

Бишкек 2012
Bishkek 2012

20 лет Демократического Развития в Кыргызстане

20 лет Демократического Развития в Кыргызстане:
Взгляд Изнутри и Извне

20 Years of Democratic Development in Kyrgyzstan:
Internal and External Perspectives

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

**Бишкекский Либеральный Клуб (БЛК)
Bishkek Liberal Club**

**Фонд им. Фридриха Эберта в Кыргызской Республике
Friedrich-Ebert-Foundation in Kyrgyzstan**

**20 ЛЕТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ:
ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ И ИЗВНЕ**

**20 YEARS OF DEMOCRATIC
DEVELOPMENT IN KYRGYZSTAN:
INTERNAL AND EXTERNAL
PERSPECTIVES**

Бишкек 2012

Bishkek 2012

УДК 323/324
ББК 66.3(2 Ки)
Д 22

Бишкекский Либеральный Клуб (БЛК)

Перевод: Галина Сергунина / Translation: Galina Sergunina
Редакционная коллегия: Ч. Ногойбаева, Ч.Искакова, А. Нойбауэр
Editors: Cholpon Nogoibaeva, Chinara Iskakova, Alexander Neubauer
Ответственный редактор: Чолпон Ногойбаева
Executive editor: Cholpon Nogoibaeva

Д 22 20 лет демократического развития в Кыргызстане: взгляд изнутри и
извне
20 years of democratic development in Kyrgyzstan: internal and external
perspectives/Перевод: Галина Сергунина. - Б.: 2012. - 314 с.

ISBN 978-9967-26-969-9

Издание включает в себя анализ и оценку политических, управленческих, правовых, общественных, экономических реформ, происходивших в Кыргызстане за последние два десятилетия, а также рассматривает проблематику текущей ситуации и возможные варианты развития КР, как в случае успеха модернизационного подхода, так и в случае его провала или реализации вариантов стагнации и регресса.

This publication comprises an analysis and assessment of the political, regulatory, legal, public and economic reforms that took place in Kyrgyzstan over the last two decades. It discusses the problems that arise from the current situation and possible options for the KR's future development - both in case of a success of the modernization approach and in case of its failure, with resulting stagnation and regress.

Издание не предназначено для продажи и распространяется бесплатно.

The publication is not designated for sale and is disseminated free of charge.

Фонд им. Фридриха Эберга не несет ответственности за мнения и оценки авторов, высказанные в данном издании.

The Friedrich Ebert Stiftung is not responsible for any opinions and assessments expressed by experts in this publication.

Д 0803010200-12

УДК 323/324

ББК 66.3(2 Ки)

ISBN 978-9967-26-969-9

© БЛК, 2012

© Фонд им. Ф. Эберга, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Шукуров Э.Дж., Шукуров Э.Э.

Страна и государство Кыргызстан6

Бактыгулов Ш.

Возможности для Кыргызстана в современном мире16

Ногойбаева Ч.

Транзитный период и проблемы строительства нации в Кыргызстане29

Багдасарова Н.

«Непрошедшее время» или «назад в будущее»40

Юсупов А.

Постсоветский Кыргызстан в контексте макропроцессов политической трансформации53

Нойбауэр А.

Куда идешь, Кыргызстан? И как туда доберешься?

Ускорение экономического развития в демократическом контексте в стадии подросткового развития62

Вольтерс А.

Открытая политика как вызов. О политическом преобразовании в КР80

Садыков Н.

Местное самоуправление: двадцать лет половинчатых реформ93

Мусабаева А.

Трансформация социальной структуры Кыргызстана в переходном периоде112

Алмакучуков К.

Культурная политика в Кыргызстане: поиск эффективных моделей управления146

Суюнбаев М.

Изменения и риски во внешнем окружении Кыргызстана152

Краткая информация об авторах166

CONTENTS

Shukurov E.Dzh, Shukurov E.E.

The Country and the state of Kyrgyzstan.....171

Baktygulov Sh.

Opportunities for Kyrgyzstan in the modern world.....180

Nogoibaeva Ch.

The transition period and the problems of nation-building in Kyrgyzstan.....191

Bagdasarova N.

“Last times” or “back to the future”201

Yusupov A.

Post-Soviet Kyrgyzstan in the context of macro-political transformation.....213

Neubauer A.

Quo Vadis, Kyrgyzstan? And how will you get there?

Accelerating economic development in an adolescent democratic context.....221

Wolters A.

Open Politics as a Challenge. On the Political Transformation

in the Kyrgyz Republic235

Sadykov N.

Local government: twenty years of halfway reforms245

Musabaeva A.

The Transformation of Kyrgyzstan’s social structure

in the transitional period262

Almakuchukov K.

Cultural policy in Kyrgyzstan: Seeking for effective management models292

Suyunbaev M.

Changes and risks in the external environment of Kyrgyzstan.....297

About the Authors311

СТРАНА И ГОСУДАРСТВО КЫРГЫЗСТАН

Введение

В обыденной практике принято отождествлять государство и страну. Однако совпадение по территории вовсе не основание для отождествления. Тем более, что такое отождествление нередко ведет к нежелательным последствиям.

События прошлого и начала текущего века наглядно продемонстрировали принципиальную разницу между ними. Страна Кыргызстан, расположенная в горных системах Тянь-Шаня и Памиро-Алая, со своей природой и населением продолжает существовать, в то время как на этой территории сменилось несколько государственных устройств.

В первой половине второго тысячелетия кыргызы стали населять Тянь-Шань и Притяньшанье. В VI-VII вв. эта территория входила в состав Западно-Тюркского каганата, в VIII-IX вв. – Карлукского каганата. В X-XII вв. это была часть государства Караханидов. С начала XIII по вторую половину XVI вв. здесь господствовали монголы. С 60-х гг. XIX в. началось присоединение к России, которая официально воевала здесь с Кокандским ханством.

С началом присоединения на этой территории появилась колониальная администрация Российской империи, потом она стала принадлежать Советскому Союзу, в 1924 г. в качестве Кара-Киргизской автономной области в составе Российской Федерации, затем в 1926 г. – Киргизской Автономной Социалистической Республики в составе РСФСР, а с 1937 г. – Киргизской ССР, в составе СССР.

В 1991 г. после распада СССР возникла Кыргызская Республика, в которой успело произойти два государственных переворота (2005 и 2010 гг.).

Таким образом, горная страна, основным населением которой являются кыргызы, успела побывать за 700-800 лет своего существования под властью десятка государств самого разного устройства – от военно-кочевого, феодального через аграрно-буржуазное-монархическое и социалистическое до переходного к рыночному, капиталистическому.

В момент исчезновения очередного государства страна, ему в противоположность, не исчезала, что является очевидной демонстрацией разной их природы. На момент переселения кыргызов на Тянь-Шань, вполне возможно, государства в полном смысле слова здесь не существовало, но страна уже сложилась. Страна как определенное сочетание определенного населения с определенной природной средой.

В свое время на различие понятий государство и страна указывал Фридрих Ратцель, а на сопряженность развития этноса и природной среды – Лев Гумилев.

Строго говоря, для организации отношений, порождающих страну, государство и не является обязательным. Эта управленческая структура, подчиняющая себе страну, становится необходимой для выстраивания внешних отношений – и то только тогда, когда страна выступает как нечто целое. Потеря самостоятельности – в первую очередь, признак упадка государства, вплоть до исчезновения. Однако при этом может сохраниться страна.

Мы практически не имеем истории стран. Она поглощена историей государств, которые без достаточных на то оснований гипертрофировали свои полномочия. Однако следует понимать, что история человечества – отнюдь не история государств, а история взаимоотношений людей со своей природной средой и история взаимоотношений народов и этносов, на которые накладываются взаимоотношения государств. К сожалению, далеко не лучшим образом.

Страна и государство как системы

Как страна, так и государство представляют собою определенным образом организованные и определенным образом функционирующие системы. В их структуру включены подсистемы, состоящие из элементов системы. Внутри системы между ее подсистемами и элементами, а также между системой и внешней средой, существуют процессы обмена информацией, энергией и веществом, которые необходимы для их существования и целесообразной реакции на внутренние и внешние воздействия. Целесообразность определяется соответствием реакции системы на конкретное воздействие, задачей сохранения и нормального функционирования системы.

В живых системах такая целесообразность обеспечивается взаимным приспособлением ее элементов и подсистем друг к другу и совокупному их приспособлению к внешним воздействиям. Процесс отбора наиболее целесообразных систем и является содержанием естественного отбора. Он позволяет сохранять варианты, наиболее соответствующие конкретным условиям существования системы при наиболее оптимальном сочетании большого числа элементов и подсистем.

Очень важно подчеркнуть, что в живых системах существует высокая вариативность составляющих их элементов и подсистем, позволяющая им целесообразно реагировать на внешние и внутренние воздействия в достаточно широком диапазоне. Чем выше разнообразие внутри системы, тем устойчивее она в условиях резкого колебания условий внешней среды. По уровню разнообразия живые системы не имеют аналогов в мире, что говорит о невероятной сложности функций, отвечающих за создание и сохранение жизни. Поэтому упрощение, потеря разнообразия резко снижают адаптивные свойства живых систем и в

конечном счете ведут к их вырождению и исчезновению, распаду.

Система «страна» состоит из подсистем «природа» и «человеческое население».

Природа

Для каждой страны природная составляющая включает в себя географическое положение, рельеф, воды, геологическое строение и т.п. (физическая природа), но главной и определяющей для существования человека является живая природа, совокупность естественных экосистем, создающих и поддерживающих жизнь на конкретном участке планеты.

Система «живая природа» состоит из подсистем «экосистемы». Экосистемы, в свою очередь, состоят из подсистем второго порядка – сообществ и популяций.

Сообщества представляют собою совокупность видов, населяющих относительно однородный выдел внутри экосистемы. Популяция – это функциональная часть биологического вида, которая отвечает за воспроизводство его численности в конкретном пространстве.

Биологические виды являются элементами сообществ. Живые особи, организмы являются элементами видовых популяций.

Популяции занимают определенные ареалы. Виды занимают определенные ниши – совокупность условий воспроизводства численности.

Степень жизнеспособности, устойчивости зависит от сложности и взаимной согласованности функционирования всех составляющих системы. Все части системы являются необходимыми для ее нормального существования и самовоспроизводства.

До сих пор государственное управление практически игнорирует первостепенную необходимость сохранения всей совокупности естественных экосистем как основы экологической стабильности в стране. На региональном и общегосударственном уровне не делается даже попыток инвентаризации экосистем, проведения оценки их состояния и мониторинга, не говоря уже о том, что ни на одном уровне не определена и не распределена ответственность за нарушение их нормального функционирования. Между тем, экосистемы можно определить как фабрики жизни и их разрушение означает снижение суммы жизни в стране, ведущее к подрыву безопасности страны по многим параметрам.

Человеческое население

Облик страны (не в узком понимании физико-географической страны) определяется не только природными условиями, но и исторически сложившимся способом взаимодействия человека с природным окружением, в первую очередь – с живой природой. С этой точки зрения, человеческое население представляет собой неотъемлемую часть, подсистему системы «страна». В свою очередь, эта подсистема состоит из подсистем второго и третьего порядка

и соответствующих элементов.

Человеческое население включает в себя подсистемы этносов со своими специфическими языками и культурами. Этнические культуры – чрезвычайно важное свойство этноса, ибо они определяют характер и особенности взаимодействия его как внутри человеческого сообщества, так и с природным окружением.

Моноэтнические страны скорее исключение, чем правило. Этнический состав – такая же неотъемлемая часть страны, как и ее природные условия, особенности.

Подсистемы этносов включают в себя подсистемы территориальные и родственные. Нижний этаж подсистем занимают подсистемы семей, элементами которых являются человеческие особи.

Можно выделять также подсистемы религиозных, профессиональных, общественных организаций, партий, производства материальных и культурных благ, разнообразных услуг, в том числе – информационных, обучения, воспитания и т.п.

Все части подсистемы «человеческое население» исторически эволюционировали в процессе взаимного приспособления и приспособления к конкретной среде обитания. При нормальном течении этого взаимного приспособления образуются относительно устойчивые системы. Различные этнические культуры связаны с различными способами взаимодействия как внутри социума, так и между социумом и природной средой. Это позволяет полиэтничному социуму более полно отражать особенности природной и антропогенной составляющих страны в целом. Немаловажно и то обстоятельство, что полиэтничность создает предпосылки восприятия внешнего, внестранового опыта.

Государство

Система «государство» состоит из подсистем «законодательная власть», «исполнительная власть», «судебная власть». Собственно говоря, государство можно определить как определенную территорию, на которой действуют определенные законы, исполнение которых организуется и контролируется одними структурами, а неисполнение которых карается другими структурами. Основное средство государственного управления – принуждение. Поскольку принуждение эффективно в относительно примитивных ситуациях, оно может быть целесообразным в весьма узких пределах и в жестких организационных формах подчинения (вертикаль власти). Такое управление неэффективно в ситуациях, когда успех принципиально зависит от инициативы и неординарных решений действующего субъекта в нестандартной ситуации. Государственное управление – область стандартных решений для стандартных ситуаций. Государство само не в состоянии перестроиться под изменившуюся ситуацию. Оно подобно кораблю Тесея, остающемуся самим собой даже после полной

замены всех досок, из которых он построен.

Подсистемой законодательной власти является парламент – Жогорку Кенеш со своими подсистемами, такими как фракции, комитеты и т.п.

Элементами этих подсистем являются чиновники различного уровня.

Подсистема исполнительной власти состоит из правительства и включенных подсистем: министерств, ведомств, комитетов, агентств и т.п., силовых структур, а также из прокуратуры, судов и сопутствующих им органов.

Эти подсистемы воспроизводятся по сходной схеме на низших административных уровнях. При этом адаптации низших категорий подсистем к локальным условиям не наблюдается. Они адаптируются к требованиям структур, находящихся выше по вертикали управления, но не к местным условиям. В 80-е гг. прошлого столетия была разработана программа поддержки принятия решений, учитывающая конкретные условия Иссык-Кульской котловины. Она была принята на государственном уровне, но ни одного дня не работала.

В условиях сегодняшнего дня ЛПР (лица принимающие решения) в госорганах парадоксальным образом сплошь и рядом принимают «решения», лишь внешне связанные с конкретной (локальной, региональной, отраслевой и т.п.) ситуацией в стране. В лучшем случае они ориентированы на «стандарты», в худшем – на интересы личные и групповые. Но в обоих случаях «решение» соответствует не конкретной проблемной ситуации, а совершенно иной «задаче». «Опыт» управления сводится к умению соответствовать внутренним отношениям, нежели профессиональному подходу к задаче в соответствии именно с ее спецификой.

Слишком часто неудачи в управлении списывают на недостаток у ЛПР профессиональных знаний в сфере, с которой сталкивается управленец. На этом основываются бесконечные попытки повышения осведомленности и образования у ЛПР в различных сферах. Это долгий и бесполезный процесс. Во-первых, ЛПР в своем большинстве невосприимчивы к новому знанию. Во-вторых, хороший руководитель не тот, который знает больше и лучше всех специалистов, а тот, который обеспечивает высокий профессиональный уровень решения задачи, благодаря умению находить и прислушиваться к мнению соответствующих экспертов.

Современный уровень компьютеризации позволяет использовать достаточно доступные для ЛПР модели, которые позволяют им оперировать привычными категориями и показателями экономики и на выходе получать экологические последствия в интервале от одного года до 10 лет. Это позволяет выбрать вариант решения, минимизирующие экологические ущербы. Подобные модели уже применяются в некоторых странах, но так и не нашли применения в Кыргызстане.

Это следствие и результат того, что практически единственными сферами управления являются политика и экономика. Наука в такой ситуации вырождается фактически в технологию достижения тех или иных задач в указанных сферах. Вернее, в способ достижения целей властных элит.

Управление в сфере культуры, образования, взаимодействия с природной средой, в социальной сфере сводятся к применению политических и экономических подходов. Культура фактически уходит из сферы управления как регулятор взаимоотношений внутри общества и между обществом и природой. Довлеющие над всем экономика и политика оставляют культуре в рамках рыночной экономики только роль поставщика услуг по развлечению. По большому счету, культура вне экономики и политики существующему государству не нужна.

Политика и экономика, как самые примитивные сферы человеческой деятельности, не случайно становятся практически единственными сферами интересов государства, поскольку оно так или иначе опирается в своем управлении на принуждение, а принуждение, как уже говорилось, успешно лишь в рамках решения самых примитивных задач и проблем. И если бы весь мир, в котором мы существуем, можно было бы свести к экономике и политике (чем мы, как и все прочие, упорно занимаемся), то все, в конечном счете, могло бы прийти в норму, только побольше этой самой экономики и этой самой политики. Увы, к сожалению, мир, в котором мы живем и законы которого обязаны выполнять, если хотим выжить, на много порядков сложнее. И государственное управление, основанное на принуждении и обслуживающее интересы исключительно политики и экономики, главным образом, аппетиты управляющей корпорации, обречено.

Оно даже в политике и экономике ведет себя хаотично с точки зрения политики и экономики. Но вполне логично с позиции своих интересов, автономизировавшихся от интересов страны. Ясно как божий день, что рыночная экономика невозможна без нормальной банковской системы. Однако в начале нашей независимости государство начало с разрушения банков, которые действительно могли помочь реализовать выдвинутый тогда лозунг превратиться во вторую Швейцарию, или нечто подобное в сердце Азии. Тем более, что в тот момент наша финансовая система была лучшей на фоне развала в постсоветской Центральной Азии. Но государство предпочло решать свои проблемы, пусть и за счет развала страны. Оно заняло у успешных частных банков средства для погашения своих долгов под залог недвижимости. Когда же пришло время отдавать долг, то не только не вернуло, но всех настаивающих выполнить долговые обязательства разными способами довело до банкротства и до вынужденного выезда из страны. Именно в такого рода «управлении» и совершенствуется государство, не совпадающее со страной. Именно такого рода «решения» являются неоспоримым подтверждением способов достижения благоденствия корпорации, именуемой государством, от способа достижения

благоденствия страны, имя которой она носит и с которой себя отождествляет. В условиях острейшего дефицита средств дефицит порядочности госчиновников просто убийственен. Конечно же, для страны, но не для них, которые всеми способами научились «навариваться», нанося колоссальный ущерб стране и престижу государства. Страна остро нуждается в средствах по сохранению природных основ обеспечения экологической стабильности. И через неправительственные каналы можно было бы получить очень приличную зарубежную помощь. Десятки миллионов долларов можно было получить от доноров, отказавшихся в свое время сотрудничать с Узбекистаном из-за позиции их властей. Так наши в итоге оказались не лучше. Только по известным нам каналам мы не получили 10 миллионов грантовых средств на экологические программы только из-за желания тогдашнего министра охраны природы, пожелавшего распорядиться ими лично. Наибольшие трудности в целевом использовании гранта по западнотяньшанскому проекту по сохранению биоразнообразия мы имели с госструктурами. Нам удалось направить на поддержку двух заповедников по миллиону долларов, заметная часть была весьма технологично «освоена» тогдашним директором природоохранного агентства. Потом мы добились продолжения проекта, но он был полностью подмят под того же директора агентства и настолько превратился в кормушку, что донор был вынужден его закрыть. И даже после очередной революции многие лишившиеся своих постов воровавшие госчиновники не понесли никакого наказания. Это свидетельствует о том, что нечистоплотность госчиновников не просто их личный порок, а симптом моральной несостоятельности государства и его несоответствия своему подлинному назначению. Таких примеров бесчисленное множество. Само назначение на госпосты зачастую происходит не по деловым и моральным качествам претендента, но по его соответствию отношениям внутри властной элиты. И решения он принимает не по ситуации на объекте управления, а с оглядкой на ситуацию внутри властвующей элиты.

Да, некоторые государства достигли впечатляющих результатов в построении с помощью экономики и политики общества всеобщего благоденствия. Но из некоторых побед следует извлекать гораздо более серьезные уроки, чем из некоторых поражений.

Взаимоотношения этих систем

Вряд ли кто будет всерьез утверждать, что управление заводом можно доверить неспециалисту. Между тем, страна как система в десятки порядков сложнее любого завода – но вопрос соответствия уровня и качества государственного управления страной почему-то вообще не ставится.

Азбучным положением науки управления является правило, согласно которому управляющая система должна обладать таким же уровнем сложности, как и управляемая, или хотя бы сопоставимым. Очевидно, что система

«государство» не соответствует системам «общество» и «природа» именно потому, что кардинально уступает им в сложности.

Самая простая экосистема состоит из сотен подсистем и тысяч видов. Все вместе взятое хозяйство Кыргызстана несравненно проще устройства простейшей из экосистем. Именно экосистемы создают базовые условия существования страны и государства. Но именно экосистемы практически никак не учитываются в управленческой практике. Государство даже знать не знает и знать не хочет о них и их состоянии ни на местном, ни на страновом уровне. Государственному управлению все, что за пределами экономики и политики, не доступно и не нужно. Как говорил Козьма Прутков: «Многие вещи нам недоступны не потому, что наши понятия узки, а потому, что они не входят в круг наших понятий».

Население, социум как система также на много порядков сложнее системы управления. Отсюда следует со всей непреложностью принципиальная неспособность системы государства управлять системой природы и системой населения. Государство уступает стране не только по сложности, но и функционально. Горизонт экономики и политики слишком узок, чтобы охватывать значимые периоды, характерные для развития процессов в природе и обществе. Ближний успех «здесь и сейчас» для государства, экономики и политики сплошь и рядом важнее, нежели возможные негативные отдаленные последствия «там и потом». Тем более, что выгоды получают, как правило, для себя, а последствия обрушиваются на других.

Две системы, образующие страну – природа и общество, являются самоорганизующимися системами по своей сути. И чем всеохватнее госуправление, тем неизбежнее упрощение, деградация и природы и общества. И мы это постоянно наблюдаем.

Неспособность государства эффективно управлять страной вытекает из его несоответствия стране.

Относительная автономность и пределы допустимой автономности

Как уже отмечалось, живая природа и население (социум) являются самоорганизующимися структурами. В функциональном отношении они являются относительно автономными системами, в которых процессы протекают на основе своих внутренних законов. Преобладание внутренних связей и зависимостей определяет основы автономности этих систем. Государство по отношению к ним является частью внешней среды и поэтому попытки регламентации процессов, протекающих в них, в лучшем случае, оказываются ниже уровня чувствительности систем, в худшем – разрушают их собственные механизмы саморегулирования. Поэтому задача государственного управления –

создание оптимальных условий для их существования и самовоспроизводства. Регламентации подлежат лишь те воздействия, которые способны нанести ущерб природе и обществу.

Государство станет соответствовать природе и обществу тогда, когда перестанет быть системой, имеющей тенденцию быть автономной по отношению к природе и обществу и иметь иные цели, кроме максимального обеспечения условий для их функционирования по своим (природы и общества) внутренним законам и для их гармоничного взаимодействия. Для этого государство должно оставить претензии на господство над обществом и природой и не выходить за рамки своей компетенции по созданию оптимальных условий для их существования и самовоспроизводства.

Должна быть пересмотрена иерархия ценностей. На первый план должна выдвинуться целостность страны как единой функционирующей системы. Государство ни при каких обстоятельствах не может предавать интересы страны, как это произошло при акаевском и бакиевском режимах, когда без ведома и согласия народа были отданы соседним государствам части территории страны. Соглашение на строительство железной дороги из Китая через Алай в Узбекистан вопреки единодушному отрицательному заключению всех экспертов, указывавших на бесполезность и вредность для страны именно этого варианта, в обход закона, без согласия Жогорку Кенеша, был подписан Акаевым с Каримовым. Этот сомнительный вариант продолжал реализовываться и при Бакиеве, и продолжает при новой власти.

Главными приоритетами государственного управления должно стать обеспечение нормального функционирования системы живой природы, создающей базовые условия существования страны, а также максимальной самоорганизации, самоуправления в системе населения.

Чрезмерное разрастание сферы государственного регулирования делает его неэффективным и порождает тенденцию ко все большему его разрастанию (принцип Питера). Начинает работать порочный принцип «Чем хуже, тем лучше». Чем хуже работают структуры власти, тем больше проблем в сфере их ответственности. Чем больше проблем в сфере их ответственности, тем выше их требования не к качеству своей работы, а к увеличению окладов и персонала. Система начинает работать сама на себя.

В системе управления нет четких ориентиров – показателей состояния объектов управления, которые должны быть достигнуты на разных этапах вплоть до полного решения проблемы. Как правило, учитываются показатели, характеризующие не степень изменения объекта управления, а затраченные усилия. «Потрачено столько-то. Сделано столько-то» без привязки к эффекту и без оценки достаточности для воздействия на конкретную управляемую систему. Обратная связь в контуре управления фактически не содержит картину состояния объекта. Между тем, живые системы имеют определенный

нижний порог чувствительности к внешним воздействиям. И если они ниже этого порога, то она просто не чувствует воздействия. В результате система управления работает на себя. Поэтому проблемы фактически не решаются, а только умножаются. Автономизация государства как системы управления делает его нечувствительным и безответственным по отношению к состоянию управляемых систем страны.

И это становится смыслом и содержанием существования управляющей системы, обретшей практическую независимость от управляемых систем.

Выход из ситуации достаточно «прост»: проявить волю к движению в направлении достижения соответствия государства стране, включающему целый ряд шагов, таких как ограничение государственного управления рамками конструктивной компетенции, определение надлежащего состояния всех основных сфер и объектов управления, действия, направленные не на отчет, а на результат, с тем, чтобы проблемы не множились, а решались и снимались с повестки дня, полноценная обратная связь с выводами не только для объекта управления, но в обязательном порядке для управляющих субъектов, максимальное развитие территориального управления, создание условий для гармоничного самостоятельного функционирования системы «страна» и т.п. Ибо у государства нет иных оснований для существования, кроме обеспечения процветания страны.

ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ КЫРГЫЗСТАНА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Известно, что реальная политика в любом государстве оперирует на двух уровнях. Первый уровень представляет собой весьма прагматичный уровень борьбы за власть. Данный уровень в условиях Кыргызстана характеризуется количеством партий, как представленных, так и не представленных в парламенте, а также тем, кто станет очередным президентом или премьер - министром страны.

Второй уровень реализации политики, более драматичный и не так явно выраженный, состоит в борьбе идей. Так, в 2012 году в Кыргызстане фактически идет борьба между левыми и правыми, между либералами и автократами. Особенность второго уровня политики заключается в том, что не все активные участники политических баталий отдают себе отчет в своем идейном позиционировании, но своими действиями и политическими инициативами проводят идеи правого или левого толка.

За последние двадцать лет суверенного развития в Кыргызстане политический процесс вообрал в себя принятие восьми разных Конституций страны, разработанных и принятых в период с мая 1993 года по июнь 2010 года. Наличие в стране четвертого президента, что сильно отличает Кыргызстан от соседей по региону и постсоветскому пространству, пятого по счету созыва парламента и двадцать четвертого правительства.

Примечательно, что в начале 2011 года приступил к работе Жогорку Кенеш (парламент), впервые в истории Кыргызстана сформированный без прямого вмешательства президента страны. В то же время начал свою работу новый состав правительства страны, ставший целиком и полностью результатом компромисса между фракциями парламента страны, а не исключительной воли президента.

Таким образом, получается, что Кыргызстан, в 2012 году практически с «чистого листа» начинает проектировать свое новое развитие. Отсюда возникает, пожалуй, самый актуальный вопрос для кыргызстанского общества – как прервать цепь очередного витка начала планирования с «чистого листа», которых было немало со дня приобретения независимости, и заложить основы для продвижения вверх.

Существует множество теорий, моделей и предположений, каждое из которых может вызвать определенный интерес у политиков, государственных служащих, исследователей и широкой общественности. Не вдаваясь в обзор имеющихся теорий, моделей и предположений стоит выделить две основные проблемы, разрешение которых является решением для прерывания постоянного

планирования развития с «чистого листа».

Первая проблема заключается в нахождении во власти одних и тех же групп элит, не несущих какую-либо идеологию или философию развития. В качестве скрытой идеологии деятельности большинства современных кыргызстанских политиков можно выделить их стремление сохранить свое влияние и источники собственных доходов. Приходится констатировать, что интересы страны так и не стали центром приложения сил и ресурсов политиков.

В каждом новом созыве парламента и в каждом новом составе правительства, не менее половины их членов составляют лица, являвшиеся депутатами и министрами десять или двадцать лет тому назад. Появляющиеся новые лица, как правило, являются креатурами «старых» лиц разных элит.

Казалось бы, устойчивое пребывание во власти одних и тех же лиц должно стать условием политического и экономического роста государства и общества, но падение показателей уровня развития страны говорит об обратном. Устойчивое и долговременное пребывание во власти одних и тех же лиц приводит к деградации государства, общества и граждан страны. Поэтому большинство населения страны не питает особых иллюзий о способностях очередной группы лиц во власти изменить к лучшему жизнь в стране.

Вторая проблема характеризуется замораживанием политических, включая и демократических, реформ ввиду приоритета экономических реформ над ними. Экономические реформы начались практически одновременно с приобретением Кыргызстаном суверенитета. Предполагалось, что рыночная экономика станет основой политических преобразований. Однако этого не произошло. Коммунистическая элита, ставшая политической, управленческой и бизнес элитой нового Кыргызстана, больше озаботилась сохранением своего нового положения. Социальный лифт плохо или хорошо, но функционировавший в советский период истории страны, перестал выполнять свою функцию.

Двадцатилетняя демократическая риторика политиков воспринималась и воспринимается в качестве декоративного фасада для унаследованной от распавшегося Союза Советских Социалистических Республик структуры управления экономикой, обществом и государством.

Либеральная риторика первого президента и словесный демократизм второго президента не стали основаниями для перехода к действительно демократическим и рыночным принципам взаимодействия между государством и обществом. Фактически место центрального комитета Компартии заняла администрация президента страны, а принципы демократии и рыночной экономики в западном понимании работали для лиц, приближенных к первому, а затем второму президенту.

Приведенные выше две проблемы стали очевидными для большинства исследователей в 2012 году. Игнорирование решения этих проблем приведет к стагнации развития Кыргызстана и возрождению архаичных форм

общественных взаимоотношений в течение ближайших семи – четырнадцати лет.

Признаками стагнации и архаизации государства и общества являются ограничение устремлений граждан страны эгоистичными рамками «дом, машина, деньги», пришедшими на смену советскому «светлому будущему», а взаимоотношения между государством и обществом определяются политикой «двойных стандартов».

Казалось бы, что в этом плохого? Люди стремятся улучшить свой достаток, а государство управляет обществом. Однако при внимательном рассмотрении данной ситуации, подобное отношение представляется дорогой ведущей даже не назад, а скорее – в никуда.

Данное утверждение берет свои корни в понимании того факта, что в Кыргызстане сложилась ситуация, когда и государство и общество работают для достижения количественных показателей, в то время, когда надо работать над качественными показателями. Нельзя забывать, что «маленькие» интересы конкретного гражданина, особенно из элитной группы, не являются интересами существования всей страны. Более того, «маленькие» интересы принесут большие проблемы стране, если они не ориентированы на интересы существования страны, хотя бы на ближайшие 50 – 100 лет.

Наиболее оптимальным для первоочередных действий для выправления сложившейся в кыргызстанском обществе ситуации представляется отход от политики «двойных стандартов» в бизнесе, государственной и муниципальной службе и образовании, являющихся своеобразными «тремя китами», на которых держится благополучие современного государства и общества.

В свое время президент США Франклин Рузвельт весьма точно сформулировал: Прогресс проверяется не увеличением изобилия у тех, кто уже имеет много, а тем, способны ли мы достаточно обеспечить тех, кто имеет слишком мало. Постановка такой задачи вполне способна наполнить конструктивным, и самое главное, созидательным смыслом деятельность государственных и общественных институтов на долгосрочную перспективу.

Бизнес

В Кыргызстане для лиц, приближенных к первым двум президентам, объектом, субъектом и предметом бизнеса являлись граждане страны. Здесь работал и до сих пор продолжает работать коммунистический принцип «от каждого по способностям, каждому по потребностям», с добавлением небольших нюансов, имеющих далеко идущие последствия.

Если раньше от каждого гражданина требовался вклад в государственный карман «по способности», то с 1993 года государственный карман стал частным, а еще точнее, карманом лиц, приближенных к президентам. При этом

требования от имени государства вкладов «от каждого по способности» в эти карманы год от года набирали оборот. Тем временем, потребности граждан регламентируются минимальным потребительским бюджетом, определяемым государством.

В результате, получился парадокс. Для небольшой группы приближенных государство стало инструментом личного обогащения, а граждане превратились в «овец, с которых надо стричь деньги». У тех, кто не входил в круг приближенных, а это подавляющее большинство населения, государство брало столько, сколько хотело, а взамен практически ничего не давало. В этом парадоксе лежат корни имеющейся сегодня большой социальной диспропорции. Данная диспропорция стала результатом деятельности эгоистичных интересов бизнес и политических элит, а не результатом честного и справедливого ведения бизнеса и политики.

В основе ликвидации такой социальной диспропорции является отход от «интрижной» практики ведения политики и бизнеса. В Кыргызстане имеется достаточное количество норм и правил, установленных для цивилизованного ведения бизнеса. Однако все благие намерения упираются в их исполнение.

Государственная и муниципальная служба

С момента своего создания государственная и муниципальная служба были призваны обеспечивать на всех уровнях управления устойчивость положения лиц, приближенных к первым двум президентам. Тем самым был нарушен основной принцип – служение интересам государства, общества и граждан страны. Впрочем, этот принцип никогда и не работал. Последние двести лет в Кыргызстане служивый люд сначала служил интересам местных вождей, затем вождей Царской империи и далее вождей коммунистической партии.

Это означает, что основной проблемой системы государственной и муниципальной службы является феномен «вождизма». Если ранее вождями становились люди в силу своих выдающихся интеллектуальных, организаторских или физических способностей, то сегодня «вождями» всех уровней становятся люди, назначенные сверху таковыми. Легальных схем взаимодействия государственных и муниципальных служащих с «вождями» не существует. Однако в руках у «вождей» законодательство, заставляющее государственных и муниципальных служащих подчиняться интересам «местечкового вождя».

В этом видится основная причина застоя государственной и муниципальной службы и возникновения коррупции на всех уровнях и сферах управления государством и обществом.

Образование

Говоря про образование, следует отметить, что за семь с лишним десятилетий советской власти в Кыргызстане появились системы дошкольного, школьного и

профессионального образования. В начале XX века можно было только мечтать о таком количестве школ, университетов, институтов и библиотек. В XXI веке количество образовательных учреждений продолжает расти, но былой гордости уже не вызывает. Количество так и не перешло в качество.

Основным недостатком в системе образования Кыргызстана в советское время было отсутствие в республике элитарного образования. Такое образование для партийной, военной, управленческой, творческой и научной элит Кыргызстана предлагалось в ряде вузов Москвы, Ленинграда (Санкт-Петербург), Томска, Алма - Аты (Алматы) и Ташкента. В Кыргызстане были только курсы повышения квалификации руководителей среднего звена районного уровня.

В сфере образования за двадцать лет независимости вышеприведенная особенность определила две большие проблемы.

Первая проблема связана с отсутствием в стране элитарного образования. Пример успешных стран показывает, что элитарное образование задает параметры или стандарты качественного образования. Элитарное образование в совокупности с философией развития страны является локомотивом развития страны. Оно задает темп, параметры и условия политического и экономического развития государства и общества.

Вторая проблема происходит из первой. Отсутствие элитарного образования, которое обычно служит ориентиром для всех образовательных учреждений, стало одной из причин слабого качества образовательных программ. Перефразируя восточную поговорку: от того, что часто повторять «элитное образование» и «лучшее качество», образование таковым не станет.

С распадом СССР в Кыргызстане появились учебные заведения, позиционирующие себя в качестве элитных образовательных учреждений. Однако эти заведения при сопоставлении с подобными образовательными учреждениями других стран теряют свой лоск. Одно дело провозгласить себя элитарным образовательным учреждением, и совсем другое дело быть таким.

Можно было бы в оправдании сказать, что в стране делаются первые шаги в этом направлении. Однако эти самые первые шаги делаются последние двадцать лет.

Что делать

Ситуация в Кыргызстане не отличается от вызовов, с которыми имеют дело другие страны, в том числе развитые. Уникальность ситуации заключается в отсутствии универсальной модели или алгоритма, применимых с одинаковым успехом в политических или экономических условиях разных стран. Геополитика предлагает определенные условия и вызовы для разных стран. При этом вопрос принятия или непринятия этих условий, форматов или иного

реагирования является прерогативой национальных правительств, в том числе и малых стран.

Пока идут геополитические игры больших стран, для Кыргызстана все еще открыты два окна возможностей. Качественное образование и выход на мировые рынки являются единственными шансами для повышения в стране производительности труда, а значит, доходов и процветания граждан, бизнеса и государства.

Исходя из политической, экономической и общественной ситуации, становится очевидным, что Кыргызстан отказывал и продолжает отказывать себе в этих двух реальных возможностях для своего поступательного развития.

В качестве первой и основной меры для достижения желаемого состояния можно назвать введение одной, но весьма радикальной меры. Эта мера означает введение принципа «презумпции виновности» в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих, а также предпринимателей в части накопления капитала, владения имуществом и прочими материальными благами.

В случае, если политик, бизнесмен, государственный или муниципальный служащий не в состоянии предоставить следственному органу доказательства законности происхождения имущества, средств, оборудования и так далее, то он или она должны быть признаны виновными в коррупции, а имущество и средства, не имеющие обоснований в законности своего происхождения, должны быть конфискованы. Честным политикам, предпринимателям, государственным и муниципальным служащим не следует опасаться конфискации или заключения под стражу.

Следующая мера – элитное и доступное образование.

Тактика первого президента Кыргызстана по созданию большого количества высших учебных заведений во всех крупных населенных пунктах страны в качестве инструмента социализации молодежи, во времена второго президента сменилась тактикой создания «элитных огородников для Казахстана и России».

Обе тактики не имели ничего общего для продвижения качественного и элитарного образования. Парадокс заключается в том, что обе тактики в сфере образования применялись и продолжают применяться в то время, когда мировое сообщество признало качество образования как один из индикаторов уровня жизни. Здесь вполне уместно повторить широко известную истину: хорошо образованный человек сам зарабатывает хорошо и приносит большие доходы государству.

Третья мера по своей сути является тактикой выхода на региональные и мировые рынки. В стране сложился устойчивый стереотип, что для торговли на региональных или мировых рынках необходимо производить поставки тоннами или сотнями тонн продукции. Этот стереотип верен для крупных компаний,

стремящихся к извлечению сверхдоходов.

Положительным моментом является тот факт, что этот стереотип в Кыргызстане разделяется не всеми. Например, в стране существует два – три десятка небольших организаций, направляющих ремесленные изделия для продажи в Германию, США и Швейцарию. Эти изделия пользуются коммерческим успехом в этих странах.

Пример этих небольших предприятий показывает возможность использования принципа сетевой организации бизнеса для крупных поставок, имеющихся сегодня в Кыргызстане товаров на рынки стран дальнего и ближнего зарубежья.

Основная проблема заключается в несоответствии кыргызстанских товаров стандартам пищевой безопасности, обозначения и упаковки, принятыми в северной Америке (США, Канада, Мексика), Европе, Индии, Китае, Кувейте, Юго-Восточной Азии, Японии и так далее.

Поиск модели правления

Успех реализации обозначенных в предыдущем разделе трех мер зависит от модели демократии в стране. Подобно многим другим постсоциалистическим странам, получившим независимость в начале 1990-х гг., Кыргызстан избрал демократическую форму правления. Повторимся, что из всего многообразия политических систем, созданных людьми, именно демократия наиболее успешно сочетает гарантии индивидуальной свободы с поддержанием общественного порядка.

Однако в стране так и не была создана модель демократического управления. Эффективная модель управления основана на понимании, что столпами поддержания порядка в демократическом обществе являются самодисциплина и ответственность граждан, а движущей силой развития общества - индивидуальная свобода и творчество. Тем не менее, факт остается фактом: в мире нет государства, в котором существует идеальная форма демократии.

В Кыргызстане экспериментируют с демократической формой правления с 1991 года. Этот эксперимент показал, насколько трудно создать демократическую систему правления. В силу того, что кыргызстанское общество не смогло уяснить саму суть демократии, страна на протяжении последних двадцати лет прошла через период серьезной политической нестабильности и потрясений, которые, в конечном итоге, явились первопричиной двух революций подряд (2005 и 2010 гг.). Наша недолгая история демократических экспериментов была историей заблуждений и ошибок. Растраниживание ресурсов общества и неэффективность политической системы продолжают подрывать силы граждан и ограничивают возможности создания процветающего общества.

Сначала мы пытались имитировать американскую президентскую систему правления, в слабой надежде заимствовать американскую форму демократии; затем стали подражать Европе, стараясь копировать парламентскую демократию, с ролью «британской королевы» для президента.

Многие кыргызстанцы верят, что имитирование европейских форм правления автоматически приведет к установлению европейской формы политической демократии.

Однако главная причина наших постоянных неудач в политической сфере заключается в неспособности понять, как на самом деле должно работать демократическое правительство, какие именно аспекты демократии в наибольшей степени отвечают нашим целям.

Для того, чтобы создать в Кыргызстане подлинно демократическое правление, следует разграничить идеалы демократии и ее институты. Все государства мира, без исключения, разделяют демократические идеалы, а именно: индивидуальная свобода, равенство и счастье людей. Но для достижения этих идеалов каждая страна формирует свои собственные демократические институты, придерживаясь своего стиля демократии.

Каждый человек обладает определенными индивидуальными качествами, ведет особый образ жизни, стремится к достижению личных целей своим особым путем. То же самое относится и к государству, так как каждое государство является продуктом уникальных исторических условий и культурных традиций, преследует свои, особенные цели, использует свои, своеобразные средства для их достижения.

Поэтому не существует гарантий того, что политическая система, созданная в одном государстве, может безо всяких изменений использоваться в другой стране, которая обладает другой культурой и традициями.

Западная демократическая система, которую мы все еще пытаемся использовать, была создана, развивалась и была направлена на то, чтобы решать специфические проблемы европейских стран.

Исходным параметром создания подлинно демократической политической системы в Кыргызстане должно быть осознание того факта, что местные реалии, проблемы и культурные традиции в значительной степени отличаются от западных. Поэтому кыргызстанцам необходимо исходить из собственных политических традиций.

Обзор истории возникновения западноевропейской политической системы наталкивает на вывод о том, что она выросла из совокупности политических и социальных отношений, основным содержанием которых являются общественные конфликты и принципы их разрешения путем переговоров и достижения компромиссов.

В целом, западная демократическая традиция направлена на выявление и публичное обсуждение конфликтов, дабы разрешить их путем достижения компромисса или в ходе свободной конкуренции.

Общие задачи обеспечения развития общества и поддержания общественного порядка решаются на Западе путем выработки компромиссов и балансирования интересов индивидуумов и групп людей, правительства и народа, законодательной и исполнительной власти, большинства и меньшинства. Широкий общественный консенсус, основанный на принципах рационализма и верховенства права, придал западноевропейскому обществу силу, необходимую для поддержания общественного порядка и стабильности.

Безусловно, принятое на Западе уважение к закону и порядку достойно всяческого подражания. В основе этой традиции лежит самодисциплина граждан, в силу чего они стремятся разрешать противоречия в рамках закона. Принцип верховенства права является продолжением принципа рационализма. С другой стороны, на Западе давно является общепринятым, что для нормального функционирования законов, они должны уважаться и выполняться всеми гражданами, независимо от их положения, и что это является единственным путем обеспечения свободы и счастья каждому гражданину.

Однако во многих постсоветских странах, философия рационализма и концепция верховенства закона не получили достаточного развития. Поэтому они не могут содействовать конструктивному разрешению политических разногласий и конфликтов. Нам особенно недостает сдержанности и самодисциплины, которые являются внутренним содержанием концепции свободы.

Политики, предприниматели, государственные и муниципальные служащие и другие часто проявляют безответственность и пренебрегают гражданскими обязанностями, которые неотделимы от прав человека. В этом видятся причины того, что нередко под лозунгами за демократию и лучшее будущее совершались и совершаются деструктивные и незаконные действия, которые, в конечном итоге, разрушают саму демократию и надежды на лучшее будущее.

При практически полном непонимании политическими и экономическими элитами сущности конструктивной и продуктивной политической конкуренции, в разрешении политических конфликтов в Кыргызстане часто используют крайние формы политической борьбы, а демократический принцип достижения компромиссов подменяется беспринципным политиканством.

В конечном итоге, это приводит к росту политической и социальной нестабильности, подрывает основы демократического порядка. В этом видятся причины затягивания проведения жизненно необходимых политических реформ и саботирования проведения модернизации страны. Неудачные попытки проведения политической, социальной и экономической модернизации Кыргызстана наглядно высветили недостатки существующей политической системы.

В отличие от европейских стран, проводивших модернизацию общества на протяжении длительного времени, постсоветским странам не терпится провести ее поскорее. В результате, они вынуждены пройти через период радикальной трансформации практически всех сфер общественной жизни.

В период бурных общественных преобразований попытки копировать западноевропейскую или североамериканскую демократическую систему приводят к возникновению политической нестабильности и коррупции. Это, в свою очередь, ведет к еще большей дестабилизации политической системы страны.

Кыргызстан, так же как и другие страны Центральной Азии, был в составе Российской империи и СССР. Это означает, что страны Центральной Азии отягощены историческим наследием колониализма (Царская Россия) и полуколониализма (СССР). В этом видятся корни неравномерности их экономического и социального развития. Поэтому, когда различные социальные группы в странах ЦА получают возможность одновременно высказывать свои политические требования, это ведет либо к возникновению насильственных форм политической борьбы (Кыргызстан), либо к монополизации власти в руках одной из этих групп (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Это реалии сегодняшних дней.

Также опыт многих государств, которые после Второй мировой войны пытались копировать европейские формы демократического правления, на сегодняшний день не добились ни демократизации, ни модернизации общества. Постоянная политическая нестабильность и хаос способствовали превращению некоторых стран в государства с однопартийной диктатурой, другие погрузились в путь нищеты и политических волнений.

Важнейшим условием демократизации и модернизации любой страны является распределение ресурсов путем научно обоснованной и плановой политики. Если хроническая политическая нестабильность или коррупция сводят эти попытки на нет, то попытки демократизации общества заканчиваются неудачей.

Также, если в обществе отсутствует политическая стабильность, которая является основой для проведения модернизации страны и улучшения жизни людей, то их разочарование может привести к ухудшению политической нестабильности, как это произошло в Кыргызстане в 2005 и 2010 годах.

В памяти кыргызстанцев еще свежи сцены политических волнений, имеющих место с 2005 года. К 2012 году возникали десятки разнородных общественных и политических организаций, не имея при этом серьезной поддержки в народе. Эти организации следуют старой дорогой бесконечных объединений и размежеваний, союзов и расколов, происходящих по прихоти безответственных политиков. Политические организации стали орудием в руках эгоистичных политиков, которые, по идее, должны

служить интересам тех групп населения, которые они якобы представляли. Благодаря профессиональным политическим агитаторам, преследующим личные выгоды под прикрытием демократических лозунгов, политическая жизнь Кыргызстана все больше напоминает базар. В таких условиях даже составление плана развития страны невозможно.

Сложившуюся ситуацию усугубляют попытки слепого копирования зарубежных политических институтов и практик. Более того, каждая избирательная кампания становится источником острой эмоциональной конфронтации между регионами, кланами, и даже соседями и друзьями.

Безответственные политики выступают с абсолютно невыполнимыми программами, стараясь ввести людей в заблуждение и заставить их поверить, что в результате выборов жизнь в их регионе или населенном пункте сразу улучшится. Все это способствует развитию иждивенческой психологии, привычки во всем уповать на правительство.

Кыргызстану необходима такая демократическая система, которая позволила бы осуществить модернизацию страны наиболее эффективным путем. Нам нужна политическая система, которая бы хорошо сочеталась с образом жизни, культурой и традициями кыргызстанцев. Уникальность исторического наследия делает задачу создания такой политической системы особенно настоятельной.

Кыргызстан находится в зоне соперничества таких стран - гигантов как Россия, США и Китай, страна не обладает богатыми ресурсами как Казахстан, Узбекистан или Туркменистан. В стране проживают представители более 80 этнических групп и всех мировых конфессий. Страна живет под постоянной угрозой ее целостности со стороны радикальных религиозных движений. Государственная граница с Таджикистаном, Узбекистаном и Казахстаном не делимитирована и не демаркирована.

Игнорировать эти исторические условия и пытаться слепо копировать иностранную политическую систему – значит подвергать угрозе существование самого государства, отнюдь не способствуя разрешению имеющихся проблем, по той простой причине, что те страны, которым мы пытаемся подражать, попросту не сталкивались с такими проблемами.

При этом следует помнить, что и некоторые западные демократии гибко манипулируют своими политическими институтами и основными правами граждан, пытаясь решить проблемы своих государств.

Затянувшийся в Кыргызстане кризис более острый и требует принятия более решительных мер, чем в европейских странах. Чтобы справиться со своими проблемами и существовать, Кыргызстану необходима по-настоящему эффективная демократическая система правления. До сих пор некоторые политики, государственные и муниципальные служащие, бизнесмены, эксперты и так далее отрицают эту простую и логичную мысль. Концентрируя внимание на поверхностных атрибутах демократии, эти люди недооценивают роль

сдержанности и ответственности, являющихся неотъемлемыми условиями свободы как таковой.

Зачастую они заявляют, что защищают демократию, но игнорируют ее суть, не обращая внимания на эффективность функционирования политической системы. Они просто путают демократию с неограниченной свободой и анархией.

Традиционное кыргызстанское общество – это открытое общество, в котором уважаются свободы и творческая деятельность людей, и потому с возникающими иногда конфликтами, трениями, а то и беспорядками приходится мириться. При этом в самом Кыргызстане создано куда более свободное и гуманное общество, чем в соседних странах. Вместе с тем следует признать, что конфликты и трения являются бесполезной и неэффективной тратой сил общества в краткосрочной перспективе, но в долгосрочной перспективе – это проявления прогрессивной и творческой деятельности, своего рода дань, которую общество платит демократии. Тем не менее, должен существовать определенный предел толерантности к конфликтам и трениям, и этот предел в разных странах различен. Например, США – страна, обладающая огромной военной и экономической мощью и не имеющая врагов на своих границах, может себе позволить большую степень толерантности, расточительности и, порой, неэффективности в политике, так как это не угрожает существованию государства. Но в Кыргызстане такой ситуации нет. Оборонная мощь страны недостаточна для того, чтобы противостоять внешним угрозам, порог толерантности к конфликтам и политической борьбе, к расточительности и неэффективности в политике не может быть таким же высоким, как в США.

Если в Кыргызстане забудут, что этот порог определяется объективными реалиями, то процесс развития страны утонет в бесплодной политической борьбе. В подобных условиях государство и общество продолжают бесплодно расточать потенциал граждан страны. В конечном итоге, Кыргызстан станет жертвой кризиса, в результате которого исчезнет и государство, и его народ.

Развитие политической системы не является конечной целью. Политическая система есть всего лишь практический инструмент решения задач, поставленных государством и народом.

Отсюда следует вывод о том, что подлинно демократическую политическую систему вряд ли можно создать методом слепого копирования политической системы какой-либо страны. В Кыргызстане следует создавать демократическую систему, которая будет учитывать конкретные условия, и будет максимально способствовать обеспечению человеческих свобод, равенства и счастья людей, и в наибольшей мере будет отвечать кыргызстанской культуре и традициям.

Примерно то же самое происходило когда-то в США. Американцы, восприняв рудименты ранней европейской демократии, в конечном итоге, создали собственную избирательную систему и президентскую систему

правления, которая отражает их собственный исторический опыт.

Благодаря этой самобытности и изобретательности мощь Соединенных Штатов неизмеримо выросла, а американская политическая философия в своем развитии превзошла европейскую. Кыргызстану следует перенимать у Соединенных Штатов не готовые, сложившиеся формы политических институтов, которые представляют собой продукт уникальных исторических условий США, а тот независимый и творческий дух, который помог им создать свою специфическую политическую систему.

В Кыргызстане, культура которого разительно отличается от европейской и американской, нельзя имитировать политические формы и политическую философию. Страна должна независимо прокладывать свой путь в будущее, в соответствии с собственными политическими традициями и культурой.

ТРАНЗИТНЫЙ ПЕРИОД И ПРОБЛЕМЫ СТРОИТЕЛЬСТВА НАЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Со второй половины XX века в общественных науках и средствах массовых коммуникаций все чаще начинает появляться термин «транзит» или «транзитный период», который в самом общем смысле подразумевал экономические, социальные, политические преобразования и переход из одного общественного состояния в другое. Столь широкое толкование общественных изменений давало возможность объединить под явлением транзита самые разнообразные формы трансформации систем общества и экономики и, например, подвести под один знаменатель модернизационные процессы в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, Южной Европы, республик бывшего социалистического лагеря и Советского Союза.

Безусловно, исследователи транзита подчеркивали многообразие и различия практики реализации этого процесса в разных регионах мира, что, наряду с появившимися описаниями эмпирического опыта, открывало возможности для систематизации столь сложного и многогранного общественного явления. Так ряд исследователей противоречий транзита определяют три типа перехода в зависимости от особенностей процесса, целей и полученных результатов. К первому типу были отнесены рыночные изменения экономики, основанные на технико-технологической модернизации без каких-либо сущностных изменений общественно-политического устройства. К этому типу можно отнести «азиатских тигров», продемонстрировавших пример экономического чуда, когда страны за несколько десятилетий перешли из разряда отсталых в категорию высокоразвитых. Второй тип представлен опытом Греции и Португалии, где изменениям подверглись в основном политические институты, трансформировавшиеся от авторитарных к демократическим.

В фокусе внимания данной статьи находятся страны, отнесенные к третьему типу, в которых процесс транзита состоял в отказе от социалистической концепции развития, что предполагало не только устранение монополии коммунистических партий, слом командно-административной системы управления и замены ее на демократические политические и общественные институты, но и введение частной собственности и вслед за этим проведение рыночных реформ в экономике.

Кыргызстан, как и другие бывшие советские республики, начал осуществлять попытку транзита в 1991 году с момента обретения страной статуса суверенного государства. Причем проводившиеся в 90-е годы реформы по либерализации экономики и общественной жизни поддерживались значительной частью населения, особенно экономически активного. Но так

же как и все постсоветские страны, Кыргызстан столкнулся с негативной стороной процесса перераспределения общественных благ, выразившихся в стремительном снижении роста экономики, последовавшим за ним обнищанием населения, повышении числа безработных, росте социального неравенства и ярко выраженной социальной дифференциации, росте преступности, особенно среди молодого поколения. Фактором, усиливавшим негативное отношение к транзиту, стало широко распространенное ожидание не только самих перемен, но и улучшение условий жизни по сравнению с советским периодом. Когда же на смену советскому «равенству в бедности» пришло ухудшение экономического положения и снижение жизненного уровня больших групп населения, это породило фрустрацию в обществе и, как следствие, большое количество негативных оценок переходного периода в целом.

Критическое осмысление двух десятилетий транзита в Кыргызстане не ограничивается только анализом причин ухудшения социально-экономических условий, важным аспектом исследований являются вопросы адекватности развития социокультурных институтов и их систем, которые могут как способствовать реформированию государства и общества, так и тормозить процессы модернизации.

Общая идентичность является основополагающей для успеха перехода от одной парадигмы развития к другой и не ограничивается суммой формальных признаков, таких как территория, границы, право, политические и управленческие институты. Суверенные государства нуждаются в неформализованной социокультурной идентичности, составляющей основу самого их существования. Говоря о постсоветских странах, получивших право на суверенитет чуть более двадцати лет назад, национальная идентичность стала для них определяющей не только для сохранения стабильности государственных систем и осуществления государственных функций, но и отправной точкой развития. Подавляющее число стран постсоветского пространства реализуют с большей или меньшей степенью открытости концепцию нации-государства, при которой ключевым элементом становится доминантный этнос и его способность играть консолидирующую роль для национальных меньшинств.

В Кыргызстане, в отличие от стран Балтии или Украины, где доминантные этносы имеют исторический опыт создания самостоятельных государственных образований, процесс сложения кыргызской нации к моменту получения независимости так и остался незавершенным, что определило особенности формирования идентичности в рамках независимого Кыргызстана. Более того, проблемы сложения современной нации в рамках границ нового суверенного государства стали одной из основных предпосылок «затянувшегося» транзита и не позволили осуществить тот комплекс политических и социальных изменений, которые намечались в начале 90-х.

Теоретические аспекты сложения наций

Теме идентичности больших социальных групп, определяющей общность в пределах нации и государства, посвящено множество трудов в различных областях гуманитарного знания, что, однако, не делает проблему строительства, развития, укрепления или исчезновения наций достаточно ясной, определенной и недвусмысленной. Начать можно хотя бы с того, что само определение нации трактуется многообразно. В зависимости от критериев, исследователями выделяются различные признаки нации, такие как самосознание или язык, в ряде случаев понятие “нация” оказывается синонимично понятию “государство” или “этнос”. Говоря о теоретических основаниях нациостроительства, необходимо упомянуть о трех ведущих подходах к исследованию данного вопроса: примордиализме, конструктивизме и инструментализме.

Примордиализм, хронологически первый из научных подходов, дает толкование об этничности и нации как сообществах, соединенных кровно-родственными (биологическими) связями, где сообщество является органичным образованием, совершенно не обязательно идеологизированным и нацеленным на получение тех или иных выгод. Это — присущее человеку ощущение себя в качестве члена того или иного этноса и носителя той или иной культуры. Истоки примордиализма обнаруживаются уже в философии античности, хотя считается, что, как современный научный подход, примордиализм стал складываться в начале XX века после работ Э. Дюркгейма о групповой солидарности. Примордиалистов разделяют на два направления: социобиологическое и эволюционно-историческое. С точки зрения социобиологии, этнос есть сообщество особей, основанное на биологических закономерностях, преобразованных в социальные. Наиболее ярким представителем этого направления в советский период являлся Л. Гумилев, в целом же советская этно-историческая школа основывалась на эволюционно-историческом подходе, что также сыграло свою роль в анализе и оценке процесса строительства нации в независимом Кыргызстане.

Особое место среди исследований возникновения и развития наций занимают работы Энтони Смита, который, определяя нации как современный феномен, подчеркивал, что трудно было бы найти современную нацию, гордящуюся своими достижениями и не имеющую тесных связей с мифологией, символизмом и культурой предшествующих этносов.

Для конструктивизма этническое сообщество, возникающее на основе дифференциации этнокультур, существует, базируясь на различных доктринах и представлениях, имеющих место в той или иной этнокультуре. В свою очередь, доктрины «изобретаются» интеллектуальной элитой этноса – писателями, учеными, художниками, политиками. Таким образом, нация есть не что иное, как интеллектуальный конструкт элиты. Далее, этот конструкт транслируется на потенциальных представителей этноса при помощи различных каналов

коммуникации, имеющих возможность воздействовать на сознание членов общности (СМИ, система образования, книги, фильмы, выставки и т.д.). То есть, помимо того, что принадлежность к нации является вымышленным интеллектуальным конструктом, она по сути еще и «навязанная социальность». Причем, эту социальность часто используют различные политические лидеры для этнической, национальной мобилизации населения. Часть конструктивистов полагает, что каждый человек имеет ту или иную этническую предрасположенность, которая может никак не выразиться вовне (дремать), а может, напротив, активизироваться (пробудиться). Наиболее известными приверженцами конструктивизма принято считать Эрнста Геллнера, Бенедикта Андерсона и Эрика Хобсбаума. Оговорка «принято считать» не является случайной, поскольку эволюция взглядов исследователей явление не редкое, что предполагает «дрейф» точки зрения от одного подхода к другому.

Третьему из указанных подходов – инструментализму свойственен, прежде всего, поиск причин, порождающих этничность и делающих ее столь значимым социальным фактором. С этой точки зрения, этничность является новой социальной конструкцией и не имеет культурных корней. Те культурные черты, которые она использует в качестве этнических символов, не имеют органического происхождения, они как бы выхватываются из культуры и являются не более, чем знаками групповой солидарности. Отрицание органичности происхождения роднит инструментализм с конструктивизмом, что дает основания для ряда исследователей считать эти подходы комплиментарными или даже объединять их.

Спор между представителями трех ведущих подходов длится уже много лет без шансов на победу или хотя бы преобладания одного из них, что, собственно, не столько затрудняет поиск «правильного ответа», сколько расширяет возможности для теоретиков и практиков нациостроительства.

Самоидентификация Кыргызстана в исторической ретроспективе

В период сложения наций в большинстве европейских и североамериканских стран, который пришелся на XIX и XX века, Кыргызстан не обладал суверенитетом и находился в составе других государств, наибольшее влияние среди которых оказали Российская империя и, особенно, пришедший ей на смену Советский Союз. Существование Кыргызстана в качестве периферии империи было вынужденным, но формально добровольным шагом со стороны кыргызского этноса, получившего возможность сформировать государственные институты, финансово-экономическую, транспортную и коммуникационную инфраструктуру в обмен на политическую и идеологическую лояльность по отношению к метрополии. В годы гражданской войны на территории рухнувшей Российской империи было сделано несколько попыток создания национальных

государств в странах Балтии, на Украине и Кавказе. В отличие от этих, пусть и неуспешных попыток национально-освободительных движений, в Кыргызстане сколько-нибудь оформленного политического движения с национальной повесткой не существовало.

В советский период экономически и социально слабо структурированное кыргызское общество, более чем далекое от идеи национализма и создания единства и целостности в рамках самостоятельного государства, оказалось втянутым в идеологический конструкт интернационализма и «дружбы народов», который ставил своей целью формирование наднациональной идентичности. Очевидно, что формирование наднациональной идентичности требовало добровольного объединения сложившихся наций, как это, например, происходит в течение последних десятилетий в Европейском Союзе. Также очевидно, что СССР при всей мощности его репрессивного аппарата не мог бесконечно долго сдерживать центробежные силы национальных республик, для которых создание суверенных национальных государств в конце XX века стало важнейшим приоритетом. Для процесса возникновения современной нации в Кыргызстане советский период стал, с одной стороны, этапом экономической модернизации, которая объективно создавала предпосылки для создания общей идентичности. С другой стороны, он обернулся десятилетиями искусственного сдерживания процесса формирования национального самосознания, поскольку в советской идеологии идея национального суверенитета трактовалась как буржуазная и имела исключительно негативный характер.

С начала 90-х годов Кыргызстан, как почти все постсоветские страны, оказался в состоянии кризиса идентичности, связанного с крушением коммунистической идеологии и ее основными постулатами: интернационализмом и атеизмом. Часть бывших советских республик, таких как Латвия, Литва и Эстония, реализовали давние планы по возвращению в лоно европейской христианской культуры, став странами Балтии и войдя в Европейский Союз. Украина, Грузия и Молдова определили для себя европейский вектор развития, который символизировал не только стремление к демократическому устройству государства и общества, но и связанную с этим идею национального возрождения. Что касается стран Центральной Азии, то общей характеристикой для них стала множественность идентичностей, так, например, приступая к строительству национальных государств, все республики идентифицировали себя как часть мусульманского мира. В то же время Казахстан и Кыргызстан определили себя частью тюркского мира, что нашло отражение в государственной символике, а также наследниками древней культуры кочевников. Номадизм, во многом благодаря усилиям Казахстана, был возвращен в поле идентификации региона как особая специфическая модель устройства общества и как пласт общемировой культуры. В своих попытках современной интерпретации номадизма как некоего противовеса жестко институционально организованному обществу казахские и кыргызские идеологи опирались на теоретические выводы

интеллектуалов Европы и США. Но если в Казахстане поиски кочевой идентичности были обращены в область культуры и искусства, то в нашей стране они нашли отражение и в политических процессах. В целом для Кыргызстана был характерен более сложный и хаотичный процесс самоидентификации, незавершенный до сих пор.

Так, например, данные социологических опросов показывают, что только 55% жителей страны идентифицируют себя как граждане Кыргызстана, т.е. почти половина населения страны имеет иную общность и себя не соотносит с государством Кыргызская Республика. Это более чем тревожный факт, говорящий об отсутствии нациостроительства среди государственных приоритетов. В свою очередь исключенность из идеологической и политической повестки делает невозможным целенаправленные действия, поддерживаемые государством и способствующие развитию национального самосознания. Следует отметить, что наиболее значимые шаги по формированию общей идентичности были предприняты в первые годы независимости Кыргызстана через введение национальной символики, атрибутики, признание кыргызского языка государственным, а русского языка – языком межнационального общения. Дальнейшие шаги можно характеризовать как спорадические и непоследовательные, а имевшие место небольшие исключения в виде требования о кыргызскоязычной рекламе или кыргызскоязычном контенте теле- и радиопрограмм, какого-либо существенного влияния на ситуацию в целом не оказали.

Еще одной тревожной тенденцией является сохраняющееся в течение двух десятилетий отрицательное сальдо притока-оттока населения КР, причем не только русских, украинцев, немцев, евреев, но и кыргызов. Растущие диаспоры этнических кыргызов в Российской Федерации и Казахстане свидетельствуют о желании кыргызов кооптироваться в общности других стран и предпочесть жизнь этнического меньшинства при наличии более выгодных экономических условий. В самом Кыргызстане, по данным российских официальных лиц, 10% населения имеют паспорта российских граждан. Причем такие показатели не являются результатом специальных интеграционных программ подобных европейским, когда перетекание трудового капитала или студенчества обусловлено стандартами Европейского Союза. Российский или казахстанский паспорт для части населения нашей страны стал страховкой на случай ухудшения экономической и политической ситуации в Кыргызстане. И это свидетельствует о неверии граждан в способность политического класса создать режим полноценного воспроизводства государства, обеспечивающего гражданам не только все виды безопасности, но и возможности для развития.

Нельзя отрицать, что за свою короткую историю суверенитета Кыргызстан осуществил несколько попыток, направленных на формирование общей идентичности. Стоит вспомнить, например, об образе «кыргызской» Швейцарии или Японии, которые в 90-х годах часто фигурировали в политической риторике

как образы будущего Кыргызстана, добившегося успеха по примеру этих стран. Или идею двухтысячелетней кыргызской государственности, которая апеллировала к самому распространенному и живучему мифу о «золотом веке», лежащему в основании идей нациостроительства и встречающемуся у разных этносов. Этот миф не только вера в общих прародителей, но и, что особенно важно, вера в существовавший когда-то век расцвета государства и общества, который затем сменился периодом упадка, за которым последовали потеря территории или ее части, миграция, потеря экономической и политической независимости и тому подобные беды. Однако само существование «золотого века» в прошлом, становится залогом и уверенностью в будущем возрождении нации.

Усилия различных групп ученых и политиков, направленные на формирование общенациональной идеи, которая могла бы стать объединительным началом для всей нации, внесли свой вклад в процесс осмысления пути развития Кыргызстана. И, хотя добиться поставленных целей авторы программ объединения не смогли, тем не менее, они выполнили важную задачу сохранения в идеологическом пространстве идей демократического развития, правового государства и равноправия этносов в полиэтничной стране. Характерной особенностью этих попыток формирования общенациональной идеологии стало противоречие между призывами к созданию современной нации в границах суверенного государства и апелляцией к архаичному «народу» Кыргызстана, который мог представлять из себя как сумму разных этносов, проживающих на территории КР, так и исключительно этнических кыргызов.

Сторонники национальной, вернее, этнической исключительности кыргызов за все годы независимости не занимали сколько-нибудь влиятельных позиций на политическом Олимпе КР, хотя и предпринимали попытки усиления своего влияния. Ситуация принципиальным образом изменилась после трагических событий лета 2010 года, когда со всей жестокой очевидностью на повестку дня встал вопрос: «Какой выбор делает страна?». В пользу общей идентичности и современной нации или набора этносов, проживающих и враждующих на одной территории. Известно, что история возникновения национальных государств – это история национально-освободительных движений, где национализм как идея и общественное движение играл ведущую роль и способствовал укреплению государства, сплочению населения ради достижения целей модернизации, а в конечном счете экономического процветания и социального благополучия.

Кыргызстану, как и любому недавно возникшему государству, придется найти свой способ национального объединения или его суверенное существование будет обеспечиваться только международным правом, зачастую зависящим от доброй воли глобальных игроков. Тревожно то, что робкую надежду на мирный процесс формирования современной нации, основанной на добровольном объединении граждан страны, на сегодняшний день можно усмотреть не столько в целенаправленных действиях политических и общественных сил,

сколько в том факте, что идея «Кыргызстан для кыргызов», как самое крайнее, радикальное воплощение процесса строительства нации, так и не стала основной идеей нациостроительства и в течение двух лет после событий июня 2010 года была оттеснена в маргинальный слой политического спектра.

Что касается поборников исламской государственности, то не только в Кыргызстане, но и на территории всего центральноазиатского региона, радикальные приверженцы этого проекта преследуются официальными властями, деятельность их партий официально запрещена, а просветительская и информационная активность является предметом пристального внимания и отдельных стран, и военно-политических союзов, таких, например, как Организация Договора о Коллективной Безопасности (ОДКБ).

Это не говорит о том, что исламский радикализм не представляет угрозы для Кыргызстана и других государств региона, но гораздо более насущным является вопрос о том, в какой форме выразится исламская самоидентификация Кыргызстана. Мягкая форма сохранит возможности для дальнейшей модернизации страны, поскольку не претендует на светское устройство общества, не конфликтует с рыночным устройством экономики, выборной системой власти, самоорганизацией граждан и определенными свободами. Жесткая – тяготеет к самоизоляции, нередко выступает в сочетании с авторитарным политическим режимом, стремится к однородности в этническом и религиозном отношении, что с высокой степенью вероятности приведет к новым, в том числе межэтническим, конфликтам.

У Кыргызстана есть все возможности сохранить модернизационный потенциал благодаря демократическим институтам даже в ситуации всплеска религиозности и неблагоприятных внешних обстоятельств. В отношении политического устройства альтернатив демократии так и не было найдено. Подавляющее число стран на планете, имеющих различную культурную, этническую, религиозную идентичность, пришли к необходимости демократических институтов как основы их политического и общественного устройства. Модели устройства могут быть различными: от либеральной, с максимальным количеством прав и свобод, до усеченной системы выборов при отсутствии основных свобод. Можно не сомневаться в сохранении основных демократических институтов в нашей стране, но будут ли они номинальными или станут способными подтолкнуть к трансформации кыргызский набор ценностей и стимулировать процесс самоидентификации Кыргызстана как национального государства, основанного на гражданской идентичности, остается вопросом открытым. Во всяком случае, отсутствие широкой дискуссии о национальной идентичности, отношении к кыргызской культуре как обрядово-этнографической и поиск культурных оснований в донациональной культуре кочевников свидетельствуют о недопонимании со стороны политического истеблишмента важности строительства нации для процессов развития страны.

Что касается другого потенциального актора сложения нации – интеллектуальной элиты, то с сожалением приходится констатировать ее разобщенность на кыргызско- и русскоговорящую части, а также низкую активность как в области накопления знаний и формирования позиции, так и в артикуляции своей точки зрения и ее распространения по каналам коммуникации среди населения страны. По меткому выражению одного из дипломатов, для интеллектуальной элиты Кыргызстана характерны «застенчивость и стыдливость» в вопросах строительства нации.

Проблемы национальной консолидации и транзитный период

Ряд сегодняшних проблем Кыргызстана обусловлен советским прошлым, в котором отношения метрополии-периферии, переплетаясь с идеологией интернационализма, сформировали у периферийных этносов несколько уровней зависимости. Зависимость в смысле некритического восприятия, при котором страна-реципиент не производит собственных целей, политик, символов, предпочитая потреблять то, что формулирует думающий класс бывшей метрополии. Базовой в данном случае является культурная зависимость, удерживающая Кыргызстан в политической, информационной, интеллектуальной, языковой и экономической орбите бывшей метрополии даже при отсутствии общих границ. Известен факт, что при выборе страны пребывания кыргызские трудовые мигранты рассматривают в качестве ключевых критериев выбора не только наличие относительно дешевых транспортных коммуникаций, например, железную дорогу или безвизовый режим въезда, но и знание языка, общее историческое прошлое, идентичные профессиональные навыки и знания. Существование Кыргызстана в информационном поле России, а на юге – Узбекистана, также не способствует консолидации. Характерен пример Ассамблеи народов Кыргызстана, где представители различных этносов, проживающих в КР, позиционируют себя скорее как представительства тех государств, где эти этносы являются доминантными, нежели как граждан КР, принадлежащих к различным этническим группам.

Еще одним препятствием на пути нациостроительства в рамках территории Кыргызской Республики следует назвать отсутствие в модели доминирования кыргызов функции или роли собирателя нации. И хотя в эпических произведениях, в первую очередь в эпосе «Манас», отражен исторический опыт кыргызов, собиравших под свои знамена представителей разных этносов, назвать череду примеров укоренившейся традицией не представляется возможным.

Формирование нации демократическими способами напрямую связано с вопросом привлекательности страны, государства и доминантного этноса. Сама привлекательность зависит от целого ряда составляющих, среди которых выделяются условия экономической деятельности, политических и

гражданских свобод и потенциала развития. В этом отношении показатель ВВП на душу населения в нашей стране гораздо ниже, чем в Казахстане, России, Китае, Турции, ниже, чем в Узбекистане и еще 170 странах мира. Реальные условия ведения бизнеса не являются предпочтительными по сравнению с Казахстаном или Россией. Потенциал развития страны оценивается ниже, чем в уже перечисленных странах. Однако по уровню гражданских и политических свобод Кыргызстан неизменно остается лидером Центральной Азии.

Говоря о привлекательности в контексте нациостроительства, невозможно обойти стороной проблему непривлекательности этнонима «кыргыз» для других этносов, живущих на территории Кыргызстана. Существующая коннотация образа кыргызов с архаичностью вряд ли может вызывать желание разделить общность, даже в том случае, если общими являются территория и паспорт. В обыденном сознании «по-кыргызски» чаще всего означает медленно, не вовремя, низко квалифицированно, не качественно. Согласно устоявшемуся штампу, среднестатистический кыргыз – это сельский житель, независимо от того живет ли он в селе или городе, по современным меркам плохо образованный, не склонный к инновациям и владеющий на достаточном уровне только одним языком. Конечно, существуют исторические, цивилизационные, идеологические и политические причины формирования негативного образа, и эта тема достойна отдельного исследования. Но поскольку речь не идет о поиске виновных или оправдании невинных, то гораздо важнее понять явление и начать процесс формирования позитивного дискурса в отношении современных кыргызов, причем, в первую очередь в кыргызской среде. В процессе формирования важно опираться на образы и символы, подтверждающие способность к прорывному развитию, интеллектуальному и политическому лидерству, проактивной реакции на быстро меняющиеся внешние условия.

Что примечательно, уже перечисленные отрицательные коннотации, связанные с образом кыргызов, не задевают сущностных характеристик этноса в целом, напротив, здесь присутствуют исключительно позитивные определения, такие как доброжелательный, гостеприимный, отзывчивый, толерантный и т.д. Отличительной чертой является то, что негативные ассоциации в подавляющем большинстве возникают при описании отношения этнических кыргызов к трудовой и профессиональной деятельности, а точнее, к производительности и эффективности труда. Пресловутая «лень» кыргызов – это по сути диссонанс между современными требованиями к труду и сохранившимся от предыдущих этапов развития уровнем производительности труда. Диссонанс может быть преодолен в процессе трансформации, причем в модернизации нуждается в первую очередь та часть кыргызского ценностного пантеона, которая имеет отношение к трудовым процессам.

Свой вклад в хаотичность процессов строительства нации вносит множественность противоборствующих концепций, присутствующих в дискуссионном пространстве КР, доминирующим среди которых с советских

времен продолжает оставаться примордиальный подход. Справедливости ради стоит заметить, что, с одной стороны, наложение принципиально разных концепций дезориентирует политический класс, но это же сохраняет возможность выбора для интеллектуальной и политической элиты страны.

В последнее десятилетие, во многом благодаря усилиям международных организаций, в Кыргызстане получила развитие концепция поли- или мультикультурализма, притягательной стороной которой является принцип равенства культур и право на различия. Этот относительно новый концептуальный подход пока не получил широкого распространения в системе образования и культуры страны, где дискуссия в основном ведется вокруг билингвизма и монолингвизма. Мэйнстрим дискурса напрямую не препятствует распространению модели многоязычия в Кыргызстане, но делает совершенно очевидным необходимость многолетних и систематических усилий государственных и общественных институтов при серьезной финансовой поддержке доноров. В противном случае поверхностное усвоение мультикультуралистской риторики будет лишь укреплять этноцентристские предрассудки, придавая им видимость политкорректности, причем не только в массовом сознании, но и в среде интеллектуальной и политической элиты.

Указанные проблемы не являются аргументами против мультикультурализма как концепции, более того, на сегодняшний день эта модель видится наиболее адекватной для такой страны как Кыргызстан, где проживают десятки крупных и малых этнических групп. Вопрос стоит об адаптации мультикультурализма в стране с незавершенным процессом нациостроительства, когда тотальный мультикультурализм может быть также опасен как форсированная гомогенизация общества. Выходом из этой ситуации мог бы стать подход, выраженный в лозунге «много культур – одна нация», при котором понятие «культура» не идентично понятию «этнос», а у индивидов появляется свобода выбирать, какие культурные образцы являются их собственными. При таком подходе общей идентичностью могла бы выступать нация, основанная на гражданстве, преимуществом которой становится ее способность создавать целостность за пределами этничности.

Вместо заключения

В то время как в нашей стране идут споры об этносах, нациях, подходах к их изучению и способах взаимодействия, большой мир или «глобальная деревня» с подачи Э. Тоффлера уже несколько десятилетий обсуждает тезис об исчезновении наций и национальных государств в связи с процессами глобализации. В то же время, перманентно возникающие общественные и политические движения за отделение и независимость, например, в Бельгии, Великобритании и Испании, заставляют пересмотреть выводы о скором исчезновении национальных объединений и задуматься об изменении наших представлений о природе наций.

«НЕПРОШЕДШЕЕ ВРЕМЯ» ИЛИ «НАЗАД В БУДУЩЕЕ»

Дата, связанная с двумя десятилетиями, которые прошли с момента развала СССР и возникновения новых независимых государств, вызвала к жизни большое количество публикаций, посвященных этим событиям. Интерес вызывало как то, что произошло за эти годы, так и анализ некоторых перспектив, связанных с будущим стран на постсоветском пространстве. В настоящее время уже стало очевидно, что каждая из бывших советских республик имеет уникальную историю и строит свое собственное будущее. Тем не менее, можно отметить некоторые особенности, которые оказались общими.

Вопрос о будущем Кыргызстана тесно связан с более широким пониманием процессов национального строительства и перспектив развития всех, так называемых, «новых независимых государств». Это понимание в свою очередь тесно связано с вопросом о том, откуда эта независимость берет начало и где может быть ее продолжение?

В каком-то смысле, спор о том, как стоит интерпретировать процесс слома социалистической системы сегодня может показаться несколько надуманным. Однако серия «цветных» революций в одних постсоветских странах, наряду с нарастанием противостояния власти и населения в других, свидетельствует о том, что «модели перехода», которые предлагались до сих пор, переживают серьезный кризис. Очевидно, что на фоне затянувшегося перехода все чаще возникает вопрос о том, куда, собственно, этот переход? И на фоне этого вопроса зреет подозрение, что это уже давно и не переход вовсе, что мы уже прибыли на место, что здесь мы и будем жить. Для многих это точка, в которую мы прибыли, означает, что жить мы теперь будем как нищие страны третьего мира, где-то на обочине «цивилизации», с паспортами «второго сорта», с постоянными сложно добываемыми визами для тех территорий, где эта «цивилизация» расположена.

Несомненно, это усиливает в обществе запрос на «будущую модель» развития страны и во многом становится причиной того социального напряжения, которое время от времени выплескивается на улицы. В то же время, ответ на этот запрос остается чрезвычайно скудным и, в общем-то, скучным. Скучная модель сегодня бесперспективна. Но предложения альтернатив по каким-то причинам не происходит.

На мой взгляд, именно глубокое теоретическое осмысление того, что произошло с социалистической системой в конце 80-х и начале 90-х могло бы помочь раздвинуть горизонты для предложения новых вариантов модернизации постсоветских стран, взамен тех, которые сейчас реализуются и совершенно очевидно ведут в никуда...

В то же время, те лозунги, с которыми начиналась перестройка в 1985-м, сегодня уже почти забылись. Просто неприлично говорить о «социализме с

человеческим лицом», и если о социализме, то только о «шведской» модели. Уже почти невозможно вспомнить о том, что все перемены начались со слова «гласность», и именно оно было поначалу синонимом свободы. Свобода сегодня стала ассоциироваться, в первую очередь, с рынком и с невмешательством государства в экономику. Точно также забылись обсуждения совместного действия и поиска новых форм отношений на разных уровнях, начиная от «бригадного подряда», как отношений между сотрудниками, трудовыми коллективами и руководством предприятия и заканчивая новым Верховным советом и проектом Союзного договора, как возможностью переустройства федерации. В течение двух-трех лет все эти обсуждения перешли в плоскость дебатов о свободе индивидуальной и эти дебаты стали прелюдией «парада суверенитетов», который вместо нового договора привел к тому, что страна рассыпалась на новые единичности.

Двадцать лет, прошедшие с того момента, как это произошло, представляются подходящей дистанцией для того, чтобы попробовать понять, какие территории в «царстве свободы» нам удалось с тех пор отвоевать, и с каких мы отступили. А кроме того, двадцать лет спустя можно попробовать подумать над тем, можем ли мы их снова «вернуть»? Ради этого имеет смысл вернуться на двадцать лет назад.

Среди исследователей, которые анализируют этот период современной истории, особое место занимают работы Сергея Ушакина. Во многом идеи настоящего текста возникли у автора данной статьи во время чтения, а затем обсуждения с Сергеем Ушакиным некоторых из его работ. В своих статьях, посвященных постсоветской реальности, Сергей Ушакин связал процессы осмысления этой реальности, с «афазией».¹ Афазия – это медицинский диагноз, который обозначает речевое расстройство, серьезные затруднения или даже невозможность использования слов в своем взаимодействии с реальностью. Для Ушакина эта символическая дисфункция была тесно связана с тем, что с исчезновением мира, в котором люди пребывали до распада СССР, они лишились языка. Старый язык стал непригоден для описания нового мира, в котором они оказались. На примере анализа российских СМИ он показал, что в отсутствие нового языка стал востребован язык знакомый, привычный, позволяющий найти хоть какую-то опору в незнакомом символическом пространстве новых правил игры, социальных иерархий и отношений. Страсть к «Ретро» и советское прошлое в различных интерпретациях начинают занимать публичное пространство в формате сериалов, ток-шоу, новогодних «Старых песен о

¹ Речь идет о работах Сергея Ушакина, посвященных постсоветской реальности: Oushakine S. «We're nostalgic but we're not crazy»: Retrofitting the past in Russia // The Russian Review. Vol. 66. 2007. № 3. P. 451–482. Сергей Ушакин, «Нам этой болью дышать»? О травме, памяти и сообществах. // Травмапункты: Сборник статей / Сост. С. Ушакин. – М.: Новое литературное обозрение, 2009; Сергей Ушакин, «Бывшее в употреблении: Постсоветское состояние как форма афазии», «НЛЮ», 2009, № 100.

главном», проектов Леонида Парфенова, выставок современных художников, не говоря уже о водочных этикетках «Главспирттреста».

В связи с этим в текстах Сергея Ушакина появляется интересный вопрос: если распад СССР рассматривать как революционный процесс, как переход от тоталитаризма к «царству свободы», то почему он не породил нового языка? Ведь до этого каждая революция, будь то Американская, Французская или Великая Октябрьская, всегда приводила к возникновению нового языка, хотя бы потому, что новые социальные процессы требовали новых категорий, которые бы их символизировали.

В обсуждениях этого вопроса с Сергеем, которые я веду уже много лет, мой ответ на этот вопрос был простым. В 1991 году в пространстве социалистического блока произошла не революция, а контрреволюция, которая привела к резкому росту консерватизма и традиционализма, даже если эти процессы протекали под знаком «либеральных» (а скорее, неолиберальных) изменений. Однако этот ответ, конечно, тоже не так однозначен, поскольку история показывает нам немало примеров, в которых самые радикальные революционные начинания оборачивались самыми жестокими диктатурами, и вместо свободы и развития несли с собой закрепление иерархии и стагнацию.

Во всех этих рассуждениях ключевое место занимает вопрос рождения «нового языка». Этот вопрос чрезвычайно важен именно потому, что без нового языка не может возникнуть новых категорий, которые определяют то, как мы воспринимаем и понимаем окружающую реальность, а соответственно, и то, как мы можем в ней действовать и что изменять. Новая реальность нуждается в новом языке описания, и если не в новых словах и терминах, то, во всяком случае, в новом значении и наполнении прежних понятий. Именно наполнение терминов, которые определили развитие новых независимых государств, и может стать отправной точкой для анализа тех процессов, которые в момент обретения независимости были запущены.

Одним из наиболее важных слов, которые стали определяющими в тот период, – это слово «суверенитет». Можно с уверенностью сказать сегодня, что главной общей чертой, объединяющей возникшие тогда государства, было стремление воплотить в жизнь определенную модель суверенитета, в которой во времена СССР этим территориям было отказано. Эта модель суверенитета включает в себя целый ряд политик – внешних и внутренних, связанных с развитием экономики, культуры, языка, определением границ и интеграцией в международное сообщество. Все эти политики заключаются в самоопределении «национального» и, практически, в каждой из стран это самоопределение оказалась неожиданно тесно связано с этнической сферой. Неожиданной эта связь представляется из-за того, что она (прямо или косвенно) распространяется на те типы «национальных интересов», которые, казалось бы, не должны иметь этнической окраски: например, на вопросы экономики или экологии.

Существует целый ряд гипотез, которые так или иначе объясняют этот феномен, но одной из наиболее ясных его причин является то обстоятельство, что модель суверенитета, на которую ориентировалась каждая из стран, существовала в рамках «методологического национализма». «Методологический национализм» – это система взглядов, которые базируются, в первую очередь, на представлении о национальном государстве, как некотором «естественном» способе политического устройства. В последнее время, исторический анализ появления современной модели национального государства, с одной стороны, и дискурс о глобализации и изменении его роли – с другой, делают критику «методологического национализма» все более популярной. Однако в конце 80-х в широких дебатах ее, практически, не существовало, да и не могло существовать в нынешних масштабах. Во многом именно процессы возникновения новых государств на территориях бывшего социалистического блока, так же как и процессы массовой миграции, и послужили материалом для расширения и укрепления этой критики.

С точки зрения Андреаса Виммера и Нины Глик Шиллер, методологический национализм предполагает несколько «логических» ловушек, которых очень сложно избежать, размышляя над процессами государственного и национального строительства.² Одна из этих ловушек обусловлена преуменьшением «роли национализма в построении современного государства путем аналитического отделения подъема национализма от современного государства и демократии. Таким путем, национальное конструирование процесса строительства современного государства и демократизации было, практически, невидимым. Государство и нация рассматривались как два отдельных объекта исследования. Многие ученые национализма изучали нацию как основную область идентичности. Нация рассматривается как группа людей, имеющих общее происхождение и историю, которые проявляются в их культуре, языке и идентичности. Напротив, «государство», в большинстве случаев, понимается как независимая система правления, существующая на определенной территории. В политологии это привело к созданию основной теории, которая рассматривала государство как нейтральную территорию для различных групп, с собственными интересами – таким образом исключая из картины тот факт, что современное государство, само по себе, вошло в симбиозные отношения с политическим проектом национализма».³

Другой ловушкой была «территориализация» анализа, и выбор в качестве основного объекта некоторой единицы, заключенной в определенные границы, как правило, совпадающие с государственными. В результате, по образному выражению Э. Гидденса, «сеть социальной жизни была сплетена внутри контейнера, называемого национальным обществом», а «все, что выходит за

² A. Wimmer, N. Glick Schiller, “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences”, in *Global Networks*, 2, 4 (2002) – pp.301-334.

³ Там же, с.306.

его пределы, аналитически отсекается – а если перейти к кухонной метафоре, данный процесс схож с процессом, когда блин на горячей сковородке, будучи отделенным от масла, принимает обособленную форму. Общество контейнера захватывает культуру, политику, экономику и ограниченную группу людей. В структурировании единого общественного устройства, основные теоретические дискуссии разворачивались вокруг относительной ценности каждого из этих измерений, – последователи Парсонса выступали за культуру, тогда как марксисты благоволили к экономике – и в выявлении насколько общество определяет поведение индивидов или, наоборот, социальные структуры возникают из действий отдельных личностей. Практически никакого внимания не было уделено вопросу, почему эти границы общества контейнера прочерчены определенным образом и каковы последствия методологического ограничения аналитического горизонта – таким образом, взаимосвязи и процессы, имеющие место за пределами границы, были удалены из поля зрения».⁴

Эта оптика, описанная Виммером и Глик Шиллер, очевидно, определила динамику развития молодых государств в конце 80-х. Действительно, внутри каждого отдельно взятого контейнера, реформы в области «суверенной» экономики, демократических преобразований или языковой политики шли с различной скоростью, иногда замедляя, иногда ускоряя друг друга, но редко где они совпадали и двигались синхронно. В результате, вопрос о характере демократических процедур и, соответственно, легитимности существующей власти стал подвергаться постоянному вопрошанию. В Кыргызстане – это дважды привело к насильственной смене власти. Но с тем или иным результатом с начала двухтысячных массовые протесты пережили Украина, Грузия, Армения, Молдова, а в 2011-2012 годах с ними столкнулись Казахстан, Беларусь и Россия, стабильность режимов, в которых мало у кого вызывала сомнения совсем недавно.

Идея суверенитета, взятая всеми странами за основу на рубеже 80-х и 90-х, была проста. Некий «народ», заключенный в неких границах случившегося на тот момент по факту «контейнера», произвел акт «самоопределения» и передал полномочия управления собой определенному государству, которое обязалось защищать его интересы. Другое дело, что содержимое в каждом из «контейнеров» оказалось настолько неоднородным, что выделить в качестве приоритета тот или иной «национальный» (в смысле «общенародный») интерес было достаточно сложно, также как сложно оказалось и удержать баланс интересов, в тех случаях, когда приоритетов было выделено несколько. И эта проблема выдвигает на первый план другой теоретический аспект анализа понятия суверенитета.

С точки зрения Майкла Хардта и Антонио Негри, сущность исторических процессов модернизации состоит в появлении определенного кризиса,

⁴ Там же, с.307.

возникшего в мировосприятии жителей Европы, в результате эпохи Возрождения и Реформации.⁵ С одной стороны, люди почувствовали, что они сами способны контролировать свои отношения с Богом и с природой. С другой – в рамках феодального сословного общества им было невозможно контролировать свою жизнь, из-за власти аристократии и католической церкви. Эпоха буржуазных революций отражала именно этот сдвиг в общественном сознании – это была борьба за освобождение от «внешнего» контроля, в пользу «внутреннего», самостоятельного определения собственной судьбы. Однако итогом этих революций становится «национальное государство», основанное на идее «суверенитета», а именно: новый, куда более изощренный, чем прежде, аппарат контроля над стремлением людей к освобождению.

Логика перехода от идеи революционного освобождения к идее суверенного государства базируется на страхе перед революционным беспорядком, хаосом и гражданской войной, которые для Европы того времени стали настоящим бедствием. Идея о том, что суверен, которому люди передают часть своей свободы и прав, чтобы он стал инструментом прекращения «войны всех против всех», соединившись с идеей «общественного договора» между обществом и государством, обеспечила господствующее положение новой модели государственного управления. Собственное самоопределение и контроль над своей судьбой трансформировались в идею представительства и демократических выборов, как механизма реализованной свободы и равенства. Будучи гражданином демократического государства, человек получил возможность обменять свой голос на определенные гарантии безопасности и благополучия. По мнению Хардта и Негри, идея общественного договора находится в центре этого преобразования сил свободы, равенства и братства, в отношении отчуждения и господства: «Договор о создании государства включен в договор о подчинении и неотделим от него. Эта теория суверенитета представляет собой первое политическое разрешение кризиса современности».⁶

Это утверждение приводит к необходимости проанализировать еще одно важное для данного рассуждения понятие – понятие «общественного договора». Вопрос о заключении нового общественного договора был очень популярен у политологов и юристов на пространстве бывших социалистических стран в конце 80-х и начале 90-х XX века. В этом контексте обсуждалась и власть большевиков, как политической силы, в принципе, отрицающей любой социальный контракт, и те декларации о независимости, которые возникли после распада СССР, и, конечно же, новые Конституции новых независимых государств.

Ханна Арендт, в своей знаменитой книге «О революции», отмечает, что в европейской традиции превалирует понимание общественного договора, в

⁵ Хардт М., Негри А., Империя, М.: Практика, 2004 – 440 с., с. 77 -114.

⁶ Там же, с.90.

котором он заключается между государством и обществом. То есть, в наиболее популярной и упрощенной версии знакомой каждому, граждане делегируют свою власть и полномочия по управлению государству, а оно, в ответ, берет на себя обязательства по отношению к своим гражданам, по обеспечению им безопасной, стабильной и обеспеченной жизни. Это нынешнее понимание общественного договора, безусловно, явилось результатом тех революций, которые произошли в Европе в конце XVIII и в XIX веках.

Однако в политических теориях, возникших в XVIII веке (и во многом послуживших для обоснования революционных изменений), проводилось четкое различие между *двумя* типами общественного договора.

Первый – это договор между отдельными лицами, и он предназначен для того, чтобы давать жизнь обществу. *Второй* – это договор между правителем и его народом, который давал жизнь правовому государству, путем ограничения прав правителя и выполнением с его стороны определенных обязательств по отношению к народу. Таким образом, обе эти версии в рамках построения универсальной теории, охватывающей все общественные и политические процессы, рассматривались как две фазы единого процесса. Однако, по мнению Арендт, история показывает, что две эти версии общественного договора, в действительности, исключают друг друга. И это можно увидеть, сравнив возникновение национальных государств на европейском континенте и создание Соединенных Штатов Америки, на американском.⁷

Материалом для ее анализа выступают две важнейшие революции современности: Великая Французская и Американская, а также те последствия этих революций, которые связаны с установлением нового общественного порядка. Установление порядка, в том числе и эпистемологически, связано с Конституцией. С конституцией как документом, и с конституцией, как со «скелетом», на котором крепится вся нормативная и ценностная система общества, а также с конституцией, как своеобразной формой общественного договора.

Арендт отмечает, что конституционные процессы, в принципе, можно также поделить на два направления. Одни являются результатом реальных завоеваний революционного правления, к другим, по ее мнению, «принадлежат революции, происшедшие почти во всех европейских странах после Первой мировой войны, а также имевшие место во многих колониальных странах, добившихся независимости от европейских правительств после Второй мировой войны. ... обычно являлись делом рук специалистов, однако не в том смысле, в каком Гладстон называл Американскую конституцию самым удивительным произведением, когда-либо созданным ... мозгом и волей человека», но скорее в том, в каком Артур Янг еще в 1792 году отмечал, что французы заимствовали «новое слово», которое они использовали так, как если бы конституция была

⁷ Х. Арендт, О революции, - М.: Издательство «Европа», 2011, - с. 233-246.

пудингом, который следует делать по рецепту». Целью этих конституций было запрудить поток революции, и если они при этом служили также ограничению власти, то это касалось в первую очередь власти народа, проявление коей предшествовало их установлению, а уже во вторую – власти правительства».⁸

Таким образом, можно провести определенные параллели между вариантом Конституции и типом общественного договора. И если во Франции перипетии написания и принятия послереволюционной конституции свидетельствуют о заключении общественного договора «второго типа» - договора между властью и обществом, к тому же предложенному со стороны власти, то в Америке этот процесс, напротив, происходил «снизу вверх», и был скорее реальным заключением общественного договора «первого типа». И он базировался на ином, отличном от европейского «понимании власти и авторитета», которое после Декларации независимости породило «конституционную лихорадку» во всех тринадцати штатах. «Что отсутствовало в Старом свете, так это townships, городские и сельские общины, и то, что (на взгляд европейского наблюдателя), когда «догмат верховенства народа вышел из общины и овладел правлением, произошла Американская революция». Те, кто получил власть конституировать, творить конституцию, были законно избранными делегатами уже конституированных органов; они получили свой авторитет снизу. Так что, когда они твердо придерживались римского принципа, что источником власти является народ, для них это не было фикцией. Народ не был для них абсолютом, наподобие нации, стоящей над всеми авторитетами и свободной от всех законов, но являл собой вполне реальную вещь, организованную множеством, чья власть осуществлялась в соответствии с законами и создавалась ими».⁹

Следующую параллель можно было бы провести между типом общественного договора и тем способом отчуждения/присвоения власти, который, в качестве кризиса современности, описан Хардтом и Негри. Отчуждение власти в пользу государства в этой схеме анализа принадлежит общественному договору «второго типа», который, по мнению Арендт, характеризуется наличием конституций, которые «никоим образом не были результатом революции; напротив они были навязаны после того, как революция потерпела поражение, и воспринималась населением данных стран как знак этого поражения».¹⁰

И именно этот тип договора выступает основанием национального и государственного суверенитета.

Американская же традиция берет свое начало в процессах присвоения власти через общественный договор «первого типа» – тот договор, который учреждает возникновение общества как такового и заключается между всеми его членами. Местное самоуправление, существовавшее в американских колониях,

⁸ Х. Арендт, *О революции*, - М.: Издательство «Европа», 2011, с. 197.

⁹ Там же, с. 228-229.

¹⁰ Там же, с. 197.

произошло от “*Mayflower Compact*” – соглашения подписанного на борту судна «Мэйфлауэр», доставившего в Америку из Англии людей, основавших первую постоянную колонию в новой Англии. Арендт подчеркивает, что «они явно опасались так называемого естественного состояния, нехоженной пустыни, не имеющей никаких установленных человеком границ, равно как и неограниченной инициативы людей, не связанных каким-либо законом. В этих опасениях нет ничего удивительного; это вполне обоснованная реакция людей, решивших оставить цивилизацию и начать жить заново. В этой истории более всего поражает, что их явственный страх друг перед другом сопровождался не менее явственной уверенностью, что в их собственной власти, никем не дарованной и никем не утвержденной и еще не подкрепленной никакими средствами насилия, объединиться вместе в *Civil Body Politic*, гражданский политический организм, который будучи удерживаемым от распада только силой взаимного обещания «в присутствии Бога и друг друга», в то же время полагался достаточно сильным, чтобы «создавать и вводить» все необходимые законы и органы управления. Этот случай быстро сделался прецедентом, и когда менее чем двадцать лет спустя колонисты из Массачусетса эмигрировали в Коннектикут, они выработали свои собственные «Фундаментальные порядки»...¹¹

Почему этот тип договора оказывается противоположным тому, который определяет устройство «суверенной нации»? Базирующиеся на взаимных обязательствах документы конституировали реальные «гражданские политические организмы». Эти «политические организмы» не были учреждениями в собственном смысле слова: *они не предполагали управления и разделения на управляющих и управляемых*. Лучшим доказательством тому служит факт, что объединенный в них народ более чем на полторы сотни лет мог оставаться лояльным подданным Англии. Эти новые политические организации были по сути «политическими сообществами», и их значение для будущего состояло в формировании *политического пространства, в котором были возможны власть и требования прав без притязания на суверенность* (курсив мой. – Н.Б.).¹²

Если воспользоваться предложенной рамкой анализа, то, что она может дать для обсуждения процессов распада СССР и дальнейшего развития новых независимых государств?

Безусловно, Советский Союз был примером одного из наиболее отчужденных от реального человека «аппаратов управления», обладающий тотальным контролем над всеми сферами жизни индивида, включая частную и семейную жизнь. С другой стороны – стабильное существование, высокий уровень образования, развитие институтов культуры в итоге привели к очередному воспроизводству «кризиса современности» на его (и не только его)

¹¹ Там же, с. 230-231.

¹² Там же, с. 231-232.

территории. Потребность управлять своей жизнью привела к новому запросу на модернизацию общества и к той коллективной активности, которая началась в годы перестройки. И эти процессы изначально были направлены на пересмотр революционного проекта, который начался в 1917 году и вызвал к жизни новый тип общественно-государственного устройства. Можно воспользоваться словами Хардта и Негри, которые относятся к совершенно иному историческому периоду и региону, но как нельзя лучше подходят к ситуации на рубеже 80-х и 90-х XX века: «Однако это новое явление породило войну. Да и как мог столь радикальный переворот не привести к сильнейшему антагонизму? Могла ли революция не привести к контрреволюции? Действительно имела место контрреволюция в собственном смысле этого слова: культурная, философская, интеллектуальная и политическая инициатива, которая, не имея уже возможности ни вернуться к прошлому, ни сломить новые силы, стремилась подчинить и присвоить себе мощь возникающих движений и изменений. Это и есть второй образ современности, предназначенный вести войну против новых сил и установить над ними всеобъемлющую власть».¹³

Попытка модернизации обернулась волной «суверенизации», в результате которой на месте одной огромной машины подавления и контроля возникло 15 новых. Возможно, они в чем-то оказались устроены по-разному, но каждая из них превратила живой и творческий порыв участия в механические процедуры отчуждения и делегирования власти «отделенному» от людей государственному аппарату. Таким образом, заключенный в результате революционных преобразований общественный договор оказался договором второго типа – договором, по которому «народ» передавал власть «государству».

Соответственно, каждая из вновь созданных конституций была лишь «пудингом, который следует делать по рецепту». Закрепленное в этих документах разделение властей не привело ни к какому результату, поскольку в общественном договоре «второго типа» – это разделение на практике осуществить очень сложно. Только сообщество, которое сначала установило правила внутри себя и для своего собственного управления, способно сразу и четко различить границы между правилами (Законом) и тем, кто и как принимает в сообществе решения (Властью). А такое сообщество может появиться только в результате общественного договора «первого типа».

С дистанции сегодняшнего дня становится понятно, что «методологический национализм» и представление об «обществе-контейнере» привели к тому, что на территории, рассыпающегося на отдельные страны СССР, не удалось создать именно такого «*политического пространства, в котором были возможны власть и требования прав без притязания на суверенность*».

Конечно же, если рассматривать процессы «изнутри» того исторического

¹³ Хардт М., Негри А., Империя, М.: Праксис, 2004, с. 81.

времени, то следует признать, что в середине 80-х разглядеть ограничивающий характер «методологического национализма» вряд ли было возможно. В дебатах о новом союзном договоре «право наций на самоопределение» повторялось в десятки, а может быть и в сотни раз чаще, чем имя Розы Люксембург, которая подвергала этот подход жесткой критике еще в начале прошлого века. К тому же классики революционной теории к концу 80-х были уже крайне непопулярны. Стремление определять «свою» жизнь оказалось тесно связано со стремлением делать это на «своей» территории. А эта хорошо понятная и определенная территория оказалась гораздо теснее связана с понятием «*нации, стоящей над всеми авторитетами и свободной от всех законов*», чем с понятием «*народа*», который «*являл собой вполне реальную вещь, организованную множеством, чья власть осуществлялась в соответствии с законами и создавалась ими*».

Какие же перспективы на будущее возникают для Кыргызстана (и не только для него) из предложенного анализа? Возможно ли переписать общественный договор по-другому сегодня, когда все институты национального государства уже функционируют в полную силу и приняты обществом? Есть ли надежда на то, что тотальное отчуждение между человеком и «системой управления», ведущее к постоянному социальному напряжению, будет каким-то образом преодолеваться?

В этом отношении видятся две возможности, которые кажутся продуктивными в существующей ситуации.

Первая линия, внутри которой стоит усиливать и подкреплять имеющиеся тенденции – это интерес людей к Конституции. В Кыргызстане существует достаточно заметное правозащитное движение, которое занимает очень жесткую позицию в отношении того, что Конституция является главным из правил, которые мы должны соблюдать. Конечно, новая Конституция страны создавалась в процессе «конституционной лихорадки» по всей территории республики, но, тем не менее, она является продуктом коллективного творчества, которое происходило открыто. Однако значение этого документа так и не осознано, а его «присвоения» всем населением так и не произошло.

И это переводит фокус внимания на другой очень важный общественный процесс, происходящий сегодня – а именно: процесс децентрализации и развития местного самоуправления. Общенациональная Конституция не может быть понята и принята адекватно до тех пор, пока у людей не будет своей собственной «малой» конституции в форме устава местного сообщества. Этот документ регулирует жизнь на том уровне, где соблюдение правил общежития зависит от взаимных обязательств не перед абстрактным «государством» или «обществом», а перед теми людьми, которых ты ежедневно встречаешь на улице, с которыми общаешься на работе, у которых покупаешь продукты на рынке. Кто принимает решение об этих правилах и кто потом следит за их соблюдением – это ключевые вопросы, меняющие политическое и общественное сознание. Только

непосредственное включение в этот живой процесс установления порядка позволяет понять и отделить важность соблюдения правила от того процесса, в котором это правило обсуждается и принимается. А без этого понимания «растяжка» между различными «ветвями» власти остается формальным и декоративным украшением, напечатанным на бумаге.

Самостоятельность местного самоуправления не ведет к «параду суверенитетов» каждого города и села, как это можно вычитать из опасений тех, кто является сторонником более понятной и доступной «вертикали централизованного управления». Как раз напротив, она ведет к появлению *«политического пространства, в котором возможны власть и требования прав без притязания на суверенность»*.

Для Кыргызстана, обладающего достаточно развитой сетью гражданских организаций и активистов, в том числе и на местном уровне, этот путь безусловно мог бы стать перспективным. Однако это возможно только при условии, что из формального залога реформа местного самоуправления превратится в процесс реальных преобразований на местном уровне.

Интересно, что Ханна Арендт, в заключении своей книги о революции оказывается довольно пессимистичной. Последняя глава этой книги называется «Революционная традиция и ее потерянное наследство». По ее мнению, революционная традиция оборвалась везде, включая США, в которых для ее развития были наиболее удачные условия. Утраченным наследством Арендт считает возникновение и функционирование организаций, спонтанно созданных на самом низовом уровне, которые могли быть как рабочими комитетами на фабриках, так и сообществом соседей на улицах городов и сел. Их отличительной чертой является активность и неподдельный интерес людей к политике, а также к вопросам о том, как они сами могут повлиять на свою жизнь. Но эти вопросы не были связаны только с непосредственной повседневностью их собственного существования, для них были важны и более широкие процессы, происходящие в обществе, та общественно-политическая рамка, в которой их будущая повседневность стала бы располагаться. Как показала история, абсолютно во всех случаях этот опыт (включая революцию 1917 и создание «Рабочих, крестьянских и солдатских советов») был подавлен государственным аппаратом в той или иной форме. Это не обязательно могло быть насильственное противостояние с властью, это могла быть и апроприация нового «живого» института государственным аппаратом, с целью превращения его в «мертвое» механически управляемое устройство (как это и случилось в СССР).

Сегодня новый подъем протестных и революционных настроений переживает не только Кыргызстан или постсоветские страны. Эти процессы показывают, что «правая» нелиберальная утопия оказалась столь же несостоятельной в роли «универсального» средства для решения всех

социальных и политических проблем, как до этого не справилась с задачей и утопия «левая» - коммунистическая. Именно поэтому так важно задуматься о том, какого типа модели могут возникнуть на месте тех, которые вызывают массовое недовольство, практически повсюду. Надо ли в рамках протеста приспосабливаться к тому, что кажется сегодня незыблемым, или стоит попробовать обдумать что-то новое?

Некоторое время тому назад, размышляя над сходными проблемами о возможных направлениях развития левой идеологии, Славой Жижек написал в одной из дискуссий в Интернете: «Мое мнение таково, что левые не способны предложить настоящую альтернативу глобальному капитализму. Да, это правда, что «капитализм не будет существовать вечно» (это защитники новой политики сопротивления считают, что капитализм и демократическое государство останутся тут навсегда); он не сможет справиться с противоречиями, которые сам и производит. Но между негативным пониманием и базовым позитивным видением существует разрыв. Я не думаю, что сегодняшние кандидаты в лице «антиглобалистов» и других движений сделают работу по его заполнению. Так что же мы должны делать? Все возможно (и невозможно) при соответствующей дозе скромности, а также при избегании морализирования и самодовольства. Я понимаю, что когда левые формируют протестное движение, необходимо измерять его успешность через степень, в которой удовлетворяются отдельные потребности и запросы: но более важным, чем решение конкретных задач, может оказаться критическое сознание и поиск новых путей организации».¹⁴

Настоящее эссе возникло из мысли, что текущий момент представляется очень подходящим для переосмысления прошлого опыта и поиска новых подходов к формированию образа будущего и путей его достижения. Этот поиск, так или иначе, связан с утопическим представлением об этих предметах. Тем не менее, другого способа продвигаться вперед пока никто не изобрел. Возвращение к революционным традициям и пересмотр общественного договора на уровне местных сообществ могут стать одним из тех путей, которые изменят наше общество.

А затем, может быть, опыт осуществления самоуправления «внутри» национальных суверенитетов позволит со временем пересмотреть и отношения «между» ними? Может быть вместо существующих сегодня «неоимперских» проектов, с которыми так долго и, как теперь выясняется, достаточно безуспешно боролись «суверенные нации», наши страны смогут создать другой тип отношений, в котором будут *«возможны власть и требования прав без притязания на суверенность»*.

¹⁴ Slavoj Žižek, Resistance Is Surrender, in LRB, Vol. 29 No. 22 • 15 November 2007, <http://www.lrb.co.uk/v29/n22/slavoj-zizek/resistance-is-surrender>

ПОСТСОВЕТСКИЙ КЫРГЫЗСТАН В КОНТЕКСТЕ МАКРОПРОЦЕССОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

За прошедшие двадцать лет западная политология, и особенно ее субдисциплина транзитология, неоднократно обращалась к постсоветскому пространству в поиске подтверждений каноническим моделям объяснения макрополитической трансформации. Основной парадигмой научного и политического мира после конца Холодной войны стала демократизация. Автором самого общего и доступного определения этого процесса является берлинский социолог Фритц Вильмар, охарактеризовавший демократизацию как совокупность всех действий и процессов, направленных на замену авторитарно-иерархических форм власти и внедрение общественного контроля, самоопределения и механизмов базисного управления.¹⁵

Западный мир ожидал от стран-преемниц Советского Союза поступательной и целенаправленной трансформации в сторону электоральной демократии и рыночной экономики. В ретроспективе эти ожидания можно, безусловно, охарактеризовать как наивные. Однако они основывались не только на подъеме общественных либерально-оптимистичных настроений, но и на опыте научной модели «волн демократизации». Широко известный американский ученый Сэмюэл Хантингтон в своей книге *«Третья волна: демократизация в конце XX столетия»* обозначил три фазы демократических преобразований в современной истории: первую с 1828 по 1926 годы; вторую с 1943 по 1962 годы; и, наконец, третью, которая началась с португальской «революции гвоздик» в 1974 году, впоследствии охватила последние диктатуры Западной Европы (Грецию, Испанию), продолжилась в Латинской Америке и Восточной Азии и непосредственно предшествовала коллапсу СССР и его восточноевропейских спутников.¹⁶

Гейдельбергский политолог и знаменитый специалист по постсоветскому пространству Клаус фон Байме более дифференцировано подходит к последнему этапу. Политические преобразования на территории СССР он выделяет в отдельную, четвертую волну демократизации, при этом обращая внимание на особенности постсоветской трансформации.¹⁷

¹⁵ Vilmar, Fritz: Strategien der Demokratisierung, Berlin 1973, S.21.

¹⁶ Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden 2010, S. 34ff.

¹⁷ Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung, Bonn 2010, S. 434.

В целом, катализатором демократизации принято считать глубокие изменения в социально-экономической структуре обществ и регионов. В то же время «волнообразность» демократизации и ее разделение на отдельные фазы объясняется динамикой и (не)стабильностью власти, интересами политических элит и влиянием экономических «шоков».

Недавние события в арабском мире, приведшие к падению нескольких авторитарных режимов, некоторыми наблюдателями уже сейчас характеризуются как «пятая волна» демократизации. Однако большинство научного сообщества предпочитает избегать скорых выводов по «арабской весне» – слишком высок фактор внешнего воздействия при одновременном отсутствии системных изменений в экономической и социальной плоскости обществ Северной Африки и Ближнего Востока.

Где же место Кыргызстана в этих макропроцессах?

Чтобы упорядочить рассуждения о политической трансформации Кыргызской Республики, автор предлагает читателям разграничить три дискурсивные плоскости: (1) научно-аналитическую, (2) политическую и (3) медийно-журналистскую.

Естественно, такое разделение имеет исключительно умозрительный характер, поскольку научный анализ, политическая общественная деятельность и масс-медиа практически нивелируют границы между этими сферами интеллектуальной деятельности. Тем не менее, эти три сферы (наука, политика, СМИ) следуют различной внутренней логике и имеют разных адресатов. В случае Кыргызстана, по убеждению автора, именно поэтому можно наблюдать наложение трех, частично противоречивых, «имиджей» кыргызстанской политической трансформации. Основное внимание этого обзора будет посвящено именно научно-политологической оценке кыргызстанских преобразований с особым фокусом на последние годы.

«Дефектная демократия» как аналитическая концепция

На сегодняшний день, практически каждое государство на планете стремится назвать себя «республикой», тем самым риторически подчеркивая приверженность принципам репрезентативного управления и общественного блага. Тем не менее, очевидно, что республиканская самоидентификация не делает, допустим, Северную Корею, Северный Судан и Афганистан примерами демократизированных обществ.

Даже странам, прошедшим преобразования в рамках «волн демократизации», зачастую не удастся построить стабильные демократические структуры. В рамках этого краткого очерка у автора нет возможности заниматься дискуссией критериев демократии, существования особых, национально и культурно окрашенных форм демократической государственности и философским

вопросом, является ли демократия вообще самодостаточной целью и ценностью. Эти вопросы достаточно полно, хотя и не исчерпывающе, освещены рядом крупных публикаций и монографий. Заинтересованный читатель может ознакомиться, к примеру, с совместным трудом известных политологов Оффе, фон Байме, Абронайт и Бенца, посвященному состоянию и диагностике демократии в современном мире,¹⁸ или же обратиться к каноническому труду Роберта Дала о демократии и полиархии.¹⁹

Практически все постсоветские республики спустя 20 лет после формальной демократизации попадают в категорию «дефектных демократий». Этот аналитический класс политических систем был создан политологами Меркелем и Круассоном с целью развития научного инструментария, который традиционно различал только тоталитарные, авторитарные и демократические режимы.²⁰

Что же такое «дефектная демократия» и почему трансформация некоторых государств приводит к развитию «дефектной демократии»?

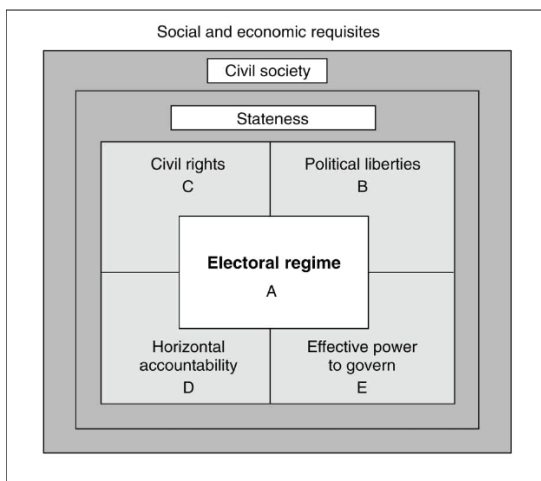
Теория Меркеля/Круассона исходит из предпосылки, что «здоровая» и полноценная демократия состоит из пяти систем, функционирование которых обеспечивает стабильность государства. Речь идет об (А) электоральной системе, (В) системе политических свобод и конкуренции за власть, (С) системе гражданских прав, (D) системе разделения и горизонтального взаимного контроля властей и (Е) системе эффективного государственного управления. Кроме основных признаков государственности, основой существования «дефектной демократии» являются фундаментальная социальная и экономическая жизнеспособность и наличие гражданского общества. Сочетание всех пяти subsystemов, гражданского общества и социально-экономических предпосылок определяет возникновение и развитие демократии как государственной формы управления.

В чем плюс теории Меркеля/Круассона? Анализируя успехи и недостатки молодых демократий, мы можем идентифицировать в какой из subsystemов происходит сбой.

¹⁸ Offe, Claus/Abromeit, Heidrun/Benz, Artur/ von Beyme, Klaus: Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt 2003.

¹⁹ Dahl/Robert A.; Polyarchy: Participation and Opposition, Yale 1973.

²⁰ Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel (Hrsg.): Defekte Demokratien. Bd.1, Theorien und Probleme, Frankfurt 2003.



Источник: *Democratization, Vol.11, No.5, December 2004, S.33–58.*

«Дефектные демократии» качественно отличаются от либеральных демократий Западной Европы, тем не менее их внутренняя логика не является авторитарной. Существуют разные типы «дефектных демократий». В зависимости от того, в какой из сфер (А, В, С, D, Е) проявляются дефекты и недостатки, авторы предлагают следующую классификацию:

- 1) Эксклюзивная демократия характеризуется проблемами в сфере электоральных механизмов (А) и политических прав (В). Основным критерием является проведение всеобщих, свободных и честных выборов. Дефектность эксклюзивных демократий заключается не только в непосредственной манипуляции выборами и предвыборных кампаний с помощью прямого воздействия или косвенного административного ресурса. «Эксклюзивность» таких режимов проявляется в тех случаях, когда определенные группы населения исключаются (полностью или частично) из политического процесса, их участие в избирательном процессе (в качестве избирателей и кандидатов) осложнено или невозможно, их интересы не представлены и не артикулируются. Подобная дискриминация может быть направлена на этнические, религиозные или политические группы. Примером может служить апартеид в ЮАР до 1990 года.
- 2) Нелиберальная („iliberal“) демократия возникает в случае систематического нарушения гражданских свобод (С). Общая демократическая конструкция при этом сохраняется. Классическим примером являются постсоветские режимы девяностых годов, когда власть главы государства легитимировалась проведением общих выборов. Выборность президентов, в то же время, не гарантировала отдельному гражданину соблюдение его прав со стороны государства.

- 3) Проблемы делегативной демократии заключаются в отсутствии разделения властей (D) и институциональной слабости правового государства. Предусмотренная большинством конституций система сдержек и противовесов при этом оказывается заложницей исполнительной власти или неформальных политических элит. Демократически избранный парламент и судебная система не обладают независимой дееспособностью. Наиболее хорошо исследованным примером является Российская Федерация с 2000 по 2010 годы.
- 4) Анклавная (ограниченная) демократия определяется географическими и секторальными дефицитами (E). Правительство, властная монополия которого не распространяется на всю свою территорию (например, северные штаты Мексики), или же не имеет решающего влияния в определенных сферах госрегулирования (например, военно-промышленный комплекс в Чили), не может быть эффективным, даже если оно пришло к власти демократическим путем.

Кыргызстанская трансформация через призму «дефектной демократии»

Опыт кыргызстанской трансформации содержит элементы разных типов «дефектного развития» и имеет противоречивый характер. Особенно после событий 2010 года траектория развития страны является предметом многочисленных анализов. Поскольку автор не обладает насыщенным, «внутренним» взглядом на кыргызстанскую политику, то для оценки преобразований за прошедшие двадцать лет здесь будут использованы выжимки из различных сравнительных индексов и рэнкингов.²¹ Интерпретация этих исследований в свете описанных выше концепций «дефектной демократии» может служить ориентиром для более подробного занятия новейшей историей Кыргызской Республики.

Во время первого десятилетия независимости Кыргызстан часто претендовал на звание «островка демократии» в регионе. Биография президента Акаева и воздержание режима от непосредственного использования репрессивного аппарата действительно выделяли Кыргызстан на фоне соседних республик. В преддверии третьих выборов в 2000 году волна административного давления на независимые СМИ и политических оппонентов развенчала миф о некоей «природной» демократичности первого президента. После переворота 2005 года второй президент Бакиев получил мандат на реформистскую деятельность. Ожидания общества были разочарованы, новая конституция 2007 года не смогла остановить распространение коррупции и преследования политических соперников. Наоборот, концентрация власти в руках президента стала одним из

²¹ В первую очередь Bertelsmann Transformation Index 2012/ также Freedom House / Polity 4 / BICC GMI.

факторов, обусловивших повторную смену власти в 2010 году путем народного протеста.

Элементы «экссклюзивности»: парламентаризм с оговорками

Легитимность Кыргызской Республики как национального государства не подлежит никакому сомнению. Кыргызстанская национальная политика решающим образом осложнилась после июньских событий 2010 года на юге республики. Вопросы доступа к правосудию и равенности перед законом особенно заострились на факторе этнической принадлежности к кыргызскому большинству или узбекскому меньшинству. Бытовая и кризисная дискриминация частично повлияли на участие меньшинств в парламентских выборах и дали толчок растущей «дефектности» кыргызского парламентаризма. Безусловно, новаторский переход к парламентской республике, который в целом нужно рассматривать как рискованный, но позитивный эксперимент, тем самым с самого начала отягощается элементами «экссклюзивности». По сравнению с прежними парламентами в новом составе Жогорку Кенеша действительно представлено рекордное количество депутатов от этнических меньшинств. Тем не менее, гендерные и этнические пропорции не отображаются в исполнительной власти и в чиновничьей среде.

Элементы «нелиберальности»: государство vs. право

В Кыргызстане существует сеть НПО и объединений правозащитного характера, и их работа направлена на повышение правового образования и защиту гражданских интересов. Основной проблемой остается чрезвычайно низкий уровень доверия населения к правоохранительным и судебным структурам. Формальные реформы судов, МВД и прокуратуры де юре направлены именно на снижение коррупции и повышение доверия граждан, де факто именно эти госорганы у многих ассоциируются с предвзятостью, дискриминацией и нарушением прав.

Элементы «делегативности»: верховенство неформальной политики и исполнительной власти

Политические процессы в Кыргызстане подвержены массивному воздействию акторов, не имеющих прямого отношения к демократически избранным властям. Крупный бизнес, представители иностранных государств, определенные криминальные элементы и иные неформальные структуры обладают фактическим правом вето по многим вопросам. Представители почти всех политических партий стараются вовлечь Москву в консультации при создании коалиций. Связи государственных лиц с криминальными авторитетами сложно доказать, но и здесь существуют определенные прецеденты, как в примере известного авторитета Камчы Кольбаева и его связей с парламентариями.

Формальное, закрепленное конституцией разделение властей по сути нейтрализовано принципами клановости и семейственности правящих элит. Особенно на последнем этапе президентства Бакиева было практически невозможно различать между внутренним властным кругом и системой государственного управления. Переходный период 2010 года, конституционная реформа и формирование нескольких новых кабинетов замедляют укрепление компетенций судебной и законодательной властей. Особенно вмешательство исполнительной власти в процедуру выбора, назначения и отстранения судей оказывает негативное влияние на систему правосудия и ее функциональную автономность. Судебная ветвь власти в Кыргызстане является наиболее слабой и коррумпированной сферой государственности. Первый и второй президенты использовали суды для манипуляции законодательства и подавления политических оппонентов. Замена многочисленных судей при Отунбаевой должна была послужить «очистке» судов от скомпрометировавших себя кадров. С институциональной точки зрения подобная селективная люстрация зачастую приводит к проведению показательных процессов над сторонниками старого режима. Такие процессы, к сожалению, не оказывают позитивного влияния на судебную систему как ветвь власти, поэтому оценивать их значимость и результат как факторы развития независимого суда бессмысленно.²²

Дополнительным индикатором дефектности демократических процессов является постоянная ротация политических игроков по кругу «парламент – министерство – партия – парламент». Значительное количество чиновников времен президентства Бакиева смогло войти в состав нового парламента с депутатскими мандатами. Таким образом, очень сложно говорить о качественном обновлении политической системы. Существенные системные преобразования видны в первую очередь в конституционном праве, которое обладает ограниченным значением для политической культуры Кыргызстана.

Элементы «анклавности»: ограничение монополии государства на насилие

Одним из результатов пертурбаций 2010 года стало ослабление государственной властной монополии. Реорганизация госаппарата и его смешение с клановыми структурами при президенте Бакиеве в целом ослабили лояльность и эффективность силовых структур. Политическая неопределенность и прерывистая, неоднозначная легитимность переходного правительства и последующих парламентских коалиций, неудачные назначения высших чиновников дополнительно отягощают и замедляют процесс консолидации властной монополии центрального правительства. Возникновение и распространение партийных

²² Marat, E.: 'March and After: What Has Changed? What Has Stayed the Same?' In Cummings, S.: 'Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's 'Tulip Revolution'', London and New York 2010, S. 7–19.

«дружин» и молодежных бригад еще не достигло уровня пара-милитаризации, какую мы можем наблюдать, к примеру, в Мексике или Колумбии, и подобная перспектива на данный момент кажется маловероятной. Тем не менее очевидно, что отдельные личности и организации обладают способностью организовывать и мобилизовывать группировки сторонников для решения конфликтов силовым путем. К примеру, влияние Ошской мэрии на местные правоохранительные органы оценивается многими экспертами как однозначно более сильное, чем прямая юрисдикция бишкекских министерств.

Смешанные тренды

Предыдущие отрезки этого обзора рассматривали последние преобразования в Кыргызской Республике через призму «дефектности» демократии. Однако гибридность политических режимов зачастую является лишь переходной стадией на пути к консолидации более архетипичных форм. Кыргызстанская трансформация не имеет единого вектора и некоторые ее аспекты обладают позитивным потенциалом.

Отдельно следует выделить разнообразность и свободу гражданских инициатив и НПО. Особенно на фоне других стран региона нужно отметить свободу выражения и демонстраций. Участие гражданского общества в мониторинге референдума и выборов также является дополнительным стабилизирующим и модернизационным фактором политического развития. Наблюдение за деятельностью правительства через общественные советы и НПО – серьезный прогресс в становлении гражданского общества. Несмотря на тот факт, что большинство НПО частично или полностью финансируется из зарубежных источников, их работа благожелательно воспринимается населением, особенно на севере республики.

Свобода СМИ, в целом, остается одной из сильных сторон кыргызстанской трансформации. По сравнению с президентством Бакиева непосредственный цензурный контроль над классическими СМИ снизился. Кроме того, развитие интернет-медиа играет балансирующую роль. Последние предвыборные кампании показали, что противоборствующие политические силы и НПО имеют относительно свободный доступ к электорату и могут артикулировать свои позиции и критиковать политические события. Общественные дебаты и обмен мнениями между экспертами и политиками придают медийному пространству особую системную функцию. Одновременно существуют неразрешенные вопросы в отношениях правительства и национального ТВ, законодательство по вопросам клеветы и журналистской свободы регулярно становится предметом споров.

Общие настроения электората и населения по отношению к политической трансформации в Кыргызстане подвержены флюктуациям. В парламентских выборах 2010 года, которые считаются наиболее честными и соревновательными в истории региона, явка избирателей была рекордно низкой и едва превысила

57%. Тем самым представленные в парламенте партии на самом деле имеют мандат меньшинства и представляют менее 50% избирателей.

Тем не менее, общее отношение населения к демократизации в целом положительное. По результатам опроса IRI (Международный Республиканский Институт), проведенного Baltic Surveys/Gallup, абсолютное большинство респондентов (62%) ответили, что ассоциируют демократию со свободой. 59% согласны, что стране полезно наличие активной оппозиции и нескольких, отличающихся друг от друга, партий.²³

Темпы и векторы трансформации продолжают различаться на севере и юге страны. Южные регионы гораздо более скептически по отношению к центральному правительству и конституционной реформе.²⁴ Однако по данному вопросу пока еще не было проведено исследований, которые могли бы предоставить подробный анализ региональных отличий.

Итоговые заметки

Два переворота, этнический конфликт, переходный период и системная конституционная реформа – количество трансформационных шоков в современной истории независимого Кыргызстана, безусловно, превышает некий абстрактный «средне-постсоветский» стандарт. Даже без этих кризисных ситуаций и фаз переходный период центральноазиатских республик закован в неблагоприятные рамки макроэкономической ситуации и геополитических схем. Трансформация Кыргызстана ведет через фазу «дефектной демократии» с поступательно-разнонаправленными векторами. Кроме базисных проблем обеспечения населения минимальными услугами и ресурсами основным вызовом Кыргызстана является так называемая «дилемма одновременности».²⁵ Политолог Клаус Оффе сформулировал особый характер постсоветской трансформации – в отличие от трансформации южноамериканских или восточноазиатских стран она объединяет три макропроцесса. Во-первых - переход от авторитарной к демократической системе, во-вторых - переход от плановой к рыночной экономике, в-третьих - переход от индустриального к постмодернистскому обществу. Для Кыргызстана, как и для всего региона, дилемма имеет дополнительное, четвертое измерение: переход от традиционалистского, кланового социума к гражданскому обществу национального государства. На этом фоне определенная «дефектность» демократии неудивительна и важнее заострять внимание на достижениях, а не пробелах.

²³ IRI Kyrgyzstan National Opinion Poll <http://www.iri.org/sites/default/files/2011%20July%2013%20Survey%20of%20Kyrgyzstan%20Public%20Opinion,%20April%2025-May%2013,%202011.pdf>

²⁴ Ryabkov, M.: 'The North-South Cleavage and Political Support in Kyrgyzstan', in Cummings, S.: Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's 'Tulip Revolution', London and New York 2010, S. 77-92.

²⁵ Offe, Claus: Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt/M 1994.

КУДА ИДЕШЬ, КЫРГЫЗСТАН? И КАК ТУДА ДОБЕРЕШЬСЯ?

Ускорение экономического развития в демократическом контексте в стадии подросткового развития

«Мы не считаем, что оппозиция сделает значительный прогресс в усилиях повернуть недовольство по поводу повышения цен в политическое русло».

(Секретная дипломатическая телеграмма посольства США в Бишкеке в январе 2010 года в отношении резкого подъема цены на электроэнергию, приведшего к протестам, которые, в конечном итоге, привели к Апрельской революции 2010 года)²⁶

1. Введение

В Кыргызстане сила народных сил, отстаивающих свои права на самоопределение, является гораздо сильнее, чем многие могли думать. Соответственно, в недавнем опросе мнения, проведенном от имени Международного Республиканского Института, подавляющее большинство, 79% респондентов, заявили, что они хотели бы, чтобы их страна имела демократическую форму правления, а 72% думают, что гражданское участие важно (в какой-то степени).²⁷ Гражданское общество или, по крайней мере, сектор НПО, является динамичным в Кыргызстане и ситуация с гражданскими правами значительно лучше, чем в соседних странах. Однако, в то же самое время, вопросы, которые народ Кыргызстана²⁸ поставил приоритетными в программе действий и которые он желал бы видеть решенными, являются исключительно экономическими: «безработица», «повышение уровня жизни», или просто «экономическое развитие». Кыргызстан принадлежит к числу самых бедных стран в мире, где треть населения живет ниже черты бедности, и прогресс, в значительной степени, отсутствует.

²⁶ Опубликовано Wikileaks.

²⁷ Интервьюируемых спрашивали, согласны ли они с заявлением, что «демократия необходима в Кыргызстане», и 41% ответили «согласны», а 38% сказали, что «согласны в какой-то степени». Эти цифры немного меняются в различных возрастных группах, разделенных по полу, географическому месту проживания, сельской и городской местности (Источник: IRI/Gallup 2012).

²⁸ Далее термины «народ Кыргызстана» и «кыргызский народ» будут использоваться взаимозаменяемо. Это делается для улучшения читаемости данной статьи, и они не должны пониматься как относящиеся к, или исключительно, определенным этническим меньшинствам. Каждое лицо, имеющее гражданство Кыргызстана, будет (и должно) считаться «кыргызом».

Очевидно, что эти цифры должны напоминать нам о поучительной истории о том, что о политических режимах, как правило, судят в первую очередь на улицах и, главным образом, по результатам, которые они дают, и что Кыргызстану необходимо срочно развиваться экономически, чтобы поддержать свой путь к демократии. Потенциальная проблема состоит в том, что, если мы будем пересматривать впечатляющий успех развития авторитарных режимов в Восточной Азии на протяжении последних десятилетий, а также принимать во внимание, что даже часть международного сообщества по развитию высоко оценивают их «координационные способности» (то есть полномочия подавлять),²⁹ то не похоже, что демократия хорошо укоренилась, чтобы дать необходимый эффект для экономического развития. Возникает вопрос, каким образом стремления кыргызского народа – иметь демократию и ускоренное развитие – могут быть приведены в соответствие.

Конечно, развитие включает не только экономический рост, так же как бедность – это нечто большее, чем отсутствие денег (см. Амартию Сен). Но экономический рост и материальное благополучие, к которому оно ведет, являются необходимыми элементами для других устремлений, будь то государственные услуги, как услуги здравоохранения и образования, социальное обеспечение, или свободы человека и способность реализовать личные цели.

В своем усилии ответить на обозначенный выше вопрос, данная статья будет действовать следующим образом: во-первых, будут рассмотрены теоретические интерпретации успеха развития Восточной Азии, как положившие основу для дальнейшего обсуждения. Впоследствии, во втором разделе эти знания будут применяться к ситуации в Кыргызстане, развивая мысль о том, как адаптировать важные извлеченные уроки. Основным аргументом будет то, что экономическое развитие может потребовать сильного и активного государства, но последнее не обязательно должно быть автократическим, и было бы нереальным (и аморальным) в любом случае требовать от кыргызстанцев, чтобы они отказались от своих первых, хотя и неполных демократических достижений. Наконец, в третьем разделе будут сделаны выводы и предоставлены четкие рекомендации в отношении политики в Кыргызстане для различных отечественных участников процесса.

2. Развивающиеся государства Восточной Азии – учиться у диктаторов?

2.1. Политики, которые были успешными

Учитывая негативное влияние «шоковой терапии» быстрой экономической либерализации и приватизации, примененных в Кыргызстане правительством Акаева в сотрудничестве с международными донорами в первые годы после

²⁹ См., например, Атул Коли (Atul Kohli) (2004).

обретения независимости, понимание того, что могут быть лучшие пути участия в глобальной экономике, не может быть неожиданностью для региональных экспертов. Соответственно, в своей статье в этой публикации Нина Багдасарова отмечает, что ни неолиберальная, ни коммунистическая парадигмы не смогли предотвратить появление «массового недовольства практически везде»³⁰, и, переходя в экономическую сферу, совершенно верно то, что ни дерегулирование и минималистское государство, ни экономическая изоляция и полная государственная собственность, не были успешными.

Тем не менее, есть надежда в виде серединного пути, который, вероятно, лучше всего сумел охарактеризовать Роберт Уэйд, описав подход Восточной Азии как «промышленная политика открытой экономики».³¹ Суть, как многие ученые определили ключевые факторы успеха быстро развивающихся стран, таких как Южная Корея и Тайвань, в том, что они постепенно, но осторожно интегрировали свою экономику в глобальную систему, опираясь на частный сектор, и что государство в то же самое время играет защитную, координирующую и ставящую амбициозные цели, роль.

Политики в Восточной Азии рано поняли, что преждевременное открытие их экономик для глобальной конкуренции будет разрушать их «молодые отрасли производства», но они также понимали, что простая защита отечественного бизнеса высокими стенами тарифов не позволит им достичь когда-либо мировых стандартов эффективности. Таким образом, и это оказалось главным для успеха, государство предоставило защиту, одновременно требуя проводить непрерывную технологическую модернизацию.

Реализация была сложной и полагалась, например, на конкретные цели экспорта, поставленные для отдельных компаний, в конечном счете, накладывая на них санкции с помощью различных средств, если они не увенчались успехом. Например: государство контролировало финансовую систему и смогло нормировать доступ к кредитам в соответствии с его приоритетами. Другим показательным примером того, как государство «регулировало рынок»³² является то, как оно регулировало прямые иностранные инвестиции: им был разрешен въезд в страну только в том случае, если инвесторы принимали «требования по поводу местной составляющей», то есть подбора источников ресурсов, получаемых от местных поставщиков, что означало обеспечение совершенствования местных навыков.³³

³⁰ Багдасарова, данное издание.

³¹ Уэйд, 2011: 155.

³² Этот термин был введен Робертом Уэйдом (1990).

³³ См. Рутли (2012) для хорошего обзора развивающихся стран.

2.2. Институциональные механизмы, которые позволили реализовать эти политики

Конечно, реализация таких сложных промышленных политик является довольно сложной задачей, что также нашло свое отражение в выводах, сделанных учеными в отношении институциональной рамки, сделавшей это возможным. Совершенно очевидно, что все «развивающиеся государства» Восточной Азии обладали общей характерной чертой, имея автократические политические системы с централизованной формой правления и исполнительной власти - часто во главе с харизматичным президентом, взявшим страну под жесткий контроль. Они не были приятными государствами, будьте уверены, так как оппозиционные силы и гражданское общество, в целом, часто жестоко подавлялись. Однако, учитывая контекст этой статьи, все равно интересно изучить с функциональной точки зрения, что сделало возможным направление экономики, которая в основном функционировала, опираясь на рыночные принципы.

Здесь, по наитию, что было в основе успеха – это то, что лидеры имели государственный аппарат в их распоряжении, который мог заставить добиться целей. Государственные административные системы могли эффективно поощрять и наказывать частные предприятия потому, как они были укомплектованы квалифицированным персоналом, генерирующим профессиональный дух, и обладающим надлежащими механизмами для сбора и обработки информации. Термин «встроенная автономия», введенный Эвансом³⁴, прекрасно это отображает: чиновники должны знать, что происходит в частном секторе, дабы иметь возможность принимать эффективные решения, следовательно, они должны поддерживать тесные связи – но и, с другой стороны, они должны иметь возможность налагать санкции на предприятия в случае необходимости, и именно поэтому эти связи не должны выходить за рамки сбора информации. Большинство авторов спорят с тем, что авторитарные режимы имеют преимущество в этом отношении, поскольку государство не обязательно полагается на народную поддержку, но это не должно быть так, как мы увидим ниже. Обособления от индивидуальных интересов возможно даже легче достичь в демократических государствах.

Общепризнанно, что тесные связи между государством и отечественным бизнесом могут показаться знакомыми экспертам Центральной Азии, но может показаться странным предположение, что это может быть благоприятно для развития. Даже в научной литературе остается загадкой, почему эти связи сказываются положительно в одном контексте и отрицательно в другом. Безусловно, необходимо больше исследований по этому вопросу. Чтобы найти выход из этой дилеммы, в данной статье мы будем вынуждены признать подтверждение того, что взаимоотношения государства и бизнеса должны

³⁴ Эванс, 1995.

быть сбалансированы. Если бизнес доминирует, он сможет извлечь выгоду от государства, не делая чего-либо или точнее: то, что государство хочет, чтобы он сделал в ответ.

2.3. Благоприятные контекстуальные факторы

Да, необходима не только правильная³⁵ институциональная основа, но необходим и стимул для элиты, чтобы сделать развитие приоритетом. Два фактора должны быть выделены здесь, которые способствовали появлению «мотивации для развития»³⁶ в Восточной Азии:

Во-первых, наличие ресурсов – как природных ресурсов, так и внешней финансовой помощи. Хотя может показаться очевидным, что большая доступность ресурсов является плюсом, когда речь идет о развитии, и многие люди, живущие в Кыргызстане, особо подчеркивают их отсутствие как причину экономических проблем страны. На практике, причинно-следственная связь не столь однозначна: мир был свидетелем многих случаев, когда природные богатства негативно, если не катастрофически, влияли на стремление элиты модернизировать экономику. Талегкость, с которой нефть и газ дают возможность получать прибыль, которая может быть распределена среди определенных групп населения, ослабляет необходимость решать вопросы управления и серьезно заниматься институциональным строительством. Южная Корея развивалась без значительных природных ресурсов, а Казахстан следует описывать как богатую страну, несмотря на (а не: из-за) его природные богатства – и все-таки потенциал развития страны по-прежнему серьезно недоиспользуется из-за его неэффективной, коррумпированной государственной системы.

Во-вторых, конечно, даже авторитарным режимам необходимо поддерживать достаточную, чтобы выжить, основу политической поддержки. История показывает, что элиты были готовы более целенаправленно способствовать развитию, когда они ощущали высокую угрозу своей власти. Таким образом, развивая производственный потенциал своей страны, они могли создавать материальные блага, необходимые для подкупа внутренних соперников, или - если угроза исходила извне - на финансирование достаточно большой армии, чтобы остановить агрессора. Показательно, что Южная Корея была в ситуации постоянной войны со своим северным соседом с 1950 года. Кроме того, можно сказать, что разработка «националистического видения», план развития помогли авторитарным режимам обеспечить легитимность при оттеснении или подавлении гражданского общества и организованного труда. Национализм часто использовался в качестве «боевого клича» для мобилизации общественной поддержки, и однородное население Восточной Азии было очень

³⁵ Используя слово «правильный» не означает, что имеются готовые рецепты. Учреждения всегда необходимо разрабатывать согласно специфике местного контекста.

³⁶ Рутли, 2012.

полезно в этом отношении.

Итак, куда эти знания приведут нас, думая о Кыргызстане и его возможностях экономического развития? В конце концов, Кыргызстан уже почти полностью/частично/«имеющая недостатки» демократическая страна – в зависимости от применяемых показателей категорий понятий,³⁷ таким образом, было бы аморально и, вероятно, нецелесообразно рекомендовать принятие решительных репрессивных мер. Но можно ли достичь более активной экономической политики, реализуемой эффективно действующими чиновниками?

3. Применение этих знаний в Кыргызстане

В целях дальнейшего развития ответа на вопрос о том, как функциональные уроки, извлеченные из успехов Восточной Азии, могут быть приведены в соответствие с существующей демократической основой и общественным порядком в Кыргызстане, следующий раздел будет продолжать рассматривать изложенные выше концепции в местных условиях. По причинам аргументации, это будет сделано в обратном порядке, начиная с контекстуальных факторов, перейдя к институциональной основе, и, наконец, анализируя варианты политики развития.

3.1. Благоприятные контекстуальные факторы?

Кыргызстан часто изображается как бедная ресурсами страна. Хотя это может быть верно при его сравнении в соседними Казахстаном и Узбекистаном, обладающими огромными запасами нефти и газа, не следует забывать, что в стране имеется достаточно месторождений золота и он относительно богат питьевой водой.

Что касается золота, то только самое большое месторождение Кумтор обладает в общей сложности 18 миллионами унций, что делает его одним из крупнейших месторождений золота в мире. Хотя оно расположено в недоступной, горной местности, что требует разработки специальных технических знаний для эксплуатации - что было бы стимулом для «реальных усилий в области развития» - очередные правительства просто полагались на иностранные компании, чтобы это сделали они. Золотодобыча, составляя более 10% ВВП Кыргызстана, обеспечивает тем самым, независимо от того, кто во главе правительства - которое является совладельцем золотодобывающей компании Кумтор – значительную сумму, которой можно манипулировать. Как и следовало ожидать, времена и снова политическая борьба были больше вокруг того, кто контролирует доходы и таким образом покупает своих сторонников, чем в отношении того, как инвестировать эти деньги наиболее выгодным для развития страны образом.

³⁷ См: Юсупов, данная публикация; и Фридом Хаус (2012).

В том же духе, огромное количество иностранной помощи, которую Кыргызстан получил со времен независимости, также, вероятно, работало на то, чтобы снизить мотивацию элит на развитие, касающегося модернизации производительного потенциала страны. На протяжении 1990-х годов страна была получателем самой большой помощи в мире на душу населения.³⁸ Эти четкие цифры имеют значение, потому что вопрос помощи измеряем: даже если доноры выделяют свои средства под определенные условия, деньги затыкают дыры в бюджете и правительству впоследствии не придется больше о них беспокоиться. Каждый доллар помощи сохранял деньги правительства Кыргызстана, которые оно могло потратить на что-либо еще, и, по большей части, это не было для целей развития.

В то же время, последующие правительства Кыргызстана были уязвимы для внутренних угроз их власти. На протяжении последних двух десятилетий страна видела корыстную борьбу внутри элиты, будучи поделенной не по социально-экономической, а скорее региональной или клановой принадлежности.³⁹ Эти люди не сильно отличались в своих методах обеспечения власти – например: при назначении своих сторонников на правительственные должности по всей стране – и им всегда в значительной степени не хватало поддержки со стороны соответствующей «другой половины» страны.⁴⁰ Эта модель продолжается и сегодня, когда, как утверждают, возглавляемое северянами национальное правительство президента Атамбаева не имеет влияния на Юге. На вопрос, считают ли они, что проходившие в 2011 году президентские выборы были «свободными и справедливыми», 60% респондентов с севера сказали «да», тогда эта доля составляла лишь 7% среди людей с юга.⁴¹ Восприятие может не точно отражать реальность – но оно определенно находит отклик в поведении людей.

В свете опыта стран Восточной Азии, можно легко сделать вывод, что эта непрерывная борьба за власть должна быть полезной для мотивации элиты осуществлять развитие, которое должно генерировать доход для подкупа своих сторонников или чтобы заставить замолчать своих оппонентов. Тем не менее, кажется, что в Кыргызстане в последние годы было довольно много борьбы, когда ни одна группа не смогла набрать достаточно большую политическую поддержку, чтобы удержать власть довольно долго для разработки своего рода долгосрочной перспективы, необходимой для серьезного планирования экономического развития.

Еще больше усложняет этот вопрос социальное расслоение на уровне простого населения, потому что они не дают возможности власть имущим опираться на «национализм» как объединяющую силу⁴² – хотя, конечно,

³⁸ GIZ, 2012.

³⁹ Омаров/Орлов, 2010.

⁴⁰ Борисов, 2011.

⁴¹ МРИ (IRI), 2012.

⁴² Автор данной статьи довольно критично, по меньшей мере, относится к любому виду национализма, но в то же время признает его функциональную роль в проанализированных выше исторических случаях.

усилия предпринимаются в этом направлении. Самая большая проблема, препятствующая действительной национальной мобилизации для развития, заключается в том, что национализм в Кыргызстане имеет этническую подоплеку. Учитывая, что существуют очень большие анклавные общины, прежде всего, этнических узбеков или таджиков, «национализм по-кыргызски» скорее ослабил, чем усилил политическую стабильность, и, таким образом, не был очень благоприятным для экономического развития. Насилие на этнической почве, вспыхнувшее в июне 2010 года на юге Кыргызстана, является лишь наиболее видимым показателем нестабильной, конфликтной ситуации.

В результате, создание «националистического видения развития» для узаконивания введения общих жертв было бы достаточно сложно в условиях ярко выраженного регионального раскола, который приводит к недоверию южан к инициативам политики, исходящим из Бишкека, как несправедливым или дискриминационным почти по определению, а при этническом разнообразии страны это становится практически невозможным.

3.2. Институциональная основа: где мы и что с этим делать?

В соответствии со своей Конституцией Кыргызстан всегда имел смешанную президентско-парламентскую систему правления с момента обретения независимости, хотя полномочия независимо избранного национального парламента были несколько расширены относительно должности Президента в связи с конституционными изменениями, принятыми в 2010 году. Как эти надлежащим образом оформленные изменения будут реализованы на практике, предстоит увидеть в долгосрочной перспективе.

На данный момент можно сказать, что Администрация Президента продолжает обладать значительной властью - не в последнюю очередь для покровительства – и, учитывая, что действующий президент Атамбаев возглавляет крупнейшую из партий, формирующих коалиционное правительство, он также, вероятно, имеет решающее влияние на законодательство. Тем не менее, это не означает, что национальный парламент (Жогорку Кенеш) имеет большое значение в плане разработки национальной стратегии развития в Кыргызстане. Примером того, что исполнительная власть пользуется значительной свободой в своих решениях относительно политики, служит тот факт, что недавно разработанная стратегия для соблюдения условий программы МВФ была представлена в парламент «на *рассмотрение*», которую не следует путать с *ратификацией*, поскольку «уважаемые депутаты будут (...) соавторами» только «в случае одобрения». ⁴³

Вполне возможно, что основным препятствием для ускорения развития в Кыргызстане является управление отношениями между государством и

⁴³ Международный валютный фонд, 2012: 47.

бизнесом. Как подробно объясняет Анар Мусабаева в своей статье в данной публикации⁴⁴, есть небольшое различие между политическими и экономическими элитами. Принимая во внимание персонализированный характер управления многими государственными учреждениями, что приводит к увековечению конфликта интересов или просто к неспособности государственных служащих следовать курсу развития национальной экономики, который в любом случае отличается от краткосрочных интересов крупного (и малого) бизнеса. Следует признать, что коррупция существовала и в развитых государствах Восточной Азии, но способ, с помощью которого сомнительные бизнесмены и организованная преступность сотрудничают с политиками и чиновниками для сокрытия их часто незаконной деятельности в Кыргызстане, очень отличается от компании, которая хочет конкурировать на зарубежных рынках, апеллирует к сильному правительству для получения льготного доступа к кредитам или экспортным лицензиям.

Совместное исследование, проведенное Всемирным банком и ЕБРР, может помочь далее осветить этот вопрос: в нем характеризуются различные аспекты коррупции и, в соответствии с эмпирическими данными, Кыргызстан занимает очень высокое место как в плане «административной коррупции», так и по «захвату государства» – очень отличаясь, например, от соседних Узбекистана и Казахстана, в которых имеет место значительная коррупция в рядах чиновников, но почти в незначительной степени имеет место захват государства отдельными интересами.⁴⁵ Последний вопрос вызывает наибольшую обеспокоенность, когда дело доходит до направления экономического развития, и, следовательно, нуждается в срочном решении.

Гражданское общество Кыргызстана может сыграть здесь решающую роль. Отношения между государством и бизнесом должны быть вновь приведены в равновесие, чтобы усилить автономию правительства от частного сектора, и усилия неправительственных организаций и отдельных активистов, направленные на привлечение правительства к ответственности, могут быть в состоянии привести к этому. Усиление голоса граждан может принести пользу всей стране. Если политики были избраны и действительно представляли интересы народа – давайте возложим некоторые надежды на кыргызскую демократию на данный момент, чтобы политики могли выполнять задачу отделения государственного аппарата от частного сектора и очистки от коррупции государственной службы. Демократия может быть инструментом для изменения, и в настоящее время, кажется, это единственная надежда Кыргызстана.

Что еще необходимо, так это национальное видение экономического развития – не только в плане улучшения практики коммуникации, а в плане

⁴⁴ Мусабаева, данная публикация.

⁴⁵ Кокгезен, 2004.

действительно наличия плана. Здесь гражданское общество может также оказать большую помощь. Во-первых, учитывая огромные задачи по реформированию государственного сектора, который, вероятно, отложит получение осязаемых результатов развития, повышая легитимность политической системы, разрешая участие граждан, может служить заменой для ориентированной на получение результата легитимности, используемой авторитарными режимами.

Во-вторых, поскольку большая часть бывшей советской интеллигенции смогла найти работу в секторе НПО, то эта форма интеллектуального ресурса должна быть активно вовлечена в процесс. Конечно, политикам еще предстоит извлечь урок о том, что инакомыслие, по сути, не является чем-то отрицательным, но в этом отношении Кыргызстан не сильно отличается от любой другой страны в мире.

Реформирование неспособного государственного аппарата также является проблемой. Государственные служащие по-прежнему являются старыми советскими служащими, которые могли бы быть позитивным наследием с точки зрения их общего уровня навыков, так как образование было одним из немногих положительных моментов Советского Союза, привнесенных в Кыргызстан. Но, на практике, зарплата там низкая, поэтому коррупция процветает, и более способные государственные служащие давно перешли работать в частный сектор. Кроме того, уровень образования в Кыргызстане снизился с момента обретения независимости – см. Шерадил Бактыгулов по данному вопросу в данной публикации⁴⁶ – что делает перспективы еще мрачнее. Многочисленные попытки были предприняты, чтобы бороться с коррупцией, но мало что изменилось.

Несмотря на то, что, вероятно, это слишком большая задача – реформировать все государственное управление сразу, приемлемым решением было бы создать то, что ученые называют «карманами эффективности». Кластеризация квалифицированных государственных служащих в одном административном центре, изолированном от общей системы покровительства, могла бы дать возможность для пилотного ведомства способствовать развитию посредством координации экономики. План нынешнего правительства создать государственный банк развития, отвечающий за выделение кредита частным предпринимателям и фермерам, которые могли бы обойтись только этим. Но продвижение должно быть строго по заслугам и уровень заработной платы достаточно высоким, чтобы быть в состоянии подойти ближе к «встроенной автономии», которая была жизненно важна для успеха в Восточной Азии. Кроме того, вопросы политического мандата – очень напоминающие западную, неолиберальную доктрину, не позволят данному институту достижения чего-либо в первую очередь.

⁴⁶ Бактыгулов, данная публикация.

3.3. Политики развития: размышляя о прошлом и взгляд в будущее

Переходя к более тесному рассмотрению конкретных политик развития Кыргызстана, любой анализ должен начинаться с признания того, что хронологически рыночные реформы предстают в довольно негативном свете. Кыргызстан видел свою версию неолиберальной «шоковой терапии» с программой PESAC, реализованной в 1993-1996 годах: при Акаеве страна выделялась как самый быстрый реформатор в Центральной Азии, либерализовав большинство цен, приватизировав государственные предприятия, а также приняв режим свободной торговли очень рано и очень быстро, и не приняв особо во внимание отечественную промышленность.⁴⁷ В то время как страна получила высокую оценку на Западе как выдающийся пример реализации реформ, и, что, возможно, облегчило решение Акаева, который получил огромные размеры помощи в свою очередь, чрезвычайно практическим результатом приверженности к получению помощи ВБ/МВФ был полный развал промышленности и производства. ВВП Кыргызской Республики снизился на невероятные 74% всего за 5 лет в период между 1990 и 1995 годами.⁴⁸

Хотя было бы разумно предположить, что некоторое осмысление имело место среди тех, кто разрабатывает политику с тех пор, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что это не так. Документы «Стратегии сокращения бедности», которые готовятся в «тесном сотрудничестве» с МВФ и Всемирным банком, предоставляют хорошую подсказку в отношении политик развития, которые Правительство Кыргызстана планирует проводить. Здесь заявленными всеобъемлющими целями являются «повышение уровня жизни» и «борьба с бедностью», – которые не плохи сами по себе – и они должны быть достигнуты с помощью двух основных мер: 1) создание «компактного правительства», сокращая государственные расходы и 2) улучшение инвестиционного климата путем дальнейшего де-регулирования экономики и устранения административных барьеров. Если в 1990-х годах правительство полагалось на рыночные силы и то, что частный сектор будет вести за собой развитие; на самом деле нет плана развития - в том числе, как обеспечить промышленную модернизацию и постепенно наращивать конкурентоспособные производственные мощности - помимо консолидации минималистского, неолиберального государства.

Официальная надежда на то, что инвестиции будут расти ежегодно на 12,5% и достигнут 33% от ВВП в 2014 году. В то время как приток капитала и технологический опыт, безусловно то, в чем Кыргызстан остро нуждается, не следует забывать, что иностранные инвестиции не обязательно приводят к эффекту долгосрочного развития. Иностранные инвесторы будут преследовать

⁴⁷ Кокгезен, 2004.

⁴⁸ GIZ, 2012.

исключительно свои собственные цели, - которые могут не совпадать с нуждами страны. Таким образом, правительство должно взять на себя активную роль в содействии развитию наиболее перспективных и безопасных отраслей с активной передачей навыков местному населению и местному бизнесу. Важно отметить, что выявление перспективных отраслей - это не просто угадывание, потому что, как «занимающееся развитием позднее других», догоняющее другие страны правительство Кыргызстана имеет преимущество учиться на опыте всего мира.

Кампания по созданию «Швейцарии Центральной Азии», возможно, вызвала смех своей довольно оптимистичной риторикой, но предпринимаемые в последнее время усилия по укреплению туристического сектора, по крайней мере, демонстрируют минимальную, но активную промышленную политику.⁴⁹ Сочетание таких мер, как международные маркетинговые компании, улучшение инфраструктуры (например: дорога к озеру Иссык-Куль), планы создать особые экономические зоны в туристических зонах (например: в Чолпон-Ате на северном побережье озера Иссык-Куль), и новый визовый режим, предоставляющий возможность гражданам богатых стран въезжать в страну без визы на 60 дней, показывают, что у правительства есть нечто вроде единого плана и средства для его реализации.

В других отраслях ситуация довольно мрачная, что касается понимания правительством проблемы развития и его стремления что-нибудь сделать с этим. Мы уже затрагивали выше вопрос о горнодобывающей компании Кумтор Голд, который предоставляет прекрасный пример для иллюстрации этого: хотя это не известно общественности, публикация МВФ раскрывает то, что правительство Кыргызстана планирует продать свою 33% долю в канадской компании «Centerra», которая управляет шахтой, для финансирования нового государственного банка развития.⁵⁰ Это интригует, так как правительство, на самом деле, противостоит постоянным требованиям националистических политиков национализировать золоторудное предприятие и сохранить прибыль для страны.

Хотя было бы, вероятно, неправильно полностью избавиться от иностранных инвесторов, так как они приносят много требуемого капитала и современных знаний, истории восточноазиатского чуда также предупреждают, что правительство должно быть более настойчивым, когда речь идет о передаче навыков. Премьер-министр Кыргызстана Жанторо Сатыбалдиев, который был избран 5 сентября 2012 года, по имеющимся сообщениям заявил о том, что он заинтересован в сохранении канадского инвестора в стране из-за их опыта: «То, как они добывают золото, действительно является последним достижением в

⁴⁹ «Промышленная политика» - ключевое слово энергичных, ориентированных на рынок политик, проводимых странами Восточной Азии.

⁵⁰ Международный валютный фонд, 2012: 8ff

области добычи», – сказал он агентству Рейтер, добавив: «Честно, я завидую их квалификации».⁵¹ Тем не менее, он должен не только завидовать, но и обеспечить, чтобы эти навыки передавались отечественным компаниям.

Правда, многие из ключевых инструментов политики как: «требования по местной составляющей», применяемые такими странами как Южная Корея для обеспечения модернизации промышленности, не доступны в Кыргызстане из-за членства страны во Всемирной торговой организации (чьи правила запрещают практически все, что препятствует свободному потоку товаров и инвестиций). Эта проблема ограничивает политическое пространство страны и, следовательно, ее потенциал развития.

Кроме того, многие потенциальные выгоды от членства Кыргызстана в ВТО, такие как увеличение объемов торговли с другими странами-членами, не могли быть реализованы на практике из-за ограничений, связанных с существующей транспортной инфраструктурой. Многие из существующих дорог Кыргызстана находятся в плохом состоянии, а железных дорог почти нет, но положение еще больше усугубляется тем, что транспортная сеть не отвечает текущим потребностям страны, потому что она была построена в советское время (когда все дороги вели в Москву, перефразируя итальянскую поговорку). Транспортная инфраструктура Кыргызстана связывает страну, главным образом, с ее северными соседями, в результате чего сложнее осуществить переориентацию по направлению к другим экономическим возможностям.

Государственные инвестиции в инфраструктурные проекты будут чрезвычайно желательны, и это также признано правительством, но, что удивительно, страна сталкивается с сопротивлением общественности, которая часто слишком недальновидна и слишком загружена популистскими настроениями в этом отношении. Планы Китая финансировать новую железную дорогу, связывающую Западный Китай с Узбекистаном, и далее на запад, провоцируют интенсивное сопротивление по всему Кыргызстану. Следует больше разъяснять средне- и долгосрочные преимущества данного проекта.

Кыргызстану необходимо диверсифицировать свои экономические партнерства, потому что, на данный момент, он сильно зависит от соседних авторитарных режимов, как в плане поступления прямых иностранных инвестиций, так и рынков сбыта для своих товаров на экспорт. Один только Казахстан инвестирует в Кыргызстан сумму, которая составляет почти половину прямых иностранных инвестиций, за ним плотно следуют Китай и Россия.⁵² Эти страны, похоже, не понимают, чего Кыргызстан пытается достичь с помощью своего демократического «эксперимента», а Китай уже обвинил «оппозиционные партии», которые не существуют в Пекине, в создании

⁵¹ Reuters, 2012.

⁵² Всемирный банк, 2008.

«нестабильной и опасной ситуации для иностранных инвесторов».⁵³ Многие люди в Кыргызстане, будь то хорошо образованные или нет, по-прежнему считают, что страны, «находящиеся на противоположной стороне земного шара»,⁵⁴ не будут ни торговать, ни инвестировать в Кыргызстан. Но это весьма неполное представление о том, что глобализация должна предложить.

За последнее десятилетие Кыргызстан стал центром региональной торговли в Центральной Азии, реэкспорта товаров, которые были импортированы из Китая и распространяются по базарам всего региона. Выдвигаются аргументы, что это было из-за членства страны в ВТО - но другие страны Центральной Азии применяют аналогичные тарифы на торгуемые на базарах товары, импортируемые из Китая. Таким образом, вполне может быть, что Кыргызстан просто используется как место для ребрендинга товаров, незаконно импортируемых из Китая, как «Сделано в КР» для более дешевого экспорта в страны - члены Евразийского таможенного союза. Всемирный банк утверждает с сарказмом, что соблюдение законов будет «ставить под угрозу торговлю на базарах», потому что последние не будут больше прибыльными.⁵⁵ Что ставит КР в критическое положение – это отсутствие правоприменительной практики. Правительство теряет поступления от тарифов и лишается возможности развивать свой потенциал и вкладывать государственные средства в национальные проекты.

Таким образом, с точки зрения использования возможностей глобализации, Кыргызстану необходимо попытаться поучаствовать в сетях глобального распределения более продуктивно. Вместо того, чтобы (пере-) распределять товары, которые были произведены где-то в другом месте, или предоставления некоторых видов сырья для их производства, страна должна предпринять серьезные шаги в попытке локализовать деятельность, направленную на получение большей добавленной стоимости. В наши дни, они все больше осуществляются на стадии разработки концепции и маркетинга, и желание правительства Кыргызстана создать вертикально-интегрированную деятельность в швейной промышленности является похвальной целью.⁵⁶ Следует подчеркнуть, однако, что активное регулирование цепочки создания добавленной стоимости будет иметь важное значение для обеспечения долгосрочных преимуществ для страны, например: в плане технического перевооружения отраслей, где необходим вклад. Просто позволять китайским владельцам фабрик создавать незаконные производства, на которых рабочие работают в тяжелых условиях, ни к чему не приведет в долгосрочной перспективе.

⁵³ Официальное лицо Китая о Кыргызстане; цитата из Eurasianet (2012).

⁵⁴ Суянобаев, данная публикация.

⁵⁵ Всемирный Банк, 2008: 18.

⁵⁶ Международный валютный фонд, 2012.

4. Заключение

Данная публикация исходила из предположения, что экономическое развитие будет крайне необходимым для поддержания будущей стабильности постепенно развивающейся демократии в Кыргызстане. В целях выявления потенциальных способов того, как это сделать возможным, основные составляющие развивающегося государства Восточной Азии – его контекстуальные предпосылки, институциональная структура и успешные политики – были рассмотрены, а затем применены к ситуации в Кыргызстане.

Кыргызстан находится не в очень хорошей ситуации в плане имеющихся предпосылок при сравнительно легкодоступных ресурсах (доходы от своих золотых запасов и высокий уровень международной помощи), и это снижает мотивацию элиты осуществлять развитие, а этнически и географически разделенное население затрудняет разработку «национального видения развития».

Проблемы продолжают в плане институциональной основы страны: хотя Конституция предусматривает относительно мощные органы центрального государственного управления, их влияние на развитие строго ограничено политической системой, характеризующейся извращением концепции «встроенной автономии», успешной в Восточной Азии. В Кыргызстане государственная бюрократия не является независимой от частного сектора и способной регулировать деятельность с помощью селективных санкций и поощрения – совсем наоборот: объединенные политические и экономические элиты привыкли использовать государство для защиты своей незаконной деятельности и тем самым увеличивать свою автономию от населения. Таким образом, на демократию, гражданское общество и новое поколение политиков страна возлагает большие надежды, чтобы заново сбалансировать отношения между государством и бизнесом и реформировать государственный аппарат.

Что касается политиков, то те, кто разрабатывает политику в Кыргызстане, должны освободиться от неолиберальной программы действий и найти эффективный способ развития, продвигая основные сектора страны (возможно туризм и горнодобывающую промышленность), развивая инфраструктуру и диверсифицируя международные экономические партнерства. Почти полностью полагаться на соседние авторитарные режимы также может быть не самым лучшим способом поддержания существования демократии.

В целом, Кыргызская Республика находится на переломном историческом этапе – решения, принятые в ближайшие несколько лет, будут определять, будет ли страна в состоянии поддерживать демократическое развитие, предоставляя своим гражданам столь необходимое улучшение благосостояния, или продолжающаяся стагнация приведет к всплеску борьбы за распределение ресурсов и, в конечном итоге, выльется в насильственный конфликт, скорее

всего, на национальной почве. В стране имеется большой потенциал, но и есть что терять, что гораздо больше, чем ее граждане и местные эксперты могут считать в настоящее время.

Подводя итог, следует сделать три практические рекомендации для основных участников:

- Во-первых, политическая элита Кыргызстана должна перестать прислушиваться к западным международно-финансовым институтам, которые по-прежнему рекомендуют политику «компактного правительства» и «позволять рынку определять». Кыргызстанцам следует признать, что как эффективный частный сектор, так и энергичное государство, направляющее ее развитие, необходимы для достижения успеха в глобальной конкуренции. Необходимо разработать согласованные промышленные политики.
- Во-вторых, для того, чтобы позволить стране экономить на своем сильном НПО-секторе и использовать имеющийся интеллектуальный капитал, НПО могли бы сотрудничать в создании независимых аналитических центров, информирующих политику развития. Прямые потребности людей должны быть объединены с международным опытом при разработке национального видения развития.
- В-третьих, создание государственного аппарата, который сможет выполнить задачу, является совместной задачей для донорских организаций и правительства. С одной стороны, с коррупцией можно бороться более тщательно распределяя международную помощь, повышая оплату труда в государственном секторе и внедряя строгие механизмы соблюдения законодательных требований. Но, с другой стороны, промежуточным шагом будет создание нового государственного банка развития как эффективного пилотного ведомства.

5. Библиография

Багдасарова, Нина (в данной публикации): «Непрошедшее время» или «назад в будущее».

Бактыгулов, Шерадил (в данной публикации): Возможности для Кыргызстана в современном мире.

Борисов, Николай (2011): Институт президентства в странах Центральной Азии: индивидуализация против институционализации. В: Центральная Азия и Кавказ: Журнал социально-политических исследований, том 12, № 4.

Кокгезен, Мурат (2004): Коррупция в Кыргызстане: факты, причины и последствия. В: Обзорение Центральной Азии, том 23, № 1.

Eurasianet (2012): «Кыргызстан - экономический национализм угрожает задушить китайскую торговлю». Доступно на сайте: <http://www.eurasianet.org/>

node/66191.

Эванс, Питер (1995): Встроенная автономия: Государства и промышленная трансформация. Принстон: Princeton University Press.

Фридом Хаус (2012): Политическая свобода, страновой доклад Кыргызстана. Доступно на сайте:

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/kyrgyzstan>

GIZ (2012): Kirgisistan. Доступно на сайте:

<http://liportal.giz.de/kirgisistan.html>

Международный валютный фонд (2012): Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2012-14 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики № 239. Доступно на сайте: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12112.pdf>

Международный республиканский институт / Gallup Organization (2012): Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, февраль 2012 года. Доступно на сайте: <http://www.iri.org/explore-our-resources/public-opinion-research/public-opinion-polls>

Коли, Атул. 2004 год. Направляемое государством развитие: политическая власть и индустриализация на глобальной периферии. Кембридж: Cambridge University Press.

Мусабаева, Анар (в данной публикации): Трансформация социальной структуры Кыргызстана в переходном периоде.

Омаров, Нур/Орлов, Дмитрий (2010): Основные результаты внутривнутриполитических событий в Кыргызстане в 2009 году. В: Центральная Азия и Кавказ: Журнал социально-политических исследований, том 11, № 1.

Рейтер (2012): «Премьер-министр Кыргызстана исключает национализацию золоторудной компании Centerra gold mine». Доступно на сайте: <http://www.reuters.com/article/2012/10/01/us-centerragold-kyrgyzstan-idUSBRE89013D20121001>

Рутли, Лаура (2012): Развивающиеся страны - обзор литературы. ESID Working Paper № 03. Доступно на сайте: http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/ESID/esid_wp_03_routley.pdf

Суюнбаев, Мурат (в данном издании): Изменения и риски во внешнем окружении Кыргызстана.

Wikileaks: Публикация секретных американских дипломатических телеграмм «Кыргызстан резко повышает цены на энергоносители». Доступно на сайте: <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10BISHKEK7.html>

Уэйд, Роберт (1990): Управляя рынком - Экономическая теория и роль правительства в Восточно - Азиатской индустриализации. Принстон: Princeton University Press.

Уэйд, Роберт (2011): После кризиса - индустриальная политика и развивающееся государство в странах с низкими доходами. В: Глобальная политика, том 1, № 2.

Всемирный банк (2008): Как Кыргызстан использовал возможности, предлагаемые экономическим восстановлением в Центральной Азии. Справочный документ, подготовленный для Кыргызской Республики: Страновой экономической меморандум 2008 года.

Юсупов, Алексей (в данном издании): Постсоветский Кыргызстан в контексте макропроцессов политической трансформации.

ОТКРЫТАЯ ПОЛИТИКА КАК ВЫЗОВ. О ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРЕОБРАЗОВАНИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Вступление

Политическая система Кыргызстана претерпела огромные изменения за последние двадцать лет. Что касается институционального развития, то страна повидала поддожины конституций со дня приобретения независимости, которые приходили и уходили. В настоящее время исполняет свои обязанности четвертый президент и политические партии конкурируют за голоса и играют все более значительную роль, которая вносит свой вклад в становление большого числа настоящих политических деятелей. Все эти черты делают политическую систему Кыргызской Республики отличной от ее соседей по Центральной Азии. Более того, две революции, конфликты, приводящие к насилию, бесчисленные митинги, столкновения и демонстрации, имевшие место по всей стране в последнее десятилетие, являются доказательством того, что политическая культура в Кыргызстане также развивается по-иному.

Особая политическая история Кыргызской Республики требует серьезного разъяснения. Многие наблюдатели вкладывают много усилий в исследование неформальности кыргызской политики. Они полагают, что здесь можно найти ключ, приоткрывающий завесу скрытой, но имеющей решающее значение, силы альянсов. Часто эти предположения являются правильными: мы узнали о характере коррупционных механизмов, установили, что политические связи являются непрочными или смогли объяснить новые формы политической мобилизации (Sjöberg, 2011; Engvall, 2011; Radnitz, 2010). Все же другие аспекты политики в Кыргызстане остаются без внимания, а именно: удивительное развитие в сторону того, что я называю «порядок открытого доступа»⁵⁷ политики. Для понимания этого феномена, т.е. как можно большего расширения общественного пространства в Кыргызстане и либерализации политического режима, я буду задавать вопросы с точки зрения политической социологии. В отличие от политологии, политическая социология больше внимания уделяет социальным условиям политики и предоставляет концептуальные инструменты для анализа (Luhmann, 2010). Здесь я буду использовать его в отношении вопросов политической системы и общества в Кыргызстане, в частности: эволюции общественного мнения как средства политической ориентации

⁵⁷ Порядок открытого доступа – это термин, взятый из обсуждения форм национальных экономик, различия между государством и экономикой. Здесь он используется для того, чтобы подчеркнуть различия в отношении политики и экономики, сравни с Норт 2009.

20 лет демократического развития в Кыргызстане: взгляд изнутри и извне
(Manza & Brooks 2012).

Для рассмотрения роли общественной площадки в Кыргызстане и высказанных на ней мнениях, первая глава подготавливает к обсуждению, предоставляя факты и цифры в отношении текущего состояния общественной площадки. Во второй главе предоставляется краткий обзор истории формирования общественного мнения, начиная с 2005 года. Тюльпановая революция была тем событием, которое придало новую динамику обсуждениям политических вопросов, которые, в конечном итоге, изменили отношения между обществом и его политикой. В третьей главе делается шаг назад и предоставляется теоретическая информация в отношении истории улучшения понимания эволюции новых условий для политики в Кыргызстане. Основываясь на таком понимании, последняя глава суммирует выводы и делает предположения относительно открытой политики в Кыргызстане.

1. Общественное пространство в Кыргызстане: факты и цифры

Общественное пространство в Кыргызстане следует трехстороннему разделению на телевидение, радио, печатные средства массовой информации и интернет. До сих пор наибольший удельный вес в общественной коммуникации приходится на телевидение. Общественная телерадиовещательная корпорация, известная своей русской аббревиатурой «ОТРК», является крупнейшим вещателем в Кыргызстане. Она охватывает всю страну и в некоторых регионах работает в 24-часовом режиме. Реорганизованная в государственную службу вещания после свержения президента Бакиева в августе 2010 года, ОТРК, однако, не является единственной вещательной компанией. Многие люди в республике смотрят российские каналы, и меньшие по масштабу каналы Кыргызстана тоже получили долю рынка. Недавний опрос, проведенный институтом социальных медиа «М-Вектор», показывает, что общий размер аудитории в Кыргызстане составляет более чем 3,5 миллиона зрителей в неделю (M-Vector 2012). Около 18% из них смотрят «КТР», первый канал ОТРК, и почти столько же являются приверженцами «ОРТ», первого российского канала. Третье место занимает «ЭлТР», меньшая по масштабу служба общественного вещания в Кыргызстане, которая начала вещать в 2005 году.

Государственные и частные кыргызские и российские каналы, такие как «НТС», «РТР», «5 канал» или «7 канал», набрали меньше процентов, но тенденция 2012 года направлена в их сторону, с высокими темпами роста внимания аудитории к таким вещательным станциям как: ЭлТР, НТС или «Пирамида». Радио является еще одним важным общественным вещателем, обращаясь к более чем 2 миллионам слушателей каждый день. Исследование показало, что большинство слушателей слушают музыкальные программы, но все же более чем 30% слушают радио для получения новостей. В обоих

форматах вещания телевидения и радио, программы на кыргызском языке занимают большую долю - около 56%, затем идут программы на русском языке - 37% и программы на узбекском языке - 5%.

Все еще недостаточно развитыми в Кыргызстане, но имеющими общественное и политическое значение, являются печатные СМИ. Наиболее известными газетами в Кыргызской Республике для русскоговорящей аудитории являются: «Вечерний Бишкек», «Слово Кыргызстана» и «Общественный рейтинг», для кыргызских читателей - это «Аджат», «АПТА», «Асман пресс», «Жаны Агым» и «Кыргыз Руху». Указанный опрос установил, что более 50% респондентов в действительности читают газеты и почти столько же обращаются к печатным СМИ для получения информации о политической и общественной жизни.

Довольно небольшой процент, пока еще, но с тенденцией наибольшего роста, занимает Интернет, как средство общественной коммуникации. Упомянутое исследование «М-Вектора» сообщает, что в 2012 году 30,2% респондентов использовали Интернет и более чем половина их пользуется им ежедневно. По сравнению с 2011 годом эта доля выросла более чем на 10%. Другим важным событием является переход от пользования интернет-кафе к домашнему пользованию интернетом. По состоянию на 2012 г. в Кыргызстане 84,6% всех интернет-пользователей пользуются домашним интернетом. Наконец, пользователи интернета больше, чем когда-либо используют интернет для связи с другими пользователями с помощью социальных сетей, в Кыргызстане самая популярная русскоговорящая сеть «Одноклассники» (67,9%), далее следуют «Facebook» (21,7%) и «Агент Mail.ru» (20,3%) («М-Vector» 2012).

Наиболее популярными веб-сайтами для получения информации в Кыргызстане являются «АКИпресс» и «24.kg», а также в 2012 году большинство государственных органов, многие правительственные и неправительственные организации Кыргызстана организовали платформы сообщества, такие как: «Дизель», «Намба», «Бюль-бюль» или «Лимон», которые объединили десятки тысяч пользователей в стране и большей частью внесли свой вклад в растущую интернет-индустрию развлечений и управления информацией.

С точки зрения инфраструктуры исследование, проведенное ЮНЕСКО в 2012 году, показало, что фиксированный широкополосный доступ в интернет в республике еще слабо развит (менее 1 абонента на 100 абонентов) и только 4 из 100 жителей подписались на мобильный широкополосный доступ (ЮНЕСКО, 2012). Тем не менее, 20% населения получили доступ к интернету через широкополосное подключение (общий доступ), что привело к тому, что Кыргызстан опережает такие страны как Таджикистан (13%) и Туркменистан (5%).

Действительно, интернет набирает свою динамику в общественной коммуникации, связывая традиционные средства информации с новыми медиа. Газеты имеют свои веб-сайты, новостные программы на телевидении могут

быть скачаны с веб-сайтов видео-обмена, и социальные медиа вносят вклад в то, чтобы сделать формирование общественного мнения в республике более динамичным. С другой стороны, газеты печатают статьи, которые вначале появились в интернете, а телевидение и радио освещают события, которые были впервые опубликованы в режиме онлайн.

Такое живое развитие общественной коммуникации, ее быстрое расширение происходит на фоне либерального политического режима, позволяющего экспериментировать с новыми возможностями и которому трудно заблокировать склонный к исследованиям охват политических событий в стране. Нигде в Центральной Азии средства массовой информации никогда не имели такой свободы для развития и, как предполагается, оказания такого влияния на политические вопросы.

2. История общественного мнения в Кыргызстане

Общественное мнение, как соответствующая политическая сила, стало впервые очевидным в 2005 году, после событий Тюльпановой революции. Это событие открыло «окно возможностей», когда бывший репрессивный режим с его жестким контролем общественной коммуникации, ведущим к жесткой цензуре и уголовному преследованию альтернативных мнений, трансформировался в децентрализованную политическую конфигурацию, состоящую из многих центров принятия решений. У парламента появился собственный голос, новый президент Курманбек Бакиев вступил в должность и даже судьи в судах высшей инстанции страны начали иметь свое мнение по текущим делам. Период сразу после революции был свидетелем быстрого расширения общественного пространства, в котором больше зрителей, слушателей, читателей и пользователей были связаны между собой. Впервые значительное число людей приняло участие в дискуссиях с участием широких масс населения, имея доступ в интернет.

В целом расширение общественного пространства шло рука об руку с демонтажем бывших репрессивных политических структур. Обсуждения полного преобразования государственной службы вещания⁵⁸ в станцию общественного вещания сопровождалось изменениями в издательском и редакционном деле в ведущих газетах, например: возвращение бывшего оппонента Акаева Александра Кима, как руководителя «Вечернего Бишкека». Общество в Кыргызстане, как казалось, вот-вот проведет свой первый большой эксперимент с открытой политикой.

Что касается политических событий, то последующие два года характеризовались бесконечными «митингами», демонстрациями и протестами

⁵⁸ В 2012 ОТРК; до Тюльпановой революции была организована как государственный орган, известный как ГТРК. Бакиев изменил ее название, сделав ее «национальной» (НТРК), до того как служба стала, наконец, общественным органом в 2010 году.

различных политических группировок, пытающихся получить свою долю политических и экономических ресурсов (ср. Марат, 2006). С начала 2006 года новый президент и его окружение обвинялись в препятствовании дальнейшему процессу демократизации и вскоре их осудили оппозиционные силы за цензуру средств массовой информации и сокращение гражданских свобод.

В конце осени 2006 года такие протесты, организованные новым оппозиционным движением «За реформы», привели к принятию новой конституции, на основе проекта, который Венецианская комиссия назвала прогрессивным шагом реформы (Марат, 2006а). Это последнее достижение Тюльпановой революции, однако, прожило всего несколько недель. Сторонники президента сфабриковали кризис легитимности в декабре того же года, заставив правительство уйти в отставку, заставив замолчать парламент и пересмотреть конституцию.

Второе оппозиционное движение под названием «Объединенный фронт», основанное в феврале 2007 года, было не в состоянии набрать обороты и, в итоге, было жестоко разогнано правоохранительными органами спустя два месяца. В последующий период до конца года было проведено несколько неофициальных маневров, срежиссированных президентом, чтобы принять новую конституцию, распустить парламент, изменить посты в кабинете министров, провести выборы и сформировать свою партию власти «Ак-Жол». В конечном счете, на начало 2008 года, любая оппозиция была маргинализована и политика в Кыргызстане постепенно стала следовать типичному центральноазиатскому авторитарному образцу.

Несмотря на сделанные вовремя обвинения, общее впечатление об улучшении условий в Кыргызстане в отношении политических прав и гражданских свобод преобладало в течение длительного периода после Тюльпановой революции. Организация Фридом Хаус (Freedom House), например, определяющая среднюю степень свободы, поставила Кыргызстану 4,5 балла в период с 2006 (2005) по 2009 (2008) годы (Freedom House, 2012).⁵⁹

Более того, протесты и открытые конфликты были доказательствами изменившейся политической системы. Люди собирались свободно, они выражали свою озабоченность и представили альтернативные видения, которые принимались во внимание широкой общественностью. С этой точки зрения, бурные политические события происходили на фоне общественного мнения, в котором занимало большое место комментирование и обсуждение событий.

⁵⁹ Рейтинг 2009, охватывающий события и продвижения, имевшие место в 2008 года, сложно понять. В 2008 году президент Бакиев и его окружение уже полностью ограничили возможности оппозиции и заставили замолчать любые альтернативные центры власти (парламент и судебную систему). Журналисты были вынуждены покинуть страну и за СМИ в целом пристально следили и подвергали цензуре. Фридом Хаус сообщает обо всем этом, но, по некоторым необъяснимым причинам, не решается снизить поставленные республике баллы.

Чтобы понять эксперимент, полезно проследить эволюцию формирования общественного мнения. Это позволит выявить характер первой проверки открытой политики в Кыргызстане и ее границы станут явными.⁶⁰ При первом движении, когда оппозиционное движение «За реформы» официально формировало свои ряды, общественное пространство шаг за шагом взяло дела под свой контроль. В бесконечных онлайн-комментариях в «Дизеле» или «АКИpress», раундах обсуждений, телевизионных спорах на «Пирамиде» и КТР, и печатных мнениях в «Вечернем Бишкеке» или «Агъме», самопровозглашенные реформаторы нашли отражение и критику своих позиций.

В конечном итоге общественные дебаты определили их собственные позиции и заставили конкурирующих партнеров по оппозиции поступиться своими амбициями, сплотить ряды и создать мощную организацию.⁶¹ Ограничения общественного контроля стали очевидными, когда политики перешли от открытой к скрытой борьбе. Теперь отсутствие информации по поводу мощностей архивирования, все еще непрофессиональное редактирование, плохая финансовая база у большинства средств массовой информации и отсутствие связей между различными медиа форматами препятствуют бесперебойному освещению политических вопросов.

Когда политические деятели прибегли к неформальным маневрам, общественное мнение быстро утратило способность ставить под вопрос происходящее и высказывать свои позиции.

Третья фаза наступила, когда политика в начале 2007 года превратилась в игру между конкурирующими группировками, которые в основном стремились дискредитировать друг друга. С различными и все больше противоречащими друг другу политическими требованиями, часто от тех же самых политических деятелей, общественное мнение не только не смогло поставить под сомнение политические позиции, но полностью потеряло свою способность структурировать политические события, чтобы соединить их друг с другом.

Молва о конфликте между севером и югом конкурировала с историями, которые рассказывали о старой игре между правительством и оппозицией; в то время как третьи добивались узких интересов кланов, стоящих за неофициальными предложениями, тогда как четвертое мнение делало предположение о третьих силах.

Имеющиеся в распоряжении политические конфликты, видимые для всех, и являющиеся темой дня в течение многих недель, привели к общественному мнению, которое могло наблюдать свою недееспособность, а затем прибегает

⁶⁰ Для более детального обсуждения этих процессов см. Вольтерс, 2012.

⁶¹ Даже если политически противоречиво, воспоминания политика Темира Сариева предоставляют увлекательный взгляд изнутри на борьбу «За реформы», дающий представление об общественном мнении (Сариев, 2008).

к подозрению, как единственному оставшемуся разумному объяснению общественного наблюдения.

В это время появились уникальные обстоятельства. То, что я везде называю практикой мимикрии, стало политическим объяснением во времена общего общественного недоверия (Wolters, 2012a). Политики начали выступать с политическими требованиями, они объявляли о всевозможных политических позициях, обеспечив, что режиссерство легко раскрывалось общественностью.

В своих хитросплетениях политики всех фракций по-прежнему использовали доступное публичное пространство, чтобы делать свои политически недостоверные заявления и заработать вход во властные круги, внося вклад в дальнейшее дефункционалирование общественного мнения. В конце концов, общественное мнение перестало существовать.

Несмотря на все еще открытое общественное пространство, в конце 2007 года вряд ли кто-то считал, что заявления политиков представляют подлинную политическую позицию. То, что мы имеем сейчас, было политикой коррупции и возвращения к неофициальным сделкам. Чем больше разворачивался этот процесс, тем более ожесточенным он становился. Соперники были убиты, а в конечном итоге вся политическая система превратилась в личную вотчину семьи президента. К тому времени, общественное пространство уже было разрушено, редакции были закрыты, ранее критический телеканал «Пирамида» был разграблен, а онлайн платформы для обсуждений были заблокированы. Общественное мнение было приравнено к идеологическому воздействию на умы.

В 2010 году появилась новая возможность. Апрельская революция инициировала новую последовательность событий и открыла путь второму эксперименту с открытой политикой в Кыргызстане. В этот раз изменения политического режима были быстро институционализированы через официальную децентрализацию политических структур. Кроме того, более многочисленные и лучше развитые средства массовой информации и улучшение доступа, а также новые формы надзора были созданы для нового расширения общественной коммуникации. Несмотря на продолжение политики, в которую играют в качестве неофициальной игры в Кыргызстане, где коррумпированные политики повсюду в учреждениях стараются работать на свои личные нужды и совершать сделки за закрытыми дверями, общественное мнение снова начало ощущаться во всех крупных делах и формировать полемику дня.

3. Общественное пространство и его мнения как условие для открытой политики

Политическая социология только недавно вновь открыла то, что общественное мнение является необходимым условием для появления современной политики, сформулированным здесь в виде порядка открытого

доступа. Согласно работе социального теоретика Николаса Лумана, общественное мнение рассматривается как средство отражения, которое служит политической системе в качестве инструмента для ориентации (Луман, 2010). Зеркально отражая политические притязания на власть, общественное мнение помогает при формулировании возможных политических позиций и предоставляет стратегии, чтобы сделать эти позиции приемлемыми для населения в целом. Эта функция понимается как довольно современная черта, так как только современность предоставила инфраструктуру в форме средств массовой информации, которые позволяют развиваться общественному пространству. В прежние времена представительство политической власти, свойства и потенциал принятия решений были встроены в иерархию сословий с неприкасаемой фигурой короля, символизирующей более высокую долю при принятии любого окончательного решения.

Современность и разделение общества на более или менее автономные социальные сферы заставили политическую систему искать новые обоснования, выходя за пределы религиозных или традиционно узаконенных символов власти. Общественное мнение хорошо подходило под прежние объяснения, основывающиеся на Боге или традиции, потому что было эффективным в обеспечении лиц, принимающих политические решения, соответствующим инструментом для продвинутых механизмов решения проблемы в постоянно меняющемся обществе. Сейчас проблемы в обществе были исследованы политиками в соответствии с формированием общественного мнения, а также соответствующие решения были проверены на общественное признание. Даже в глобализованном мире эта общая формула взаимной адаптации (общественное мнение и политическое решение) должна считаться применимой. Вряд ли любое потенциальное политическое решение имеет шансы на продолжительный успех, если оно противоречит общественному мнению. Тем не менее, общественность предоставляет автономное пространство, чтобы формулировать мнения о проблемах в обществе, и оно доносит эти мнения лицам, принимающим политические решения в качестве ориентира для возможных решений.

Если теоретизировать дальше и с функционально-структуралистской точки зрения, политика сегодня образует систему, основной функцией которой является сокращение и увеличение контингентности в одно и то же время. С одной стороны, любое политическое решение определяет новый статус-кво и, таким образом, сокращает текущие дебаты только до одной позиции; а с другой стороны, такое решение всегда принимается (наблюдается) на фоне прошлых и будущих решений, а также как решение оно всегда воспринимается как одна позиция на фоне (моментально подавляемой) альтернативной позиции. Эта своеобразная функция, ключевой механизм современной политики, обеспечивает политическую систему способностью адаптироваться к изменениям к еще неизвестному будущему.

Эта возникшая под воздействием социологии концепция придает

общественному мнению центральное место в политической системе. Преимущества, которые возникают из этой концепции, являются новыми вопросами, которые могут быть направлены к истории и современному состоянию формирования общественного мнения в Кыргызской Республике. Например: мы можем спросить о влиянии прошлого опыта на будущие попытки формирования общественного мнения. Что значит наследие недоверия и подозрительности, неудача первого эксперимента для любого нового окна возможностей? Кроме того, как мы объясним последние события и развитие ситуации, например: выборы или политические конфликты, если мы наблюдаем, как общественное мнение следует политике? Наконец, продвигаясь в наших теоретических рассуждениях, что означает повышение виртуализации общественного мнения, что произойдет, если политика станет последствием событий, наблюдаемых в реальном времени?

4. Шансы и вызовы открытой политики в Кыргызстане

Гипотезы, которые пытаются ответить на эти вопросы, могут быть разработаны на основе анализа событий, которые произошли в новый пост-революционный период. Одним из первых примеров являются президентские выборы 2011 года. Бывший премьер-министр Алмазбек Атамбаев, лидер Социал-демократической партии, выиграл гонку и стал президентом. Атамбаев получил большинство 62,5% в первом туре, а его основные конкуренты: Камчыбек Ташиев из партии «Ата-Журт» и Адахан Мадумаров из «Бутун Кыргызстан» получили 14,3% и 14,8% соответственно. Только 60% избирателей пришли на избирательные участки, что почти на 20% ниже по сравнению с президентскими выборами летом 2009 года. Несмотря на некоторые сообщения об использовании административного ресурса, большинство наблюдателей дали оценку выборам как свободным и справедливым. Атамбаева быстро признали крупные иностранные партнеры, как законного преемника Временного президента Розы Отунбаевой, которая вступила в должность после свержения Курманбека Бакиева в апреле 2010 года.

Что касается общественного мнения, однако, два дополнительных события являются гораздо более информативными и описывают общее состояние политики в Кыргызстане в 2011 году. Первый сюрприз вытекает из того, чем занимались участники политических событий, которые готовились к тому, что будет после выборов. Это стало видно уже на завершающем этапе избирательной гонки, когда она вдруг потеряла свой импульс. Следя за общественными тенденциями, большинство кандидатов осознало вероятность победы Атамбаева и подготовилось к будущим раундам оспаривания.

После вердикта избирателей, все игроки попытались укрепить свои позиции и нарастить основу своей политической власти. Это резко контрастировало с прошлыми выборами в стране, которые были отмечены тем, что считали их

конечной точкой, когда все силы пытались подобраться как можно ближе к центру власти, не укрепляя самостоятельные позиции, а изо всех сил участвуя в процессах мимикрии. Сейчас политика была пластичным материалом, где общественное мнение с его расширенной инфраструктурой ожидало, что политические конфликты продолжатся и после принятия отдельных решений.

Еще более проливающим свет было отсутствие волнений после выборов. Вначале сторонники Ташиева и Мадумарова собрались в южных городах Джалал-Абад и Ош, чтобы оспорить результаты выборов, выйдя на демонстрации. Тем не менее, число их было мало, и, несмотря на краткосрочное вторжение некоторых из протестующих в областную государственную администрацию в Оше, их действия вскоре были остановлены. Призывы к голодовке и угрозы «марша на Бишкек», которые были сделаны, например, сторонниками Мадумарова в Оше, подверглись критике в комментариях и по большей части не принимались во внимание общественностью. В конце концов, оба кандидата объявили, что будут решать любые споры, связанные с выборами, через судебную систему. Этот результат удивительный, учитывая долгую историю бесконечных митингов, которые чаще служили в качестве успешной практики мимикрии, чем представляли реальную политическую угрозу. В этом эпизоде, однако, общественному мнению вдруг удалось обнаружить попытки использовать практику мимикрии как простую тактику в игре. Это сделало рискованным для любого политика использовать мобилизацию сторонников с использованием радикальных призывов, обращенных к общественности.

Этот первый пример обеспечивает новое понимание того, что политика в Кыргызстане после Апрельской революции вышла за пределы авторитарной стагнации и собиралась создать порядок открытого доступа, где политические деятели должны были научиться учитывать общественное мнение. Второй эпизод, кроме того, дает основание полагать, что общественное мнение эволюционировало, отойдя от своей зависимости от разрушительного влияния практики мимикрии, перейдя на новую независимую позицию наблюдателя.

Второй пример в отношении неудачной попытки Ташиева штурма Белого дома и устроить еще одну революцию, показывает, что эта позиция действительно имеет твердое основание, но он также ставит под сомнение возможности для подлинной политической инновации в Кыргызстане. 3 октября 2012 года члены партии Ташиева «Ата-Журт» организовали демонстрации на центральной площади в Бишкеке, призывая к национализации золоторудной компании «Кумтор», крупнейшего промышленного предприятия в Кыргызстане, которое вносит большой вклад в бюджет государства. После нескольких часов собрания последователей и нескольких раундов речей, Ташиев призвал своих сторонников штурмовать Белый дом, резиденцию парламента и свергнуть правительство. Эта попытка была быстро пресечена местными правоохранительными органами, и только нескольким демонстрантам удалось перелезть через забор парламента, в том числе Ташиеву. Будучи депутатом парламента, Ташиев был арестован на

месте и помещен в СИЗО, также как и некоторые из его коллег депутатов. По старой традиции, сторонники на юге страны собирались несколько раз в родной области Ташиева, однако большого движения не получилось. Получилось совсем наоборот: Ташиев рисковал предстать публично перед судом за попытку свержения правительства.

Даже во время события общественное мнение о происходящем весьма критически отнеслось к демаршу Ташиева. Социальные медиа, такие как Twitter и Facebook, сделали из этой демонстрации реальное событие, и оно быстро обросло повествованиями, которые по большей части высмеяли все действия и забросали инициаторов демонстрации критическими вопросами. Общественный эффект был настолько бесспорно отрицательным, что наблюдатели должны были решить, был ли Ташиев просто наивным или, возможно, имел тайный план действий (Доолоткельдиева, 2012). На фоне концепции общественного мнения, устанавливающей свои условия, Ташиев, на самом деле, ошибся в том, что он, скорее всего, понимал как законную попытку играть в политику в Кыргызстане. Срежиссированная им революция, которая считалась солидной практикой мимикрии для привлечения внимания властей в 2007 году, была осмеяна и позже осуждена зрелым общественным мнением, когда она произошла в 2012 году. Попытка играть в политику в Кыргызстане по старым правилам, можно резюмировать здесь, рискует быстро потерять политическую репутацию раз и навсегда. Далее можно сделать вывод в отношении виртуализации общественного пространства.

События происходят в режиме реального времени и это условие уменьшает шансы любого политического посягательства, будь оно срежиссировано или нет, передать прочный политический курс. То, что это чистой воды шоу быстро обнаруживается и ему перестают уделять внимание, все еще политические позиции, в целом, больше рискуют просто очень быстро устареть. То, что плохо для практики мимикрии, можно сделать вывод, вовсе не означает, что является преимуществом для подлинных политических реформаторов.

Случай Ташиева, вероятно, лучше всего демонстрирует проблемы, с которыми сталкиваются политики в Кыргызстане в 2012 году. Порядок открытого доступа к политике требует от всех участников действовать в соответствии с ожиданиями и гарантировать, что общественная репутация может быть устойчивой, так как она является необходимостью для участия в открытой политике. В Кыргызской Республике эта задача оказывается чрезвычайно трудной для поколения политиков, которые привыкли к правилам игры, которые основываются на манипуляции и практике мимикрии. Без сомнения, возможность играть успешно в соответствии с такими правилами все еще существуют в Кыргызстане. Тем не менее, одним важным результатом двадцатилетних преобразований в республике является создание, в конечном итоге, порядка открытого доступа, который более чем что-либо заставляет лиц, принимающих политические решения, прислушаться к общественному

мнению и учитывать отчасти явно подозрительные, отчасти организованные в режиме реального времени и часто просто критические ожидания. Только что пережив неудавшуюся революцию Ташиева, можно поставить под вопрос то, что политический класс в 2012 году справляется с этой задачей.

Литература

Доолоткельдиева 2012

Лидер националистов Кыргызстана утрачивает свои позиции, Доолоткельдиева А., IWPR, 19.10.2012, <<http://iwpr.net/report-news/kyrgyz-nationalist-leader-routed>> (07.11.2012).

Энгвалл 2011

Энгвалл, Дж. (2011), Государство как инвестиционный рынок. Аналитическая основа для толкования политики и государственного аппарата в Кыргызстане, Уппсала.

Freedom House 2012

Свобода в мире. Кыргызстан, Freedom House, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/kyrgyzstan>> (07.11.2012).

Луманн 2010

Luhmann, N., (2010), Politische Soziologie, Suhrkamp.

M-Vector 2012

Кыргызстан. Исследование поведения и восприятия медиа аудитории 2012 г. (2-я волна), M-Vector, <http://www.media.kg/wp-content/uploads/2012/07/Presentation_Media_2012_RU.pdf> (07.11.2012).

Manza&Brooks 2012

Манза, Дж. и Брукс, С. (2012), Как социология потеряла общественное мнение: Генеалогия отсутствующей концепции в исследовании политической, социологической теории 30 (2), 89-113.

Marat 2006

Марат Е., (2006), Тюльпановая революция: Кыргызстан: один год после. 15 марта 2005 — 24 марта 2006, Фонд Джеймстауна.

Marat 2006a

Марат Е. (2006), Оппозиция празднует новую конституцию, принятую в Кыргызстане, *Jamestown Eurasia Monitor* 3 (208).

North 2009

Норт Д. С.; Уоллис, Дж. Дж. и Вейнгафт Б.Р. (2009), Насилие и общественное устройство: Концептуальная основа по интерпретации задокументированной истории человечества, Cambridge University Press.

Radnitz 2010

Радниц С. (2010), Оружие богатых: Эксплуататорские режимы и ведомые элитой протесты в Центральной Азии, Cornell University Press.

Sjoberg 2011

Сьоберг Ф. (2011), Состязательные выборы в авторитарных государствах. Слабые государства, сильные элиты и раздробленные общества в Центральной Азии и за ее пределами, Уппсала.

UNESCO 2012

Широкополосное государство 2012: Достижение цифрового включения для всех. Отчет комиссии по широкополосному доступу, ЮНЕСКО <<http://www.ericsson.com/res/docs/2012/the-state-of-broadband-2012.pdf>> (07.11.2012).

Wolters 2012

Вольтерс А. (2012). Политика периферии. Системно-теоретическое исследование политических конфликтов в Кыргызской Республике. Тезисы кандидатской диссертации, Europa-Universität Viadrina.

Wolters 2012a

Вольтерс А. (2012). Потеря различий. Условия современной политики в Кыргызстане, Стюарт С.; Клайн М.; Шмидт А. и Шрёдер Н. Н. (ред), Президенты, олигархи и бюрократы. Формы правления на постсоветском пространстве, Farnham, 223-240.

Сариев 2008

Сариев, Т. (2008), Шах кыргызской демократии, Салам, Бишкек.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ ПОЛОВИНЧАТЫХ РЕФОРМ

Введение

Данная тема предлагается для понимания процессов, происходивших в Кыргызской Республике в период независимости, затрагивающих непосредственно реформы государственного управления и создания института местного самоуправления в период «транзита».

С обретением политической независимости Кыргызской Республики и принятием в 1993 году новой Конституции, которая закрепила правовой статус местного самоуправления, берет свое начало реформа местного самоуправления в Кыргызстане. Впервые в политической и социально-экономической жизни республики произошли значительные изменения, охватившие и сферу местного управления.

За период становления демократического государства принято много законов, указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, постановлений Правительства Кыргызской Республики по вопросам децентрализации государственного управления и местного развития, реализации права органов местного самоуправления утверждать местный бюджет и программы социально-экономического развития территории. На протяжении почти 20 лет государственного строительства процесс реформы местного самоуправления проходил формально, поскольку государственная политика была направлена на установление и укрепление авторитарных режимов.

Со времени приобретения суверенитета страны парламентом Кыргызстана был принят ряд законодательных актов в сфере местного самоуправления.

В 1991 году был принят Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года № 437-ХІІ. Данную попытку нельзя назвать успешной, поскольку под местным самоуправлением понималась только самоорганизация граждан для решения вопросов местного значения. Система местного самоуправления включала только местные кенешы, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, айылные комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. Органом исполнительной власти на соответствующей территории города, поселка являлась местная государственная администрация, напрямую подчинявшаяся правительству и президенту.

На основе Конституции был принят Указ Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления» от 18 августа 1994 года, в соответствии с которым было выделено два этапа реформы: 1-й этап на уровне местных сообществ, айлов (сел), поселков и городов и 2-й этап на уровне районов, областей и города Бишкека.

В республике закладывался осторожный курс на реформу МСУ, поскольку слабая экономика не позволяла делать более радикальные шаги. Но политический процесс децентрализации начался. Впервые в 2001 году в республике были проведены всеобщие выборы глав МСУ. В целях более широкого участия населения в деятельности органов МСУ в конце 2001 года в селах, городах и районах республики были проведены народные курултай, в которых приняли участие более 90 тысяч делегатов.⁶²

В 2002 году был принят Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5. Появилось новое определение местного самоуправления. Под органами местного самоуправления понимались представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, формируемые самим населением для решения под свою ответственность дел местного значения. Под исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления уже понимались айыл окмоту, городские управы и мэрии. Этот закон, исключив государственную администрацию из исполнительно-распорядительной системы МСУ, стал более точно отражать природу местного самоуправления.

До 2002 года осуществлен перевод всех населенных пунктов республики (сел, поселков и городов) на новые принципы местного самоуправления. В республике созданы и стали функционировать более чем 470 сельских, поселковых и городских органов местного самоуправления. На основе решений правительства Кыргызской Республики государство передало значительное количество объектов в коммунальную собственность (было передано более 9300 объектов социальной инфраструктуры на общую сумму 7 млрд. 935 млн. сомов⁶³).

В 2008 году был принят Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99.

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами через представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления на территории айыльного округа, поселка и города, а также путем непосредственного участия граждан. Было введено новое понятие административно-территориальной единицы - айыльный округ, в границах

⁶² Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381.

⁶³ Там же.

которого местное сообщество осуществляет местное самоуправление. В этом законе была впервые предпринята попытка внедрить механизм делегирования государственных полномочий на основе закона и договора. Но затем парламент страны исключил договор, как способ делегирования полномочий. Очень противоречивым было решение парламента закрепить в законе процедуру избрания главы айыл окмоту с согласованием с губернатором области и Национальным агентством по местному самоуправлению. Данную норму лоббировали губернаторы и профильное агентство, поскольку такое положение устраивало действующий на тот момент авторитарный режим.

Практика государственного управления показала, что указанных мер для реформирования местного самоуправления было не только недостаточно, но они нанесли существенный вред. В этом смысле, развитие местного самоуправления остановилось и остались нерешенными следующие задачи:

- бюджетная самостоятельность органов местного самоуправления;
- оптимизация органов управления и разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- качество муниципальной службы.

В следующих разделах более подробно остановимся на указанных направлениях.

Современное состояние процесса децентрализации

За короткий период в Кыргызстане произошли две революции (2005, 2010 годов). Причинами революций называют коррупцию, авторитаризм. Вместе с тем нельзя сбрасывать со счетов и другую причину – это не доведенная до логического завершения политика децентрализации государственного управления и реформа местного самоуправления. Избыточная централизация государственной власти – достаточно серьезный фактор для дестабилизации политической обстановки в любой стране, об этом история знает немало фактов. Что же мешает проведению процесса децентрализации сегодня?

После очередной революции в апреле 2010 года и до сегодняшнего времени проблема децентрализации государственного управления не выстраивается, поскольку в 2010-2011 годы силы и средства государства были потрачены на политическую стабилизацию, восстановление посткризисной экономики.

В 2011 году принят новый Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101. Из сферы этого закона впервые исключены государственные администрации, деятельность которых регулируется отдельным законом, в законе прописаны собственные функции органов местного самоуправления, более конкретнее обозначены государственные вопросы, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления.

Новый закон принят, но органы МСУ не получили достаточного развития, не имеют в полной мере финансово-экономических источников для эффективного осуществления своих задач. В республике действует прежняя система управления как в центре, так и в регионах, финансы и местный бюджет централизованы, крайне ограничены бюджетные возможности органов МСУ.

В программе правительства «Стабильность и достойная жизнь» отмечается, что уровень бедности в 2010 году составил 33,7%. За период 2000-2010 годов рост экономики составил всего лишь 48%, что является наихудшим результатом среди стран СНГ.⁶⁴ Существующая система государственного управления не отвечает задачам, стоящим перед страной, взяв на себя излишние функции, государственные органы стали громоздкими и неповоротливыми.

По мнению экспертного сообщества, к наиболее важным и нерешенным проблемам местного самоуправления можно отнести вопросы межбюджетных отношений, административно-территориальное устройство, реформы отраслевого законодательства и качество муниципальной службы.

Какие шаги предприняты правительством для подтверждения своего политического курса на децентрализацию и реформу местного самоуправления?

Правительство одобрило Стратегию развития страны на 2012-2014 годы.⁶⁵ В этой стратегии одной из целей развития является развитие регионов и органов местного самоуправления. Для развития регионов правительство поставило амбициозные задачи:

- сокращение неравномерности экономического развития регионов страны;
- рост потенциала местных экономик и их инвестиционной привлекательности;
- снижение оттока населения из сельских территорий;
- развитие инфраструктуры;
- развитие частно-государственного партнерства на местном и региональном уровнях.

С целью создания устойчивой системы местного самоуправления и предоставления качественных услуг населению правительство предусмотрело ряд следующих мер⁶⁶:

- провести инвентаризацию нормативных правовых актов на предмет их соответствия Конституции Кыргызской Республики и Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»;

⁶⁴ Программа ПКР «Стабильность и достойная жизнь» от 25 января 2012 года № 55.

⁶⁵ Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (утв. ПП КР от 8 сентября 2011 года № 540).

⁶⁶ Там же, п.162.

20 лет демократического развития в Кыргызстане: взгляд изнутри и извне

- разработать проекты законов о внесении изменений в отраслевые законы о порядке делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления;
- разработать правовые акты по административной и гражданской ответственности должностных лиц за качество предоставляемых муниципальных услуг;
- внести изменения в нормативные правовые акты в сфере межбюджетных отношений, направленные на усиление местного потенциала;
- внести изменения в Закон Кыргызской Республики «О неналоговых платежах» по вопросу местных сборов;
- разработать стандарты и регламент по муниципальным услугам населению;
- разработать и запустить системы мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг (управленческих, социальных, инфраструктурных, информационных и т.д.);
- укрепить материальные и финансовые базы органов местного самоуправления в соответствии с собственными функциями и делегированными полномочиями;
- разработать механизмы привлечения частного бизнеса и общественного сектора к оказанию муниципальных услуг;
- создать многофункциональные центры в 40 районах по оказанию услуг населению;
- разработать систему подготовки и переподготовки муниципальных служащих;
- создать общественные наблюдательные советы при органах местного самоуправления.

На первый взгляд очень важные и нужные государственные мероприятия, но каким образом они будут способствовать поднятию экономической инициативы на местах и способствовать самостоятельности органов местного самоуправления?

20 июля 2012 года в Национальной филармонии им. Т. Сатылганова по инициативе Премьер-министра Кыргызской Республики О. Бабанова прошло общереспубликанское совещание руководителей органов местного самоуправления. Премьер-министр дал поручение губернаторам областей совместно с акимами и главами айыл окмоту в месячный срок разработать и утвердить комплексные программы регионального развития каждого айыл окмоту с конкретным указанием вида мероприятий, сроков и ответственных лиц.

Выступление Премьер-министра породило ряд вопросов. Что понимать под «комплексными программами регионального развития каждого айыл окмоту»?

Возможно ли разработать такие программы за один месяц?

Согласно Закону «О местном самоуправлении», программу развития города, села утверждают местные кенешы. А поскольку депутаты местных кенешей в летний период находятся на каникулах, то возникает проблема исполнения «в месячный срок» поручения Премьер-министра.

Если допустить, что губернаторы будут утверждать такие программы, то в скором времени такие программы утратят силу, поскольку институт губернаторов будет упразднен. Если поручить акимам районов утвердить такие программы, то будут ли такие программы жизнеспособны, поскольку таких полномочий у акимов не имеется. И во всех указанных случаях возникает общий вопрос о финансовых источниках обеспечения таких программ.

В поручении главы правительства присутствует смешение дефиниций: развитие «региональное» или «айыл окмоту». В развитии регионов и в развитии айыл окмоту существуют разные цели, миссии и возможности. Объектами регионального развития являются электроснабжение, газоснабжение, государственные дороги общего пользования, пастбища, учреждения здравоохранения и в целом вся государственная инфраструктура. Что касается объектов развития айыл окмоту, то здесь должны подразумеваться все объекты, подпадающие под юрисдикцию местной власти и входящие в перечень вопросов местного значения, указанные в Законе «О местном самоуправлении». Таким образом, мы вновь получаем вынужденную отсрочку намеченных планов на неопределенный срок, поскольку четко не определены цели регионального и местного развития.

Данный пример говорит о том, что правительство эпизодически вспоминает о местном самоуправлении, считает его важным звеном в управлении, но не предпринимает программных мер по изменению природы отношений между государством и местным самоуправлением, оставляя их в прежнем состоянии.

В своих выступлениях глава правительства отмечал, что Кыргызстан перешел на двухуровневый бюджет. Но произошел ли фактический переход на двухуровневый бюджет? На данном вопросе мы остановимся в следующем разделе.

Межбюджетные отношения

Глубокой реформе местного самоуправления мешают прежние, старые принципы бюджетного права, согласно которым нарушается право органов местного самоуправления на формирование самостоятельного бюджета. При формировании самостоятельного бюджета органы местного самоуправления по-прежнему, в большой мере, зависят от органов государственной власти.

Взаимоотношения между республиканским бюджетом и местными бюджетами регулируются согласно Закону Кыргызской Республики «Об

основных принципах бюджетного права в КР», Законом Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления», другими нормативно-правовыми актами Кыргызской Республики.

Практика межбюджетных взаимоотношений показывает (из выступления зам. министра финансов А. Кожошева), что «из республиканского бюджета финансируются государственные услуги общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность, а также расходы, связанные с охраной окружающей среды, жилищными и коммунальными услугами. Средства выделяются на содержание учреждений образования, здравоохранения, социального страхования и социального обеспечения, физической культуры, телевидения, радиовещания, издательств. Учитываются операции, связанные с выдачей и погашением бюджетных ссуд, приобретением акций государства, приватизацией государственной собственности, содержанием аппаратов местных государственных администраций областей и региональных архивов.

Из республиканского и местных бюджетов финансируются мероприятия, в отношении которых правительство Кыргызской Республики разделяет ответственность по финансированию посредством трансфертов, устанавливаемых в соответствии с настоящим законом.

Средства местных бюджетов направляются на решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, содержание муниципальных предприятий, учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального страхования и обеспечения, физической культуры, телевидения, радиовещания, издательств, жилищно-коммунального, сельского, водного, лесного хозяйства, рыболовства и охоты; транспорт, находящийся в ведении органов местного самоуправления, и прочие мероприятия, определенные законом».⁶⁷

Из информации заместителя министра финансов можно отметить ряд проблемных мест законодательства. Во-первых, в законодательстве о бюджете имеется смешение государственной и муниципальной сфер образования, социального страхования и т.п., которые согласно Конституции являются исключительно государственными сферами; во-вторых, ответственность по финансированию посредством трансфертов возложена на правительство, при этом источником финансирования является не только республиканский, но и местный бюджет; в-третьих, несмотря на правило, установленное в законе о том, что местные бюджеты составляются, утверждаются и исполняются органами местного самоуправления, фактически местный бюджет спускается сверху по согласованию с Министерством финансов.

Естественным образом возникает вопрос относительно содержания ст. 5 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в КР», где говорится: «Правительство Кыргызской Республики, органы местного

⁶⁷ http://www.budget.kg/articles/articles_archive/2011/05/27/

самоуправления проводят единую бюджетно-финансовую политику». Что означает понятие «единство политики» и каковы критерии такого единства?

Единство бюджетно-финансовой политики может означать, что органы местного самоуправления являются частью государственной системы управления, в этом случае, несомненно, возникнет противоречие с Конституцией, о которой не всегда помнят. Если единство бюджетно-финансовой политики понимать как следование единым правилам, установленным законом, то единство правил должно утверждаться с учетом конституционного принципа: ***местное самоуправление – это право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.***

Современная модель межбюджетных отношений не способствует укреплению органов местного самоуправления, поскольку у органов местного самоуправления недостаточно стимулов в повышении собираемости налогов и других поступлений. При утверждении бюджета законы дают правительству ежегодно пересматривать нормативы отчислений от общегосударственных налогов. Подобная практика приводит к неопределенности и неустойчивости в планировании местного бюджета. В свою очередь, неопределенность источников финансирования приводит к зависимости органов местного самоуправления от чиновников Министерства финансов.

И, конечно, важно предусмотреть критерии прозрачности финансово-бюджетной системы органов МСУ, давать больше информации для местного населения с целью установления эффективного контроля за формированием и исполнением бюджета.

В ходе изучения законов обнаружен дополнительный фактор, сдерживающий развитие местного самоуправления. После внесения поправок в законодательстве о бюджетном праве в 2004 году изменилась дефиниция «местный бюджет», который ранее понимался как бюджет местной государственной администрации и органов местного самоуправления, а теперь понимается только как бюджет органов местного самоуправления. С одной стороны, такая поправка прогрессивна. Но если вникнуть в содержание данной поправки в контексте всего законодательного массива, то она накладывает необоснованное бремя на органы местного самоуправления, поскольку в отраслевых законах (их более 400) многие государственные мероприятия должны финансироваться из «местных бюджетов». Неудачная законодательная новелла сыграла злую шутку и «повергла ниц» органы местного самоуправления перед государством.

В международной практике межбюджетных отношений встречаются разные уровневые бюджеты: от двух до четырех уровней, при этом самым нижним уровнем бюджета считается бюджет города или села. Как не называй бюджет (двухуровневый, трехуровневый и т.п.), но главным фактором является процедура формирования бюджета, которая должна учитывать самостоятельную при-

роду и потребности органов местного самоуправления.

Спор о самостоятельной природе органов местного самоуправления всегда заканчивается одним аргументом отдельных политиков: большинство органов местного самоуправления являются слабыми и поэтому им необходимы дотации. На фоне подобных рассуждений вспоминается логика прежних политических режимов, когда центру было выгодно держать на коротком поводке местную власть и возлагать на нее всю ответственность за решение местных вопросов. Данная логика совершенно неуместна в новой политической среде, поскольку не только противоречит Конституции, но и не отвечает принципам экономической свободы, тормозит развитие регионов, городов и сел республики.

Если принять во внимание причины политических потрясений 2005 и 2010 годов в республике, то необходимо задуматься над недопущением повторения таких событий в перспективе и изменением природы отношений с местным сообществом.

Субсидиарная ответственность за дела местного самоуправления

В Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» была очень важная ссылка на принцип subsidiarity, содержание которого, к сожалению, не было раскрыто.

Чтобы более точно понять данную категорию, обратимся к аналогии. Принцип subsidiarity упоминается в Гражданском кодексе Кыргызской Республики. Это один из видов дополнительной ответственности лица к ответственности должника перед кредитором. К такому типу ответственности относятся ответственность подателя банковской гарантии в денежных обязательствах, ответственность личным имуществом учредителя в обществе с дополнительной ответственностью и другое. Такой вид ответственности очень важен для кредиторов, которые несут большие риски за невозврат кредитных средств, и позволяет привлечь к ответственности иных субъектов рынка, в случае невозможности исполнить обязательства должником.

Если абстрагироваться от денежно-кредитных отношений, то в subsidiarity ответственности можно выделить очень важный признак – ответственность третьих лиц во взаимоотношениях субъектов с целью полного исполнения обязательств должника перед кредитором.

По аналогии в публичном праве необходимо определить институт subsidiarity ответственности, как дополнительную ответственность государства или органов местного самоуправления перед гражданами, за надлежащее оказание публичных услуг учреждениями и предприятиями государства или местного самоуправления. Такой институт повысит ответственность публичной власти за принимаемые решения.

Кроме того, важно помнить, что во многих отраслях публичные предприятия, учреждения (государственные и муниципальные) имеют большие долги, но возвращать долги не собираются, т.к. все долги, в перспективе, можно списать через государственный или местный бюджет, т.е. за счет граждан. Такой подход снижает «иммунитет» предприятий и учреждений, делает их безответственными, что, несомненно, сказывается на качестве услуг населению.

Найдутся критики такого подхода, главным аргументом которых станет невозможность экстраполировать практику частных отношений на публичную сферу. Но необходимость определения субсидиарной ответственности государства или органов местного самоуправления исходит из потребности общества и граждан стабильно и постоянно получать публичные услуги.

Очень интересными, на наш взгляд, являются исследования Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа «Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности»:

«Практика постоянного перераспределения полномочий между управленческими органами разного уровня на основе их равноправия и равнозначности требует опоры на принцип субсидиарности. Понятие субсидиарности восходит к средневековому городскому праву. Современное его понимание включает два важнейших аспекта:

- субсидиарность, относящаяся к взаимоотношениям между индивидами и институтами;
- субсидиарность в отношениях между различными уровнями управления.

Вопрос, интересующий нас, состоит в следующем: каким образом можно гарантировать согласованность между индивидом и системой, с одной стороны, и между государством и местным самоуправлением — с другой? До настоящего времени политическая теория предлагала два принципиально различных ответа на данный вопрос, предлагая иерархический и коалиционный принципы согласования взаимоотношений.

Субсидиарность способна дать третий ответ, который удовлетворяет требованиям современной мысли и одновременно несет в себе определенную культурную новизну. Согласно принципу субсидиарности, составные части системы действуют согласованным образом не потому, что они подвергаются давлению сверху (члены системы являются органическими составляющими этой самой системы, т.е. они существуют потому, что существует система) и не потому, что они представляют собой самостоятельные единицы, свободно принимающие решение войти в коалицию либо выйти из нее (т.е. система существует только потому, что ее составляющие элементы так решили), но потому, что и сами они, и система имеют что-то общее (будь то ряд ценностей и/или общие интересы). Составные элементы не могут покинуть систему (т.к. они не в состоянии выжить вне системы), но система не обладает никаким

иерархическим превосходством по отношению к своим составляющим частям (поскольку и сама она не может выжить без них). Центральная администрация необходима не более чем какая-либо местная община. Местное сообщество в свою очередь нуждается в центральной администрации для того, чтобы обеспечить согласование решений. Индивиды и органы местного самоуправления пользуются автономией, которая не может быть ограничена ни политической системой (по отношению к отдельным лицам), ни центральной администрацией (по отношению к местным органам власти).

Собственно, сам факт появления местного самоуправления в структуре организации власти связан с реализацией фундаментального принципа: сократить административную дистанцию между органом, принимающим решение, и сферой действия этого решения, достигая, таким образом, точности фокусировки самого решения и оптимизации расходов по его исполнению».⁶⁸

Субсидиарная ответственность государства перед гражданами не может быть без границ и в этом смысле правительству Кыргызстана важно определить основания наступления такого типа ответственности и сферу муниципальных или государственных услуг, где она применима. Ответ на поставленную задачу должен исходить из приоритетов населения и экономической целесообразности.

Административно-территориальная реформа

Реформа административно-территориального устройства - одна из наиболее актуальных задач на протяжении всего периода независимости Кыргызстана и целью такой реформы должна стать оптимизация уровней государственного и муниципального управления.

Четырехуровневая система административно-территориального устройства, в которую входят центральная власть, государственная администрация области, государственная администрация района и местная власть, осталась в наследство от советской командно-административной системы. В настоящее время административно-территориальная система является неоптимальной и не соответствует современным потребностям общества. В этой связи предстоит решить вопрос о реформе системы четырехуровневого административно-территориального устройства государства.

Премьер-министр О. Бабанов заявил, что Правительство сделало первый шаг к реформированию административно-территориальных единиц. «Кыргызстан перешел на двухуровневый бюджет, что требует проведения административно-территориальной реформы. Мы готовы к серьезным изменениям, направленным на развитие регионов», — сказал О.Бабанов.

⁶⁸ Из доклада Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа «Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности». Русский архипелаг.

Правительство Кыргызской Республики утвердило Концепцию административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике, от 23 марта 2012 года № 198. Концепция разработана в целях реализации Программы ПКР «Стабильность и достойная жизнь» и направлена на развитие регионов и рост благосостояния населения страны. Реализация Концепции состоит из 3-х этапов.⁶⁹

Первый этап административно-территориальной реформы будет реализоваться в течение 2012 года. На данном этапе предусматриваются образование института полномочного представителя правительства в регионах; упразднение районных кенешей⁷⁰; преобразование поселков городского типа; совершенствование деятельности народных курултаев; финансовая децентрализация; обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг для населения.

После принятия и вступления в силу нового конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» на базе государственных администраций областей будет образован институт полномочного представителя правительства в регионах с соответствующими аппаратами.

В 2013-2014 годы будет внедряться второй этап административно-территориальной реформы, предусматривающий укрупнение айльных аймаков и совершенствование кадровой политики.

В соответствии с административно-территориальным делением на муниципальном уровне, в Кыргызстане имеется 25 городских и 459 сельских административно-территориальных единиц, объединяющих более 1800 сел. Существующее деление айльных аймаков требует оптимизации. Так, в республике функционируют 57 айльных аймаков, состоящие только из одного села; многие из них незначительны по численности населения. В то же время существуют айльные аймаки, в состав которых входит более 15 сел и население составляет более 40 тысяч человек.

В целях оптимизации айльных аймаков предлагается провести укрупнение муниципальных административно-территориальных единиц по таким критериям как природно-ландшафтные условия; будут объединены айльные аймаки, количество населения в которых достигает 3000 человек, за исключением высокогорных, отдаленных, труднодоступных и приграничных населенных пунктов и др.

К третьему этапу административно – территориальной реформы отводятся 2015-2017 годы. На данном этапе предусматриваются укрупнение районов и оптимизация органов управления на областном уровне.

⁶⁹ <http://www.gov.kg/?p=8695>

⁷⁰ Когда готовилась настоящая работа, Президент подписал закон, который упраздняет районные кенешы.

В настоящее время в республике имеется 40 районов с многочисленными структурами государственного управления. Оптимальное укрупнение районов приведет к сокращению государственных затрат, включая затраты региональных подразделений министерств и ведомств, минимизации административных функций, совершенствованию управляемости региональными государственными органами, более эффективному использованию природных, производственных, человеческих, материальных и других ресурсов.

Концепция достаточно кратко описывает будущие мероприятия и направление выбрано верное, но очень важно провести экономические расчеты последствий административно-территориальных преобразований. Сколько административных единиц будет ликвидировано, преобразовано (присоединение, объединение)? Какого экономического эффекта можно достичь посредством таких преобразований? Что принесет такая реформа людям?

К сожалению, не все граждане готовы к подобным преобразованиям, поскольку местечковые порядки, обычаи еще очень крепки. Централизованный порядок управления для их понимания является более удобным, предсказуемым. В этой связи важно определить план мероприятий правительства, местных государственных администраций для проведения работы по согласованию с местными органами власти вопросов реорганизации территорий, экономических и социальных перспектив развития.

Было бы целесообразно начать мероприятия в отдельных районах каждой области, результаты которых могли бы стать примерами будущих административно-территориальных единиц.

Для оптимальной организации органов власти и управления целесообразно создать специальные округа, которые не связаны с административно-территориальным устройством, но важны для населения (апелляционные судебные округа, специальные медицинские учреждения, услуги по переработке сырья, электроснабжающие, пассажирские, транспортные услуги и др.).

Законодательство, как препятствие в реформировании МСУ

Актуальность этой темы обусловлена потребностями общества в построении справедливой, демократической системы управления в городах и селах.

Предыдущие авторитарные режимы в стране не были заинтересованы в проведении демократических реформ, децентрализации государственного управления в Кыргызстане, то что помешало изменить ситуацию в настоящее время?

К сожалению, процесс децентрализации государственного управления и приведения действующего отраслевого законодательства в соответствие с Конституцией прошел поверхностно. Принятие специального Закона «О местном самоуправлении» глубоко не затронуло вопросы децентрализации государственного управления, поскольку существуют много отраслевых законов, кото-

рые препятствуют проведению реформы местного самоуправления.

Предварительный анализ отраслевого законодательства показывает, что органы местного самоуправления имеют очень много обязательств перед государством и имеется дублирование полномочий органов государственной и местной власти.

В этой связи одним из ключевых обязательных условий политики децентрализации по разграничению функций и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами должна стать оценка отраслевых законов, касающихся децентрализованных функций. В системе законодательства принято более 400 законов и нормативно-правовых актов, в которых имеются явные противоречия принципам местного самоуправления и бюджетной самостоятельности.

Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения местной территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местной власти относятся ограниченный круг вопросов местного значения. Но, несмотря на ограниченный круг вопросов, наблюдается дублирование с полномочиями госорганов, из-за чего происходит расширение сфер ответственности местной власти, наблюдается неэффективное предоставление услуг на местном уровне, а также предполагается нагрузка на аппарат органов местного самоуправления, который испытывает большие трудности из-за ограниченных бюджетных и человеческих ресурсов.

Ряд отраслевых законов, прямо или косвенно затрагивающих деятельность органов местного самоуправления, требуют приведения их в соответствие с Конституцией 2010 года. Данный вывод основан на том, что реформа местного самоуправления в основном проводилась на уровне 2-х законов (о местном самоуправлении, о выборах в местные кенешы). Но большой массив отраслевых законов не изменился. Такие законы принимались с момента независимости Кыргызстана и не всегда учитывали потребности местного самоуправления в силу определенных политических факторов.

В ходе отраслевого анализа законов объектом исследования должны стать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а результатом исследования - устранение противоречий между новым Законом «О местном самоуправлении» и отраслевыми законами. В процессе мониторинга и оценки необходимо отобрать отраслевые законы, в которых имеются факты дублирования полномочий госорганов и органов местного самоуправления⁷¹.

⁷¹ В мае 2012 года Институт конституционной политики начал проведение исследования отраслевого законодательства на предмет децентрализации и разграничения полномочий между государством и органами МСУ.

При формировании государственной политики в сфере местного самоуправления важно помнить, что проблему дублирования полномочий госорганов и местных органов в отраслевых законах невозможно решить механическим изъятием дублирующих функций из текста законов. Необходимо учитывать, что отдельные государственные задачи являются важными и без содействия органов местной власти их сложно решать. Поэтому правоприменительная практика государства должна осуществляться с применением процедур делегирования государственных полномочий с определением бюджетных источников финансирования. Для этого важно определить: как, когда и кому, в каких сферах можно делегировать полномочия государства.

В целях урегулирования отраслевых законов с достижениями реформы местного самоуправления, необходимо исследовать большой массив законов в сфере здравоохранения, соцзащиты, образования, науки, культуры, безопасности и др., в которых отдельные обязательства местных органов перед государством стали «висеть камнем на шее» местного самоуправления. Самостоятельные полномочия органов местного самоуправления должны соответствовать принципам справедливого, эффективного управления, направленные на повышение экономической самостоятельности органов местной власти и повышение заинтересованности местных сообществ участвовать в развитии экономики своих городов и сел.

Такой методологический подход к реформе отраслевых законов позволит провести процесс децентрализации более глубоко, что положительно отразится и на политике бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, укрепления их статуса. Поэтому приведение отраслевых законов в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики является важной задачей правительства и парламента, но не только с точки зрения легализации формальных юридических норм, а именно: с позиции развития местного самоуправления.

Государство должно обеспечить органам местного самоуправления право самостоятельно решать вопросы местного значения и не перегружать их несвойственными функциями, а также распределить полномочия органов власти, таким образом, чтобы они были ориентированы на оказание качественных услуг гражданам. Самостоятельность органов местного самоуправления - это требование Конституции Кыргызской Республики и международного права.

Муниципальная служба

Решение экономических и социальных проблем общества зависит, прежде всего, от тех условий, которые создает государство для экономической и социальной деятельности граждан, поскольку каждый день происходят их взаимоотношения с чиновниками государственных и муниципальных

органов. Принципиальное отличие командно-административного управления от демократического управления состоит именно в характере деятельности исполнительных органов и его отношений с гражданами.

Начиная с Конституции Кыргызской Республики 1993 года, основные права человека гарантируются, но на практике гарантии не действуют. Подобное отношение к Конституции привело к двум революциям, поскольку у чиновников полностью не хватает понимания основного ее смысла. Нарушения конституционных прав граждан встречаются практически на каждом шагу, но чиновники не научились быть ответственными и отправляют граждан в суд.

В сфере деятельности органов исполнительной власти особое внимание необходимо обратить на современную административно-процедурную культуру чиновников государственных органов и органов местного самоуправления, поскольку в Кыргызстане в значительной степени отсутствует понимание этой проблемы.

В процессе построения правового государства в Кыргызской Республике мы столкнулись с проблемой – как реформировать государственное, муниципальное управление, перевести его из одного качественного состояния в другое, сделать его клиентоориентированным, т.е. соблюдать права и интересы человека. На сегодня это самая сложная и еще нерешенная практическая задача в государственном управлении, которая прямо отражается на таких сферах как коррупция и защита прав граждан.

Качество жизни в городах и селах зависит не только от уровня экономики в населенных местах, но и от уровня квалификации муниципальных служащих – сотрудников мэрий и айыл окмоту. Несмотря на то, что система местного самоуправления в Кыргызстане работает уже более 20 лет, в стране нет четкой государственной политики в отношении повышения квалификации муниципальных служащих.

Регулирование муниципальной службы основано на Законе Кыргызской Республики «О муниципальной службе», который определяет статус муниципального служащего, порядок прохождения муниципальной службы, вопросы оплаты труда, социальную защиту и др. В Академии управления при Президенте Кыргызской Республики осуществляется постоянная подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих.

Для объединения органов местного самоуправления и защиты их интересов в Кыргызстане создавались ассоциации: Ассоциация городов Кыргызской Республики и Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики, Конгресс органов местного самоуправления Кыргызской Республики. В дальнейшем указанные организации были преобразованы и создана единая организация – Союз местного самоуправления. В рамках деятельности такой организации проводилось много семинаров, обучающих программ.

Но несмотря на перечисленные мероприятия и наличие образовательных институтов органы местного самоуправления пока не могут похвалиться наличием высококвалифицированных специалистов. Муниципальные служащие не успевают за прогрессом в технологиях и управлении, не удовлетворяют спрос населения на услуги местного значения.⁷² В сельской местности нет стимулов идти на муниципальную службу. Все эти факторы негативно сказываются на местном и региональном развитии в Кыргызстане.

Несмотря на то обстоятельство, что принципы прохождения муниципальной и государственной службы тождественны (дисциплина, классный чин, карьерный рост, должность и т. п.), произошло искусственное разделение муниципальной службы от государственной службы. Искусственное разделение двух направлений создало барьер между двумя видами службы (появилось мнение, что госслужба стоит выше, престижнее, чем муниципальная служба, в том числе и по уровню заработной платы).

Самыми важными общими признаками муниципальной и государственной службы являются: публичная сфера (власть), административные отношения (иерархия, дисциплина). Если исходить из указанных признаков общности, то нет никакой разницы между принципами прохождения службы. И поэтому очень удивила идея, которая возникла в стенах правительства. Суть ее заключается в том, чтобы взаимоотношения между руководителем административного ведомства и подчиненным лицом регулировать на основе контракта (договора), т.е. сфера административных взаимоотношений должна плавно перейти в сферу трудовых (договорных) отношений.

Насколько целесообразно смешивать эти разные по своей природе отношения и что принципиального в вопросе контрактных и административных взаимоотношений?

Административные отношения между работодателем и работником вытекают из административных актов (приказ, распоряжение издаются после подачи заявления о приеме на работу). Административный акт – это воля органа власти. Контракт же по своей природе – это сделка между работодателем и работником, которые соглашаются определить уровень заработной платы, объем и режим работы, отпуск и прочее. Главным отличительным признаком контракта является волеизъявление двух равных субъектов.

На государственной службе важен принцип преемственности службы и институциональная память. Преемственность службы важна с позиции обеспечения стабильности работы аппарата. Что касается институциональной памяти, то она также влияет на стабильность службы, основана на использовании результатов работы госоргана, анализа практики, не позволяет допускать резких скачков в изменении государственной политики.

⁷² http://www.budget.kg/articles/articles_archive/2012/01/24/

Другим важным аспектом прохождения публичной службы является выявление коррупции. В стране создавались различные специальные государственные органы по борьбе с коррупцией, упрощению административных барьеров, государство много сил и средств направляло на борьбу с бюрократией и мздоимством, но каждый раз мы наблюдаем живучесть бюрократического процесса и нежелание что-либо менять. Особенно, когда идет борьба с коррупцией, как определить критерии коррупционных явлений. Все отдать на откуп мнения следователя? Как быть и что необходимо предпринимать в этой сфере?

К сожалению, в обществе бытует стереотип, что с коррупцией можно бороться только уголовно-правовыми методами. Но в работе государственных органов существуют два законных способа поставить под контроль деятельность администрации и коррупцию: исполнять административные процедуры и контролировать действия чиновника по соблюдению таких процедур (как в административном, так и в судебном порядке).

Каждое министерство, каждый чиновник устанавливает свои собственные правила общения с гражданами. Существуют общие подходы в административной деятельности, но сложность состоит именно в том, как сделать их отвечающими требованиям справедливости, обоснованности, эффективности и законности. Единых общих правил нет.

В этой связи всегда возникают вопросы: что, как, когда должен делать чиновник по заявлению гражданина? Какие должны быть общие административные принципы работы? Однозначно можно сказать, что практика чиновников сильно отличается, единственное, что их объединяет, это искусство «наполнить туманом» сферу своей деятельности.

В целях упорядочения государственной службы был разработан Закон «Об административных процедурах» от 1 марта 2004 года. Миссия Закона «Об административных процедурах» была направлена на предотвращение коррупции и решение следующих задач:

- регламентация порядка подготовки и принятия решений органами исполнительной власти, установить общие принципы взаимоотношений заявителя и органа власти;
- повышение уровня ответственности органов исполнительной власти и должностных лиц в целях защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики.

По проекту Всемирного банка ГТАС «Реформа государственного управления» в 2008 году Институт конституционной политики провел исследование «Оценка регулятивного воздействия Закона “Об административных процедурах”». В ходе исследования были сделаны выводы, что ни один государственный орган не указал в перечне используемых нормативных актов Закон «Об административных процедурах».

На сегодня закон не исполняется уже более 8 лет.

Исследование выявило еще одну причину неисполнения Закона «Об административных процедурах». Она заключается в том, что сотрудники государственных органов, работающие с гражданами и рассматривающие административные дела, не проходят соответствующей подготовки, не знают о законе, не владеют процедурной культурой, исследуемый закон не оказывает прямого регулятивного воздействия на деятельность государственных органов, на процесс принятия решения органами государственной власти.

Выводы исследования 2008 года распространяются и на деятельность муниципальных служащих. Актуально заметить, что если и новое правительство⁷³ не будет исполнять требования о соблюдении административных процедур, то кризис может усиливаться с каждым днем деятельности правительства.

Заключение

Складывается впечатление, что за двадцать лет мы принимали конституции и законы только с целью разделить власть и назначить министров.

Сегодня невозможно управлять экономикой страны прежними методами. Уход от авторитаризма, излишней централизации должен сопровождаться не только взаимным конституционным контролем властей, но испытанными в странах демократии методами управления, к которым относится децентрализация государственной власти, субсидиарная ответственность органов власти, правильно выстроенная межбюджетная политика. Все эти направления должны исполняться надлежаще выстроенной административной службой, деятельность которой должна быть основана на строгом исполнении законов и соблюдении административных процедур, как гарантии обеспечения добросовестного управления.

За двадцать лет мы теряем не только ценности в сфере нравственности, но и ценности в управлении общественными процессами. Пришло время «собирать камни» и упущенные возможности. Сегодня, после двух политических потрясений, надо делать выводы, что реформа местного самоуправления – это не дань европейской моде, а жизненная необходимость как для народа, так и его правителей.

⁷³ Когда писалась эта статья, Премьер-министр О. Бабанов подал в отставку. Начался процесс формирования нового правительства. <http://kg.akipress.org/news:59665/>

ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ КЫРГЫЗСТАНА В ПЕРЕХОДНОМ ПЕРИОДЕ

Введение

Тема социальной трансформации кыргызстанского общества и изменений социальной структуры за годы независимости, к сожалению, практически не отмечена значительными исследованиями и публикациями местных социологов. Существующая литература достаточно фрагментарна и рассматривает лишь отдельные социальные группы (элиты, средний класс) или отдельные аспекты социальных изменений (вопросы социального неравенства, бедности). Если учесть слабую степень развития социологической науки в Кыргызстане, такое положение вещей несложно понять.

Излишне говорить о важности темы с точки зрения науки. Наряду с этим, тема изменений социальной структуры общества чрезвычайно важна для управленцев и государственных деятелей. Не зная социальную структуру общества, не имея представления о существующих в обществе социальных группах и об их интересах, трудно разрабатывать и осуществлять эффективную политику в области экономической, политической или духовной жизни. Не понимая того, как функционирует социальная структура, и что делает общество целостным организмом, невозможно преодолеть центробежные тенденции и предотвращать социальные конфликты.

Проблема изменений социальной структуры общества важна и с точки зрения вопросов социальной безопасности. Так в контексте Кыргызстана, не праздными вопросами являются вопросы предотвращения социального взрыва, вопросы социальной интеграции фрагментированного социума, обеспечение устойчивости социальной структуры и избежание дальнейшей чрезмерной социальной поляризации.

Проблемы создания и поддержания системы ценностей, правовой культуры, общественного поведения и культуры гражданства, адекватной современным вызовам – это также те вопросы, которые невозможно обсуждать без глубокого понимания и осмысления процессов социальной трансформации в переходный период.

В этом смысле, проблема социальной трансформации является важной и с точки зрения развития общества, формирования образов и проектов будущего, поскольку связана с такими категориями как организация отношений между социальными группами, формирование социальных норм и социальных ожиданий.

В рамках данной статьи, социальная структура общества рассматривается традиционно как деление общества на определенные общности, социальные группы, классы и слои, отражающее различное положение людей по отношению друг к другу по ряду разных критериев.

Трансформация социальной структуры Кыргызстана после распада Советского Союза имеет значительные сходства с теми процессами социальной трансформации, которые происходят в других странах посткоммунистического мира, называемых переходными (транзитными) государствами. С другой стороны, для Кыргызстана характерны и свои особенности, связанные с историческими условиями развития страны, как в досоветский, так и советский периоды.

Наложение многих факторов социальной трансформации Кыргызстана в современный период создало ситуацию причудливой и не вполне оформившейся социальной структуры общества. Причудливость проявляется в сочетании элементов модернизации общества с его архаизацией, что позволяет характеризовать кыргызстанское общество на современном этапе как переходное и неустойчивое.

На данном этапе изменения в социальной структуре продолжают. Трансформация социальной структуры связана с такими процессами как формирование новых социально-статусных групп, углублением и усложнением социальной стратификации. Феномены тотальной маргинализации общества, криминализация социума, сложности в генерации нового поколения элит и модернизации элит, низкий процент среднего класса в структуре общества, его фрагментированность и неконсолидированность, непреодоленность аномии общественного развития и воспроизводство архаичных социальных структур характеризуют состояние социальной структуры кыргызстанского общества на современном этапе.

Особенности социальной структуры в советский период

Кыргызстан находился в составе Советского Союза, и социальная структура, которая оформилась к позднему советскому периоду, не может рассматриваться в отрыве от процессов общественного развития, происходивших в рамках огромной страны за период строительства коммунизма.

Кыргызстан был традиционным обществом в досоветский период. Четкой социальной стратификации не существовало, а основной каркас общества составляли клановые и родственные отношения. Родоплеменные отношения помогали кочевникам кыргызам выживать в условиях ограниченных ресурсов, основываясь на общем использовании пастбищ и других ресурсов, предполагая необходимость коллективного труда, взаимной выручки в рамках своих сообществ. Различия в положении людей, безусловно, существовали. Так, в традиционном обществе кыргызов существовали сословия духовенства,

судейства, а высшим сословием были манапы, то есть зажиточные люди, обладавшие значительным количеством скота и другого имущества. Как правило, эти три сословия носили наследственный характер, хотя после вхождения Кыргызстана в состав Российской империи в XIX веке принцип формирования судейства меняется – должность судьи становится не наследственной, а выборной. Манапы, согласно обычному праву, имели определенные сословные привилегии. К примеру, они не могли подвергаться телесным наказаниям, они могли не подчиняться судье, который был выходцем из простого сословия. Манапов называли «белой костью», что указывало на статус аристократии. Советские учебники истории относили сословия манапов, судей и духовенства в предреволюционном Кыргызстане⁷⁴ к верхнему, эксплуататорскому слою, противопоставляя его основной массе населения – простому сословию или крестьянам (букара). Это было попыткой, в соответствии с идеологией советского государства, втиснуть социальную структуру традиционного общества в рамки теории классовой борьбы.

Фактически, сословные различия в традиционном обществе кыргызов не были основаны на четком социальном делении, характерном для классовых обществ с четко артикулированными экономическими интересами разных классов, а скорее основывались на критериях происхождения. Более того, легитимность политической власти манапов зиждилась на наличии заслуг перед сородичами и моральном авторитете. Манапы выполняли роль управителей и защитников рода, представляли род в общекрыргызских политических процессах и, в целом, выполняли роль патерналистических лидеров кыргызских родов и кланов.

Колониальный период не внес существенных изменений в социальную структуру общества. Кардинальные и беспрецедентные трансформации начались в советский период истории.

Политика насильственного оседания кочевников, создание колхозов и совхозов оказались существенными факторами, повлиявшими на значительные социальные трансформации. Советская политика была нацелена на создание однотипной социальной структуры по всей огромной стране, а именно – на создание трех системообразующих элементов социальной структуры в виде рабочего класса, колхозного крестьянства и социальной «прослойки» – советской интеллигенции. Процессы форсированной индустриализации страны, с одной стороны, и коллективизация сельского хозяйства, с другой, затронули также и Кыргызстан, и привели к тому, что бывшие кочевники-скотоводы превратились в колхозников или рабочих совхозов.

Развитие промышленности и строительство заводов и фабрик позволило развиваться городам и городскому населению, стали появляться центры

⁷⁴ Имеется в виду социалистическая революция 1917 г. с последующим установлением советской власти в Кыргызстане.

урбанистической культуры, появился и рабочий класс. Несмотря на то, что коренное население республики стало вовлекаться в урбанистическую экономику, а перед партийными деятелями ставились задачи «вращения» национального рабочего класса (по крайней мере, партийные документы и учебные издания советского периода отражали такое намерение), следует отметить, что рабочий класс в Кыргызстане в советский период был преимущественно импортирован из более урбанизированных частей СССР, преимущественно из Российской Федерации, Украины и Белоруссии. Процесс создания рабочего класса в Кыргызстане обеспечивался особенно интенсивно в 60-70-е годы за счет трудовой миграции из центральных трудоизбыточных частей СССР. Местное население вовлекалось в индустриальный сектор, но в малом количестве, поэтому вплоть до распада СССР рабочий класс в Кыргызстане состоял в основном из представителей некыргызской национальности.

Основная масса коренного населения была занята в сельском хозяйстве. Через различные пропагандистские кампании, поощрявшие сельскую молодежь после окончания школы всем классом оставаться на ферме, власти фактически вели политику закрепления молодежи кыргызской национальности на селе, не уделяя достаточного внимания профессиональной ориентации молодежи в пользу получения рабочих профессий. Тем самым возможности социальной мобильности для молодежи из сел были низкими. Сельская молодежь была заведомо неконкурентоспособна по сравнению с городской молодежью при устройстве на работу на фабрики и заводы. В свою очередь, низкая мобильность сельской молодежи создавала проблему трудоизбыточности в сельской местности, тем более на фоне демографических факторов – роста рождаемости и прироста сельского населения. Другими словами, создавались предпосылки для закрепления трудовой сегрегации и противоречий между городом и деревней, совпадающих в значительной степени с этнической принадлежностью граждан.

За годы советской власти в Кыргызстане появилась своя национальная интеллигенция – представители профессиональной и творческой среды. Представители коренного кыргызского населения вошли и в состав управленческого класса.

Формально в Советском Союзе существовало бесклассовое эгалитарное общество, поскольку считалось, что в обществе между основными массовыми социальными группами нет антагонизма и классовой борьбы. Три системообразующих элемента социальной структуры в лице рабочего класса, колхозного крестьянства и трудовой интеллигенции являлись частью одного государственно-патерналистского механизма. Поскольку государство было единственным собственником и единственным гарантом предоставления социальных благ, интересы социальных слоев нивелировались и становились частью государственных интересов. В этом контексте, все социальные группы оказывались в одинаковом положении и у них отсутствовали четкие и

специфические групповые интересы.

В реальности, ситуация, конечно, была намного сложнее. Социальные различия и неравенство существовали, несмотря на целенаправленное заглушевывание реальной ситуации идеологическими средствами. Групповые интересы и противоречия существовали, как в сфере экономики, так и в сфере социальных отношений. Например, не секрет, что колхозное крестьянство занимало низкое статусное положение по сравнению с рабочими.

В целом, при социализме основными факторами, влиявшими на социальную структуру общества, были следующие:

- государственная собственность на средства производства;
- полная занятость;
- заработная плата на предприятиях государства была основным источником дохода для большинства населения;
- уравнительный подход по доходам не создавал стимула для накопления индивидуального богатства;
- существовала всеобъемлющая система государственного социального обеспечения, которая обеспечивала всем минимальный уровень социальных услуг.

В советское время изучение социальной стратификации не поощрялось и, хотя социологи изучали различные социальные страты и вопросы социальной мобильности, идеология того времени не позволяла адекватно изучать, озвучивать проблемы социального неравенства, классовой структуры, отчуждения граждан от государства, социальной силы и роли тех или иных социальных слоев. Такое положение вещей, без сомнения, привело к тому, что социологи не могли изучать реально происходившие процессы социальных изменений или могли делать это только фрагментарно и с использованием единственного теоретического подхода. Другими словами, была ликвидирована возможность рефлексии социальных явлений и процессов. Впоследствии это, безусловно, скажется на состоянии социологии в транзитный период, поскольку понимание настоящего окажется «завязанным» с неполным пониманием прошлого.

Несмотря на беспрецедентные преобразования общества, в советское время в структуре кыргызстанского общества сохранилось много традиционных особенностей.

Создание колхозов и совхозов не сильно изменило природу отношений собственности. Собственность была коллективной (по сути государственной), формирование колхозов и совхозов совпадало с клановыми делениями общества. А в животноводстве сохранялась традиция сезонного кочевания. Подавляющая часть населения оставалась сельскими жителями и была занята в сельском хозяйстве, в том числе в производстве с использованием тяжелого

ручного труда (табаководство, хлопководство).

Городское население было представлено рабочим классом (в основном русскоязычными жителями) и интеллигенцией. Состав интеллигенции и партийной номенклатуры был смешанным по этническому составу. Советская власть в соответствии с политикой «коренизации кадров», следила за соблюдением определенного баланса в назначении кадров высшего партийного руководства и на высшие хозяйственные должности. В результате, в системе управления с течением времени стали доминировать представители коренного этноса.

По мнению некоторых исследователей,⁷⁵ в советское время существовал единственный реальный класс – класс номенклатуры. Номенклатура обладала реальной социальной силой, ресурсами, способностью рационально действовать и т.д. В основе существования номенклатуры как класса была тотальность государственной собственности и всевластие партийной бюрократии. Что касается других социальных слоев, они все были равны в том, что зависели от государственных организаций и не обладали ни экономическими, ни социальными, ни символическими ресурсами влияния на общественные процессы. Поскольку способность влияния на общественные процессы была минимальной, то складывалась ситуация социального отчуждения, характеризуемая разрывом между носителями власти и всеми остальными людьми. Таким образом, социальное пространство было стянуто к одному полюсу – всевластной номенклатуре.

Если применять подходы Макса Вебера, то в предтранзитных обществах стратификация была в форме статусных групп, поскольку государство подавляло рыночную деятельность, поэтому не было экономических оснований для разделения общества на классы. Социальное деление в предтранзитных обществах существовало, но оно базировалось на политической власти и социальных сетях, которая давала доступ к ресурсам. Другими словами, статус определялся политическим и социальным, а не экономическим капиталом.

Изменения социальной структуры общества с 1991 г.: новая социальная стратификация

С момента распада СССР в Кыргызстане, как и в других посткоммунистических странах, начались процессы беспрецедентной социальной трансформации.

Нужно отметить, что социалистическая эпоха оставила множество неразрешенных социальных противоречий, которые, несмотря на идеологическое камуфлирование, нигде не исчезали, а в эпоху застоя и перестройки стали наиболее острыми и «вырывались наружу».

⁷⁵ См. Куценко О.Д. Общество неравных. Харьков, 2000.

Провозглашаемые лозунги горбачевской перестройки говорили об обновлении, гласности, демократии и свободе, ускорении научно-технического прогресса. В реальности, все эти лозунги упирались в противоречия в виде все большего отставания экономики от стран развитого мира, кризиса в системе образования, культуре, науке, отчуждения большинства граждан от управления, нарастания протестного потенциала. Потребности общества росли, а состояние экономики не отвечало этим потребностям. Провозглашенное равенство превратилось во всеобщую уравниловку, лишив общество духа конкуренции, стремления к лучшей жизни, стимулов к увеличению производительности и т.д.

С распадом СССР политический строй и экономическая система, существовавшие семь десятилетий, подверглись коренным преобразованиям, наступило начало формирования, образно выражаясь, нового общества. Главным социальным механизмом формирования нового типа общества является новая социальная стратификация.

Каковы же были особенности формирования новой социальной стратификации в Кыргызстане после получения независимости?

В общих чертах, произошли следующие изменения:

- изменилось ранее существовавшее однополюсное социальное пространство с характерной гипертрофированной ролью номенклатурного класса, стал формироваться новый верхний класс;
- изменилось положение системообразующих социальных групп социалистического строя – рабочего класса, колхозного крестьянства и интеллигенции. Эти группы стали видоизменяться, стали характеризоваться дисперсностью;
- стали формироваться новые классы, которых ранее не было. Общество становилось реально многосубъектным;
- складывались новые общественные отношения, основанные на частной собственности и новых отношениях власти. Частная собственность стала основой для появления групп экономических интересов, и тем самым способствовала появлению более четкого классового деления. Одновременно происходят и поведенческие, культурные и ментальные изменения разных групп.

В целом, можно сказать, что процесс становления новой социальной структуры очень сложен. Первоначально, когда страна вступила на путь либерально-демократических реформ, предполагалось, что с введением рыночной экономики, частной собственности, созданием демократических институтов, в обществе сложится структура, в целом похожая на социальную структуру западных обществ. Своего рода новым мифом стал миф о среднем классе как основе стабильного общества. В реальности, процесс социальной трансформации в Кыргызстане шел весьма противоречиво. Старая социальная

структура не исчезла сразу, но при этом появлялись новые социальные элементы. В основе всех этих трансформаций лежал конфликт между разрушающейся прежней системой социализма и новой зарождающейся, пока непонятной системой. Наложение старой и новой стратификационных систем создало довольно фрагментированную структуру общества без четких делений и границ.

Преобразования после распада коммунизма были основаны на упрощенных подходах – применении неолиберальных теорий, не учитывавших социальные измерения происходящих трансформаций. Предполагалось, что хотя неолиберальные реформы приведут к тому, что появятся выигравшие и проигравшие от рыночных преобразований, со временем экономический рост, появление новых возможностей развития позволят в определенной степени компенсировать потери проигравших.

Рассмотрим более детально произошедшие в переходную эпоху изменения социальной структуры и факторы этих изменений.

Рыночные реформы, изменения отношений собственности привели к изменениям параметров социальной организации. Либеральная макроэкономическая политика, приватизация, аграрная реформа и введение частной собственности на землю, изменения в системе социального обеспечения – являются основными факторами, повлиявшими на изменение социальной структуры и социальной стратификации.

Усложнились детерминанты социальной стратификации. Критерии социальной стратификации стали включать в себя политическое влияние (власть), экономический капитал в форме владения имуществом/собственностью и доходов, социокультурный потенциал в форме образования, квалификации, социального престижа, а также особенности образа и качества жизни, выражаемые в уровне потребления.

В советское время доминирующее значение для статуса социальной группы имел фактор политического влияния. Теперь, наряду с сохранением важности данного критерия, стали формироваться более четкие экономические интересы. Стали складываться реальные группы экономических интересов, давшие новые основания для деления общества на разные классы и страты. Экономические интересы заключались в стремлении к наращиванию имущества, к получению различных благ, доходов. Произошла дифференциация групп интересов в связи с развитием разных форм собственности, новых типов хозяйствования и видов деятельности.

Более сложными стали системы распределения и перераспределения. Если раньше главенствующую роль играли факторы политической власти, к ним теперь добавились экономические факторы.

Массовая приватизация в несколько этапов привела к тому, что произошло перераспределение ресурсов, собственности, появилась проблема углубления

социального неравенства. Появилась безработица и изменилась структура рынка труда, что выражалось в увеличении доли частного сектора, и в том, что самозанятость стала основной формой экономической активности.

Слой самозанятых не был гомогенным. С одной стороны, он включал в себя зарождающийся собственно предпринимательский слой (мелкий и средний бизнес), с другой стороны – самозанятость стала формой выживания для больших масс людей, принадлежавших к самым разным слоям населения. Зарабатывание только на покрытие самых необходимых жизненных потребностей, то есть так называемое потребительское хозяйство (subsistence economy), стало характерной чертой переходного времени. Зачастую самозанятость в условиях Кыргызстана ассоциировалась скорее с понижением социального статуса и имущественного положения.

В переходный период произошли изменения занятости по секторам экономики. Рабочая сила стала перетекать из сельского хозяйства в сферу услуг, коммерции. Стал расти банковский сектор, появились частные предприятия бизнеса.

Рыночные и политические реформы привели к значительному усложнению социальной структуры, которая становится многомерной, гетерогенной, мозаичной, и в то же время весьма размытой и неустойчивой.

Из старых страт сохранился рабочий класс, и крестьянство, и интеллигенция. Однако они значительно видоизменились, изменился их количественный состав и социальное положение.

Приватизация привела к тому, что уменьшилось число промышленных предприятий, исчезли колхозы. В стране к настоящему времени не осталось того «классического» пролетариата эпохи социализма. Переходный рабочий класс в количественном отношении уменьшился, только часть его работает на сохранившихся государственных предприятиях, большая часть работает по найму в частном секторе. Переходный рабочий класс не организован, не имеет сильных профсоюзов. Часть колхозного крестьянства, получив свои земельные наделы, превратилась в фермеров, сохранились частично государственные хозяйства, образовались сельскохозяйственные кооперативы. Часть колхозного крестьянства обнищала и люмпенизировалась.

Сохранились и группы массовой интеллигенции, которых стали называть бюджетниками, имея в виду их зависимость от государства, поскольку по-прежнему главным их работодателем выступает государство и заработная плата из государственного бюджета является основным источником их дохода.

Наряду с существующими социальными группами появляются новые социальные группы крупных и средних собственников, предпринимателей (капиталистов), частников-фермеров, новых бедных, безработных, людей свободных профессий, менеджеров нового поколения, работающих на предприятиях малого, среднего, крупного бизнеса. Появилась целая

категория людей, основным источником доходов которых становится работа в неправительственных некоммерческих организациях, финансируемых зарубежными фондами.

В свою очередь, эти новые группы стали дробиться на множество подгрупп, которые часто даже не были связаны между собой. Так, предпринимательский слой включает людей с относительно большими капиталами в банковском, промышленном секторах, и самозанятых людей, и тех, кто занимается предпринимательством только часть времени и др.

Дисперсность оказалась характерной и для других, в том числе и «старых» групп. Интеллигенция, или группы людей интеллектуального труда также внутренне дифференцировались, упал социальный статус таких массовых групп как врачи, учителя, инженеры, работники академической сферы и ученые. Многие просто оказались выброшенными из рынка труда.

В определенной степени фрагментировалась и номенклатура. Но особенность трансформации номенклатуры была в том, что многие ее представители оказались в выигрышном положении, так как смогли использовать свои позиции и ресурсы, чтобы сохранить свой высокий статус, власть, экономический и политический капитал. Многие бывшие чиновники смогли существенно увеличить свое богатство в результате проведенной массовой приватизации. Именно из рядов номенклатуры в странах бывшего Союза, в том числе и в Кыргызстане, образовалась подавляющая часть «новой» элиты. Таким образом, композиция кыргызстанской элиты, по крайней мере, в первое постсоциалистическое десятилетие, не сильно изменилась со времен Советского Союза. Безусловно, была и небольшая часть старой партийно-бюрократической номенклатуры, которая не смогла приспособиться к новым условиям и потеряла свои социальные позиции, оказавшись в маргинальном положении.

Итак, какова же композиция социальной структуры переходного общества, каковы общие черты «новой» системы социальной стратификации в Кыргызстане?

В литературе о переходных обществах бывшего СССР широко используется подход известного российского социолога – академика РАН РФ – Татьяны Заславской. Она выделяет четыре социальных слоя, различающиеся как социальным статусом, так и местом в процессе социальных преобразований: верхний, средний, базовый, нижний. Пятый слой образует десоциализированное «социальное дно».⁷⁶

⁷⁶ Т.И. Заславская, Р.Г. Громова. Трансформация социальной структуры российского общества. Глава 8 книги «Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики)», под ред. Д.С. Львова. М.: Экономика, 1999. Электронный ресурс: {<http://www.r-reforms.ru/index-pubvol8.htm>}, авг. 2012.

Очень распространенной схемой описания и анализа социальной стратификации в бывших социалистических странах, включая СНГ и страны Центральной и Восточной Европы, является деление общества на 1) новую элиту, 2) средний класс, 3) базовый слой, 4) маргинальные слои.⁷⁷

В целом, обе предложенные модели социальной структуры применимы как базовые модели описания и анализа социальной структуры Кыргызстана, разумеется, с учетом местной специфики. В статье автор не пытается применять количественные характеристики, поскольку это методологически очень сложно с учетом того, что в стране практически отсутствуют серьезные и систематические исследования по социальной структуре общества в период трансформации, нет точной статистики. Доступные данные по характеристикам разных слоев населения Кыргызстана основаны на исследованиях домохозяйств или опросах общественного мнения, поэтому в таких данных очень много субъективного.

Ниже в отдельных разделах статьи более подробно рассмотрим некоторые аспекты классообразования в современном Кыргызстане. Здесь же для лучшего понимания и сравнения позволим себе дать краткие характеристики модели, предложенной Т. Заславской, поскольку за некоторыми исключениями эта модель релевантна и для Кыргызстана.

«Новая элита», по Заславской, это выходцы из советской номенклатуры (на 60%-70%) и директора больших предприятий, заводов, фабрик и т.д. В Кыргызстане этот принцип классообразования «новой элиты» полностью совпадает. Вторые эшелоны партийной и хозяйственной номенклатуры, ответственные комсомольские работники также постепенно влились в ряды переходного верхнего класса. Но характерной особенностью Кыргызстана является то, что образование элит в переходный период, как и ранее, связано с клановыми и родоплеменными отношениями.

Что касается среднего слоя, или, среднего класса, то его вычленение очень трудно, поскольку это едва ли не одна из самых дискутируемых в теоретическом плане тем во всем мире, а в контексте постсоциалистической трансформации наталкивается еще и на дополнительные проблемы методологического характера.

В России к среднему слою исследователи относят мелких предпринимателей, менеджеров и директоров небольших предприятий, в основном в коммерческой сфере, профессионалы с высокой квалификацией самозанятые или работающие по найму, среднее звено государственной бюрократии, высшие и средние офицеры.

⁷⁷ Vladimir Mikhalev (2000). Inequality and transformation of social structures in transitional economies/ UNU World institute for Development Economics.

Несколько лет назад в Кыргызстане развернулась дискуссия о том, существует ли в стране средний класс. Мы остановимся на содержании тех дискуссий в разделе, посвященном среднему классу в Кыргызстане.

Подавляющая часть населения относится к базовому слою. В базовый социальный слой включены представители массовой интеллигенции – учителя, врачи, инженеры, квалифицированные рабочие, крестьяне и фермеры, работники сферы торговли и услуг. Это довольно дисперсный слой, в котором разные группы различаются по формам поведения, социальной ориентации, менталитету, социально-культурному потенциалу. В базовом слое оказались группы, ранее обладавшие более высоким социальным статусом, но очутившиеся в проигрышном положении в результате преобразований.

Нижний слой замыкает социализированную часть общества, в него включены люди, обладающие минимальным деятельностным потенциалом. Это бедные пожилые люди, мигранты, малообразованные люди, люди, не имеющие постоянной работы, безработные, неквалифицированные рабочие и др.

В состав «социального дна» входят криминальные или полукриминальные группы, алкоголики, наркоманы, бомжи, бродяги. Это по сути десоциализировавшийся слой, впавший в изоляцию от «большого общества».

Рыночные реформы, приватизация, обогатившая узкую часть верхушечного класса, привели к массовому обнищанию, расширили низший слой и ускорили расширение «социального дна» (underclass), которое пополнялось за счет люмпенизированных бедняков. Эти явления, в свою очередь, способствовали росту преступности, правовому беспределу.

Социальная поляризация и бедность

Остановимся на такой важной характеристике социальной стратификации переходного времени в Кыргызстане как социальная поляризация.

С момента распада СССР у всех на слуху, что Кыргызстан – бедная страна. Действительно, Кыргызстан оказался в самом уязвимом положении после распада огромной страны по своему экономическому потенциалу. Зависимость экономики республики от других стран бывшего Союза, отсутствие доступа к морским коммуникациям и транспортным узлам, отсутствие крупных запасов сырьевых ресурсов, малый размер страны, уязвимость перед природными катаклизмами в силу горного ландшафта – все эти факторы предопределили ограниченность экономических возможностей развития в переходном периоде.

Социально-экономические преобразования и политические реформы 1990-х гг. привели к заметным изменениям в социальной структуре. Происходило существенными темпами социальное расслоение и углубление социального неравенства. Из относительно эгалитарного общества Кыргызстан превратился быстрыми темпами в крайне поляризованное и стратифицированное общество

с ограниченными возможностями для социальной мобильности.

С одной стороны, рыночные реформы создали возможности для развития предпринимательского духа, развития бизнеса и тем самым способствовали социальной мобильности и изменению социального статуса. С другой стороны, реформы породили больше проигравших, чем выигравших. Уровень благосостояния значительной части населения упал. Даже в советское время в Кыргызстане по данным исследования бюджета домохозяйств (1989 г.) около 33% домохозяйств имели доход на душу населения менее 75 рублей, что являлось официальной чертой бедности.⁷⁸ Таким образом, уровень бедности и до развала страны был высоким, что усугубило ситуацию с распространением бедности в Кыргызстане в первые годы после получения независимости.

Два последних десятилетия Кыргызстан объявил борьбу с бедностью своей приоритетной задачей. В 1990-х годах бедными считались около половины населения. В период с 2000 по 2008 годы удалось добиться некоторого снижения общей бедности и крайней бедности. Однако эти успехи оказались достаточно неустойчивыми, что стало ясным в период мирового экономического кризиса. Политическая нестабильность и две насильственные смены власти усугубили ситуацию. И в настоящее время, Кыргызстан по данным МВФ (2010) занимает 143-ю строчку в списке 182 стран по размеру ВВП на душу населения (2.162 доллара США), рассчитанному по покупательской способности.

Бедность приводит к увеличивающемуся расхождению положения разных социальных групп, порождает социальный раскол, вызывает социальную напряженность и неустойчивость политической и общественной жизни. В свою очередь, это затрудняет социальную консолидацию и отнюдь не способствует развитию культуры гражданства. Вместо этого, усиливаются тенденции правового беспредела, расширения неформальных практик поведения.

Ранее мы отмечали, что в социалистическое время социальное пространство было однополюсным, поскольку существовал единственный всесильный класс номенклатуры, обладавший всеми ресурсами для реального влияния на общественные процессы. Несмотря на то, что в переходный период социально-групповая структура общества изменяется и расширяется, в Кыргызстане во многом социальное пространство остается стянутым к одному полюсу – полюсу «новой» элиты – верхнего класса, обладающего значительными богатствами и ресурсами.

В этом контексте, весьма интересным является обсуждение темы «народа» в политическом дискурсе и информационном пространстве страны. «Народ» называется источником власти и суверенитета в Конституции. К «народу» апеллируют политики и чиновники, сотрудники местных НПО, политические партии, общественные объединения и общественные деятели и активисты,

⁷⁸ Vladimir Mikhalev and Georges Heinrich (Sep 1999). Kyrgyzstan. A case study of social stratification. UNU World Institute for development economics research. Working Papers No. 164, p.25.

когда высказывают свою позицию по разным политическим и общественно-значимым вопросам, продвигают разные реформы, разрабатывают политики и документы. Именем «народа» пользуются разные действующие лица, когда мобилизуют людей на протесты, «интересы народа» называются в числе целей революций, от лица «народа» многие чего-то требуют. Таким образом, понятие «народ» весьма мифическое понятие, которое со стороны разных идеологий наделяется определенными характеристиками и нагружается разными смыслами в зависимости от позиций и целей разных идеологий.

Если рассматривать и соотносить понятие социальной структуры и понятие «народ», то бесспорно возникнет множество дискуссий по поводу того, какие социальные группы можно отнести к «народу», а какие нет. Можно, конечно, считать «народом» всех граждан. И в этом случае употребляемое в конституции понятие «народ» имеет смысл.

В контексте Кыргызстана, понятие «народ» употребляется чаще всего в ясной дихотомической связке – «народ-элиты», или «народ-власть». В нашем обществе слово «народ» достаточно устойчиво употребляется в отношении группы людей, противопоставляемых чиновникам разного ранга и бюрократам. Другими словами, в категорию «народ» попадают представители разных социальных слоев, то есть все люди, которые удалены от политической власти. Такая дифференциация имеет часто эмоциональный характер и основана на общественном восприятии власти как «угнетателя» и «эксплуататора», а политического влияния – как основной детерминанты «особого» положения властвующей элиты. Неспроста, в последние два года в публичном информационном пространстве в антикоррупционной риторике часто употребляется понятие «неприкасаемые». Данный термин имеет смысл, отличный от традиционного обозначения низшего слоя в кастовой иерархии.

Он имеет в какой-то мере совершенно противоположный смысл, обозначая людей во власти, которым закон не писан, и которые легко могут уходить от наказания и ответственности за нарушение законов, за коррупционные действия, нарушения прав человека, используя свое положение, власть и влияние. В данном контексте, по мнению автора, следует рассматривать явление, о котором говорят многие местные исследователи в последние годы. Речь идет о том, что общество отказывает власти в уважении, легитимности и тем самым перестает признавать ее сакральность. Становящаяся некоей тенденцией традиция насильственного свержения власти и растущий правовой нигилизм широких слоев общества могут иметь в этом смысле серьезные последствия для социальной стабильности и в будущем.

В общественном дискурсе заметно также и противопоставление «простого народа» и крупного бизнеса, который называется «большими кошельками» («капчыгычондор»). Можно предположить, что представители средних слоев, в том числе малого и среднего бизнеса, в такой дифференциации попадают в

катеорию «народ». Интересно вспомнить, как во времена двух «революций» в 2005 и 2010 годах в целях защиты от мародеров, владельцы предприятий торговли, услуг, ресторанов и кафе писали на стенах своих заведений слова «Биз эл менен» («Мы с народом»). Можно данный факт интерпретировать, с одной стороны, как наличие пусть и слабой дифференциации среднего класса от «народа» и в то же время от верховной власти, а с другой стороны – как достаточно неуютное существование среднего класса в сильно поляризованном обществе, в котором количественно доминирует бедное большинство и многочисленный маргинальный слой.

Учитывая то обстоятельство, что политическая и бизнес-элиты в Кыргызстане в значительной степени сращены, часто общественное восприятие «рисует» общество в виде двух полюсов. На одном полюсе – собирательный образ богатых и обладающих властью, а на другом полюсе – массы обычных людей, пытающихся выживать. Таким образом, противоречие между властью и «народом», понимаемое как противоречие между богатством и бедностью, является одним из главных социальных противоречий в Кыргызстане.

Употребление таких выражений и слов в информационном пространстве как «карапайым эл» (простой народ), «чондор» (то есть «большие люди», «те, кто наверху») указывает на схожесть существующей социальной структуры со структурой общества в советский период, характеризующийся наличием двух основных социальных групп – властвующей элиты (номенклатуры) и всеми остальными. Автор предполагает, что это может служить дополнительным аргументом в пользу того, что на современном этапе структура общества крайне поляризована, и что становление новых социальных групп (например, среднего класса) очень сильно переплетено с устойчивыми ментальными паттернами ранее существовавшего эгалитаристского общества. Несмотря на значительное усложнение социальной структуры и появление новой стратификации, формирование новых социальных идентичностей, тем не менее, дихотомическое восприятие общества как «власти» и противопоставляемого ей «народа» характерно для большей части населения.

Несмотря на попытки демократических преобразований в стране и внедрение новых институтов демократии, сохранился социальный раскол общества на противопоставляющие себя друг другу группы – на «народ» и «власть». Этот раскол усугубился всеобъемлющей коррупцией и набирающими силу процессами криминализации общества. Явственными стали проблемы социально-экономической эксплуатации, социальной эксклюзии, увеличения бедности.

Постсоциалистические страны не так легко отказываются от этатистского прошлого. Многие граждане по социалистической инерции считают, что государство должно обеспечивать работу, контролировать цены, обеспечивать здравоохранение и образование, и пенсии. Давление эгалитаристских и

популистских взглядов было очень сильным в первое десятилетие в Кыргызстане и остается по сей день. С точки зрения политической стабильности это имеет серьезные последствия. Многие в виду социальных нерешенных проблем, бедности и растущего неравенства, социальной маргинализации подвергают сомнению вообще легитимность произошедших за годы независимости преобразований.

Социальное неравенство порождает вопрос о необходимости социальной интеграции, поскольку глубокий разрыв между богатыми и бедными, массовая депривация населения являются источником социальных конфликтов.

Бедность и отсутствие достаточного количества механизмов социальной мобильности порождают такое явление как культуру бедности. Это означает, что бедность стала не только социо-экономическим феноменом, но и культурным феноменом. Ставшие бедными слои населения зачастую не надеются на изменение своего положения и не предпринимают никаких усилий, чтобы выйти из этой ситуации. Вместо этого, бедные настроены патерналистски и по-прежнему считают, что государство должно им помогать и обеспечивать необходимыми благами для жизни.

В последние годы, патерналистские ожидания от государства переходят к международным донорским организациям в сфере развития, к неправительственным организациям.

Тема влияния внутренней и особенно внешней трудовой миграции на социальную структуру населения практически не обсуждается ни в академических кругах, ни в экспертно-аналитической среде, ориентированной на прикладное изучение этих тем.

Безусловно, это очень серьезная и огромная тема. В контексте Кыргызстана тема миграции зачастую связывается с процессами маргинализации населения и его исхода в другие страны в поисках лучшей доли. Однако, в действительности тема может иметь гораздо большее число важных аспектов, ждущих своего исследователя. В рамках данной статьи автор не рассматривает отдельно тему миграции. Отметим лишь, что трансферты трудовых мигрантов своим родственникам в Кыргызстане играют очень важную роль в выживании многих семей, в повышении благосостояния и, возможно, социального статуса. Миграция играет амортизирующую роль, снижая напряжение на внутреннем рынке труда, способствуя улучшению жизненных условий родственников мигрантов, живущих в Кыргызстане. Большинство же самих мигрантов в странах пребывания попадают в основном в «социальное дно» по этническому признаку и работают в основном в неформальном секторе. В настоящее время пока недостаточно осмыслены долгосрочные последствия трудовой миграции в социоструктурном плане внутри Кыргызстана.

Верхний класс в период трансформации

Элита переходного периода в Кыргызстане, как уже отмечалось, была в основной массе сформирована из бывшей партийно-бюрократической номенклатуры. «Новой элитой» Кыргызстана стали в основном бывшие чиновники, их дети и родственники, а также руководители более или менее крупных промышленных предприятий. В этом смысле назвать элиту переходного периода в Кыргызстане новой элитой можно весьма условно. Выходцы из номенклатуры смогли конвертировать политический капитал, административный контроль, владение информацией, социальные связи в экономическое богатство.

Бывшие комсомольские ответственные работники, как и в других странах бывшего СССР, оказались в числе первых людей, открывших свой бизнес. Часть «новой» элиты номенклатурного происхождения предпочла оставаться в сфере политической власти, часть предпочла уйти в бизнес.

Нужно отметить, что в Кыргызстане бизнес-элита и политическая элита сращены в значительной степени, и, как признают многие местные исследователи, в Кыргызстане крупные бизнесмены зачастую идут в политику для удержания и наращивания своего богатства, и, в свою очередь, многие политики, которые до прихода в большую политику не имели значительного экономического капитала, с приходом к власти становятся бизнесменами. Не секрет, что в составе нынешней политической элиты доминирует крупный бизнес.

В Кыргызстане бизнесу трудно выжить без связей с государственными структурами. Само нахождение в системе государственных органов дает возможность участия в распределении и перераспределении ренты и поэтому государственная служба является механизмом получения богатства и статуса. Некоторые зарубежные исследователи называют такую систему политически-ориентированным капитализмом в противоположность рыночному капитализму.

В целом, стратификационная система правящего класса по номенклатурному принципу, которая сложилась в советское время, продолжала в основных чертах действовать и в переходный период. Система госуправления, несмотря на попытки ее реформирования, остается в сущности советской, большинство государственных должностей занимают выходцы из номенклатурного слоя или их потомки и последователи, существует система «создания» должностей под определенные личности. В результате, число государственных бюрократов разного масштаба не уменьшилось в сравнении с советским временем, а напротив - увеличилось. В силу того, что в Кыргызстане процесс обновления элит был слабым и незначительным, мы имеем на практике продолжение советских моделей управления и управленческой деятельности.

При сохранении основного каркаса советской номенклатуры, тем не менее, в механизме воспроизводства прежде закрытого слоя номенклатуры произошли

определенные изменения. Появилась возможность попадания в элиту выходцев из других слоев.

В ряде переходных обществ, в ряды новой элиты влились частично представители оппозиции (контрэлиты) советского времени, выступавшие за смену социалистической системы. В Кыргызстане такой фактор присутствует, но он не сыграл существенной роли в обновлении элит. Лишь весьма небольшое число людей, которые накануне распада СССР возглавляли ряд социальных движений, выступавших за политические и экономические реформы, в защиту экономических и жилищных интересов молодежи коренной национальности смогли стать депутатами парламента Кыргызстана или занять некоторые государственные или партийные должности в создаваемых политических партиях. Частично, представители неформальных движений позднего советского периода влились в ряды бизнесменов, сумев использовать новые возможности, открывшиеся в ходе либеральных реформ. Однако, в целом, данное поколение советской контрэлиты не смогло сыграть значительную роль в политической и общественной жизни.

Гораздо серьезнее по своим социальным последствиям был фактор участия криминальных и мафиозных групп в формировании новых привилегированных слоев Кыргызстана. Коррупция и криминальная экономика имели долгосрочное влияние на мобильность, композицию классов и структуру социального неравенства. Процесс приватизации государственной собственности, позволившей бывшей номенклатуре обогатиться за счет основной массы населения, по сути, был коррупционным процессом, и получил название «прихватизации» в народном словаре. Стартовый экономический капитал многих новоявленных богачей был обязан либо приватизации, либо незаконной экономической деятельности, попросту говоря, имел криминальное происхождение. Криминализация общества в переходный период оказала деформирующее влияние на формирование социальных верхов и социальной структуры в целом.

После распада СССР уровень преступности возрос неоднократно. В первые годы после развала СССР бурным цветом стал развиваться рэкет, в результате появилась некая нелегальная форма «налогообложения» – дань, налагаемая рэкетирами на возникающий класс предпринимателей. В начале 1990-х годов преступность пока еще не носила характер организованной преступности. В криминальную деятельность вовлекались небольшие группы, часто формируемые спортсменами.

Уже к концу 1990-х и началу 2000-х годов преступность становится организованной, а размеры криминальной деятельности, охват ими разных сфер и секторов увеличиваются. Появляются настоящие преступные синдикаты со своими влиятельными лидерами.

Интересным моментом является то, что лидеры организованной преступности постепенно культивировали в глазах общества вполне легитимный имидж, делая социально полезные дела. Поэтому многие из них воспринимались не как криминальные элементы, а как Робин Гуды.

Организованная преступность стала одним из важных способов получения экономического капитала и политического влияния. Группы организованной преступности имеют большое влияние и вовлечены в торговлю наркотиками и другие сферы, в которых можно получать значительные нелегальные доходы. Не секрет, что за последние годы, особенно в период правления президента Бакиева, произошло сращение политического класса с лидерами криминального мира. Появилось такое явление как «крышевание» нелегального бизнеса со стороны государственных чиновников. Более того, не является секретом также и то, что парламент стал своего рода инструментом для легализации частной собственности и ее защиты. История парламента Кыргызстана знает случаи избрания депутатами высшего законодательного органа людей, являющихся лидерами криминальных сообществ, или людей, чье богатство было получено сомнительными методами.

«Новая элита» Кыргызстана, в классообразовании которой участвовали выходцы из советской номенклатуры, нувориши и откровенно криминальные элементы, оказалась безыдейной, безнравственной, эгоистичной и прагматичной. Получившаяся в результате сложной трансформации политическая элита оказалась безответственной, ставящей свои интересы выше общенациональных интересов. В силу того, что была разрушена советская система подготовки партийных и номенклатурных кадров, новое поколение элит оказалось в профессиональном плане ниже, чем советское поколение. Именно поэтому переходный этап истории Кыргызстана не дал стране талантливых лидеров, цельных политиков. Новая элита или высший слой в Кыргызстане – это в основном те люди, которые близки к власти, обладают богатством и влиянием, могут лоббировать свои интересы через существующие государственные и политические институты. Но это не элита в нормативном смысле, она не обладает легитимностью и статусом, основанным на уважении и авторитете, что говорит в пользу низкого культурного и символического капитала привилегированных слоев.

Нужно отметить, что новая элита приобрела большую мобильность с точки зрения интеграции в международную систему. Происходит процесс интернационализации элит. Либерализация политической жизни, взаимодействие страны с региональными и международными рынками создали выгодное положение для привилегированных слоев. Новые местные элиты получили возможность использовать свое выгодное положение в социальной иерархии для ведения бизнеса за рубежом, получения выгод от коррупционной деятельности, в том числе в виде неформальных платежей от международных инвесторов. Новые элиты могут себе позволить передвижение по всему миру, обучение своих детей за рубежом, могут вывозить свои капиталы, семьи в

другие страны. Есть возможность социализации в международном сообществе. Однако описанные характеристики присущи только небольшой части нового верхнего класса.

Проблема среднего класса

Проблема формирования среднего класса – одна из самых сложных в Кыргызстане. Уже определенное время ведутся дискуссии о том, есть ли вообще средний класс в переходных обществах. Этим дискуссиям придается большое значение, поскольку существуют устоявшиеся позиции и в науке, и в политике о важности среднего класса в любом обществе. Среднему классу приписываются определенные функции и характеристики, в частности – что это основа общества, наиболее стабильная его часть, оплот демократии и гражданского общества, социально-интегрирующий элемент и источник экономических и технологических инноваций. Среднему классу приписывают также функции стабилизатора общества, поскольку предполагается, что средний класс показывает пример законопослушания, рационального поведения и образа жизни, через свое стремление к улучшению благосостояния уменьшать социальную дифференциацию в обществе.

Критериальными признаками среднего класса по устоявшимся теоретическим подходам являются владение собственностью на средства производства, применение наемного труда или управление рабочей силой, наличие высокого образования, владение профессиональной квалификацией. Также принято обращать существенное внимание на такие признаки как наличие устойчивых ценностей, стилей поведения, социальных и культурных норм, высокий деятельностный потенциал и активная гражданская позиция.

Несколько лет назад в Кыргызстане развернулись дискуссии по проблеме формирования и развития среднего класса. Были проведены конференции по данной теме (2006), одна из местных организаций провела исследование, а ряд местных экспертов высказывали свое понимание вопроса и свой взгляд на критерии среднего класса в нашей стране.

Местная неправительственная организация - Фонд инновационных технологий «Terra Public» - провела исследование по среднему классу в Кыргызстане. Исследование пришло к результатам, согласно которым средний класс в стране существует, и он составляет примерно 10 % по стране в целом и 18 % - в городе Бишкек.⁷⁹ В исследовании использовались критерии структуры доходов и расходов, характеристики стиля и качества жизни. В исследовании выяснилось, что в состав среднего класса вошли владельцы малого и среднего бизнеса, а также госслужащие. Интересным выводом было то, что большая часть среднего класса живет в селе. В дискуссиях вокруг результатов исследования

⁷⁹ Результаты данного исследования обсуждались на интернет-сайте www.open.kg, октябрь 2008.

часть экспертов возражала против того, что средний класс живет в сельской местности, в виду ограниченных возможностей зарабатывать и получать доходы в сельской местности, кроме земли и скота. Высказывались также мнения о том, что средний класс не может существовать без системы ценностей. И в этом смысле вопрос существования среднего класса в Кыргызстане очень спорный, поскольку нет системы ценностей, которые говорили бы о наличии среднего класса – выраженных либеральных ценностей с приоритетами свободы, неприкосновенности частной собственности, свободного выбора рода деятельности и активной гражданской позиции. Безусловно, существует еще и тема субъективного среднего класса, но это отдельная тема.

Существование таких атрибутов среднего класса как материальный достаток, наличие элитных особняков, машин, сотовых телефонов, компьютеров, высокий уровень потребления при отсутствии ценностной системы, не позволяют с абсолютной уверенностью говорить, что это и есть средний класс. В Кыргызстане на сегодня очень трудно говорить о сложившейся системе ценностей среднего класса, поскольку он пока в количественном отношении мал, не гомогенен, не самоорганизован в какие-то политические или общественные движения, достаточно фрагментарен. Существует незначительное число разных объединений бизнеса – бизнес-ассоциации, ассоциации предпринимателей. Однако такие ассоциации не могут представлять весь средний класс, а во-вторых, такие ассоциации вряд ли характеризуются четкой классовой идентичностью. Они зачастую имеют большее отношение к личным сетям или клановым отношениям, весьма персонифицированы, активизируются только ситуативно. Эта ситуация не внушает большого оптимизма с точки зрения развития среднего класса. Но зато последствия такой ситуации ясны. Если в стране практически отсутствует средний класс, то сильно поляризованная социальная структура порождает такие явления как маргинализация и криминализация. И эти явления, к сожалению, распространяются.

На начальном этапе входа в рыночные отношения были завышенные ожидания в том, что развитие частной собственности, предпринимательства даст толчок развитию среднего класса, и в ходе либеральных реформ средний класс станет основой демократического общества. В реальности, в Кыргызстане структура общества оказалась полярной по формуле «верхи-низы», а промежуточный слой оказался незначительным и уязвимым перед лицом изменений экономической ситуации и политической нестабильности. Нужно также понимать, что средний класс в Кыргызстане может существенно отличаться от глобального среднего класса. Социально-экономическое положение нашего среднего класса не настолько устойчиво, чтобы средний класс мог выполнять функции, которые от него ожидаются – функции оплота стабильности, носителя идей и ценностей и т.д. Напротив, реальность Кыргызстана показывает, что средний класс весьма уязвим и подвержен давлению на него как со стороны государства, так и со стороны криминальных и полукриминальных групп. Более того, средний

класс испытывает угрозу еще и со стороны все больше маргинализирующихся низших классов, что было показано выше на примере их поведения во время нападений мародеров в событиях 2005 и 2010 годов. Иначе говоря, средний класс «стеснен» со всех сторон.

Согласно результатам отчета Европейского банка реконструкции и развития (EBRD Transition Report on Kyrgyzstan, 2007), средний класс в Кыргызстане составляет около 4% населения, что значительно меньше, чем говорят результаты исследования «Teга Public», и гораздо меньше, чем во многих странах постсоветского пространства.

Из чего складывается или может сложиться средний класс Кыргызстана?

Обобщая экспертные мнения и свои наблюдения, можно выделить следующие категории:

- люди, имеющие свой бизнес, получающие доходы от экономической деятельности, владельцы и менеджеры частных фирм, банковские служащие, менеджеры;
- среднее звено государственных чиновников, ответственные работники местных администраций, МСУ;
- интеллектуалы, имеющие высокую профессиональную квалификацию и получающие доход от продажи своего интеллекта;
- наиболее инновационная (в основном молодая) активная часть рабочего класса и фермерства;
- сотрудники международных организаций / проектов, совместных фирм.

Несколько слов о группе людей интеллектуального труда. Здесь следует не упускать из виду различие между интеллектуальным трудом и нефизическим трудом. Интеллектуалами могут считаться те люди, которые в состоянии капитализировать свой социокультурный и профессиональный капитал. Профессиональные сообщества в Кыргызстане, в число которых входят люди свободных профессий, в том числе эксперты - фрилансеры, консультанты, частные адвокаты, журналисты, артисты, преподаватели вузов, используют свои таланты, навыки, образование, социальные связи, кругозор для получения доходов. С другой стороны, используется только часть интеллектуального потенциала, которая востребована международными организациями, отдельными исследовательскими или аналитическими проектами. Большая часть интеллектуального потенциала остается невостребованной, что порождает утечку мозгов за рубеж, деградацию и маргинализацию интеллектуального слоя.

Факторы, влиявшие на процесс образования среднего класса, были противоречивыми. Источником потенциального среднего класса мог бы стать средний и мелкий бизнес. Однако политика государства в направлении развития бизнеса оказалась противоречивой и непоследовательной. С одной стороны, государство говорило о цели способствовать развитию малого и

среднего бизнеса. С другой стороны, чрезмерная урегулированность, разные административные и контрольные механизмы, налоговая политика, коррупция мешали развитию малого и среднего бизнеса. Часть бизнеса подверглась рейдерству и отъему, особенно в период второго президента К. Бакиева.

Другим источником потенциального среднего класса могла стать достаточно большая группа людей нефизического и интеллектуального труда, особенно, если принять во внимание, что в переходный период наше общество вступило, обладая значительным образовательным, научным и культурным потенциалом.

Другими словами, в ряды нового среднего класса могло влиться значительное число людей, которых можно условно назвать старым или советским «средним классом». Это представители массовой интеллигенции, высококвалифицированные рабочие, «белые и синие воротнички».

Однако, в результате резких преобразований переходного этапа, значительно упал социально-экономический статус большинства указанных групп. Массовые группы интеллигенции (врачи, учителя, научные сотрудники, творческая интеллигенция) в результате реформ оказались по уровню доходов в категории бедных или работающих бедных. При том, что у них сохраняется все еще существенный образовательный, социокультурный потенциал, по экономическим показателям они с трудом могут быть отнесены к среднему классу.

Большая часть советской интеллигенции в транзитный период оказалась не способна конвертировать свой профессиональный и образовательный капитал в источники доходов. Это привело к тому, что начался массовый исход людей из сферы культуры, науки в другие сферы – коммерческий сектор, торговлю, услуги, многие мигрировали из страны. С другой стороны, та часть, которая продолжала привычную деятельность, все больше маргинализировалась, утрачивала ценности, присущие интеллигенции советской эпохи, и попадала в поле бедности с присущей ей неспособностью создавать новые ценности, адекватные происходящим социально-экономическим процессам. С точки зрения российского социолога Т. Заславской, слой интеллигенции оказался скорее в базовом слое, чем среднем, но с потенциалом перехода в средний класс при благоприятных социально-экономических условиях.

Значительная часть групп интеллигенции, как и в советское время, по сей день остаются зависимыми от государства, поскольку заработная плата, выплачиваемая из средств государственного бюджета, является для большинства из них основным источником доходов. Но существует определенная часть групп интеллигенции, которая смогла адаптироваться к новым условиям и стала вовлекаться в дополнительную экономическую активность, извлекая доходы за счет работы по частным договорам, либо вовлекаясь в работу по различным проектам международных и местных организаций в качестве обучающего персонала, консультантов, помощников и т.д. Та часть интеллигенции, которая

смогла приспособиться к новым реалиям и смогла выгодно использовать социокультурный и образовательный капитал, стала вливаться в состав нового среднего класса, видоизменяясь и приобретая новые идентичности, новые ценности, предпринимательский дух.

Формирующийся средний класс Кыргызстана оказался неомогенным. Кроме предпринимателей сюда вошли представители интеллектуального труда, состоящие как из представителей «старой советской» интеллигенции, так и нового поколения людей свободных и творческих профессий. В среднем классе оказались как люди сами работающие по найму, так и люди, использующие чужой наемный труд. В среднем слое оказалось много самозанятых людей, обладающих определенным уровнем доходов, владеющих собственностью, позволяющими вести образ жизни, присущий среднему классу. Подгруппы внутри условного среднего класса отличаются по разным критериальным признакам. Часто наблюдается несоответствие между экономическими критериями и критериями культуры, образованности, квалификации, ценностной системы. К примеру, группы людей, достигшие высокого уровня материальной обеспеченности благодаря челночной торговле, и группы «старой» интеллигенции часто могут иметь различные ценности, стиль жизни, характеризоваться разными поведенческими культурами.

В целом, то обстоятельство, что в состав нового среднего класса «попали» разные группы, не создало возможности консолидации среднего класса. В среднем классе оказались как выигравшие, так и проигравшие от реформ, то есть, так сказать, «виннеры» и «лузеры» переходного этапа.

С одной стороны, в числе проигравших оказались массовые слои, которые в советское время обладали относительно высоким уровнем доходов, высоким социальным и символическим капиталом. Это представители интеллигенции и наиболее квалифицированная часть рабочего класса. Новая реальность обесценила их статус и положение, болезненно сказалась на социальной идентичности. Подавляющая часть советской интеллигенции ощутила на себе результаты реформ с негативной стороны и была вынуждена приспособливаться к новой ситуации. Проигравшими оказалась часть людей бывшей номенклатуры, часть руководителей среднего уровня в хозяйственном секторе, потерявших прежние позиции и статус и оказавшиеся не способными адаптироваться в силу отсутствия «нужных» клановых и родственных связей, предпринимательских навыков, в силу своих мировоззренческих позиций, инерции мышления или других обстоятельств.

Выигравшими оказались группы людей, которые использовали открывшиеся либеральными реформами возможности, в частности, введение частной собственности, в том числе на землю, либерализацию законодательства, атмосферу свободы, независимости, собственный оптимизм и труд для улучшения своего социального положения через вовлечение в коммерцию,

малый и средний бизнес. Например, интересным явлением стало появление весьма зажиточных людей в сельской местности, которые смогли выгодно использовать результаты земельной реформы. Так, многие сельские жители, ранее работавшие в колхозах и совхозах, получив небольшие земельные наделы, были вынуждены их продавать, не имея средств для инвестирования в аграрное производство. Частично сыграли также ментальные установки сельских жителей на переезд в город, поскольку существовала иллюзия, что таким образом они могут изменить свое прежнее социальное положение, низкое в сравнении с городскими жителями (рабочими и интеллигенцией). Предприимчивые же люди скупали землю, что в последующем дало возможность обогатиться за счет ее продажи при более высоких ценах либо за счет организации крупных хозяйств в сочетании с перерабатывающими предприятиями.

К числу выигравших можно отнести и часть интеллигенции, которые обладая знаниями, навыками стали переходить из своих традиционных ниш на рынке труда в другие сферы, создававшие большие возможности для получения доходов и соответственно – улучшения своего материального статуса. Так, много учителей, врачей, академических работников перешли работать в частный сектор в новом качестве – в качестве предпринимателей и сотрудников международных организаций и НПО, подпитываемых грантами донорских организаций. Образовался также слой людей свободных профессий, живущих за счет интеллектуального потенциала. Например, частнопрактикующие адвокаты высокой квалификации за счет предоставления своих услуг богатым и влиятельным людям имеют достаточно высокие доходы, позволяющие им обеспечить себе соответствующее качество и стиль жизни.

Важно отметить и то, что в классообразовании нового среднего слоя участвовали и криминальные компоненты, как и в случае с верхним классом. Переходный этап пополнил новый средний класс людьми, чья восходящая социальная мобильность обязана вовлечением в незаконную экономическую или откровенную криминальную деятельность.

Нувориши, создавшие существенные состояния на использовании меняющейся политической и экономической конъюнктуры, нередко путем заполнения разных ниш в теневом секторе экономики также влились в состав среднего класса. Криминальные компоненты и нувориши также могут рассматриваться как выигравшие в процессе трансформации общества группы.

Из положительных факторов в формировании нового среднего слоя можно отметить приватизацию жилья, которая превратила советских квартиросъемщиков государства в собственников жилья, что является весьма важным критерием статуса среднего класса в условиях Кыргызстана.

Противоречивость процессов образования среднего класса, композиционная разноплановость, вхождение в его состав как выигравших, так и проигравших в ходе реформ социальных групп, являются препятствиями на пути консолидации

среднего класса. На данный момент средний класс остается фрагментированным, имеющим разноплановые внутренние противоречия, в том числе и ценностные конфликты. На фоне проблемы низкого количественного соотношения среднего класса в структуре общества, низкое качество среднего класса является дополнительным фактором неустойчивости социальной структуры и социальной нестабильности.

Архаизация общества

Особенностью социальной трансформации переходного этапа стала архаизация общественных отношений.

С одной стороны, рыночные реформы и политическая трансформация общества привели, как отмечалось выше, к усложнению социальной структуры, прежде всего – к формированию новых социальных групп – предпринимателей, среднего класса и т.д. С другой стороны, кыргызстанское общество подверглось архаизации.

В чем это проявилось?

Кыргызское общество досоветского времени было традиционным обществом. В советский период оно подверглось значительным трансформациям. Советская власть предприняла попытку модернизации общества сверху. Насколько успешным оказался этот опыт можно дискутировать. Однако, с точки зрения социальной структуры и социальных отношений, несмотря на структурирование общества по трехзвенной социалистической формуле – «рабочие-крестьяне-трудовая интеллигенция», сохранилось много элементов традиционной системы социума. Это, прежде всего, клановые отношения, традиционные родственные сетевые отношения, внутренние сетевые трансферты и т.д. В определенном смысле можно утверждать, что наложение социалистической структуры на традиционную причудливо, но довольно успешно сосуществовало, поскольку такие основания социальной структуры как коллективизм, уравнительность совпадали.

Период постсоветской трансформации – это вторая попытка модернизации общества. Процессы модернизации, связанные с вовлечением Кыргызстана в процессы глобализации и требующие обновления форм социальной организации, натолкнулись на противодействие изнутри общества. Новая трансформация общества оказалась болезненной и кризисной.

Когда была разрушена существовавшая система социального порядка, разрушены, утрачены или деформированы существовавшие социальные нормы, общество оказалось в состоянии аномии – некоей безнормности и анархии. В таких условиях, архаизация была в значительной степени закономерна. В условиях аномии, когда старые нормы рушились, а новые еще не сформировались, люди стали обращаться к примордиальным основаниям общественных

отношений и способам принятия решений. Отсюда и явный ренессанс семейно-родственных отношений во всех сферах, усиление неформальных институтов принятий решений, архаические формы солидарности на основе кланового происхождения. Архаизация является универсальным социальным механизмом сохранения индивидуальной или групповых идентичностей и социального порядка в периоды кризиса.

Архаизация является ответной реакцией на кризисное протекание социальной трансформации. Причинами архаизации является резкий характер произошедших изменений в связи с разрушением социалистической системы и переходом к другой системе. Эпоха рыночной трансформации породила множество проигравших социальных слоев, большая часть населения оказалась растерянной и дезориентированной, появилась неуверенность в будущем. Совсем не «идеальные» институциональные реформы в экономической и политической сфере, сопровождавшиеся расцветом коррупции, разрушением правовых оснований общества, способствовали появлению тенденций архаизации. В ситуации неопределенности, разрушения ценностной системы, изменений ранее понятной системы общественных иерархий и возникновения новых структур взаимодействия люди были вынуждены искать самые простые способы выживания. Поэтому они повернулись в сторону архаичных социальных практик и поведения, в сторону обращения к архаичным культурным смыслам. Причем, субъекты архаизации наблюдаются среди разных социальных слоев. Личное знакомство, родственные связи стали едва ли не единственной гарантией стабильности и предсказуемости взаимодействия.

Социальные сети, родственные связи играют большую роль в доступе к ресурсам и их распределению. Подвергаясь трансформации, все же эти социальные сети остаются достаточно устойчивыми в новых условиях, играя важную роль в процессах социальной мобильности, особенно в формировании и трансформировании местных (имеется в виду национальных) элит.

Частные сетевые связи оказывают воздействие на структуру доходов через распространенные частные трансферты от родственников к родственникам, в том числе от трудовых мигрантов своим родственникам в Кыргызстане.

Такие явления как неприятие тенденций глобализации культуры, отказ от мультикультурализма, поиски новых исторических мифов, позволяющих подкрепить национальную исключительность, возрождение неформальных институтов древности – все это является проявлением архаизации. Не удивительно, что либеральные реформы рассматриваются как источник бед народа, угроза разрушения общества, поскольку в восприятии многих людей трансформационные процессы несправедливы и не отвечают менталитету народа, его интересам. Неспроста в последние несколько лет усиливается критика деятельности международных институтов в Кыргызстане в период независимости, начиная от относительно мягкой критики методов

и практики работы международных институтов до различных теорий заговора об осознанном разрушении и разделении общества Кыргызстана. Международным организациям «вменяется» в вину очень многое – начиная от разрушения экономики, промышленности, роста национального долга до разрушения культуры, образования, насаждения западных образцов поведения, безнравственности, индивидуализма и т.д.

Конечно, обществу присуще обращаться к своему историческому социокультурному опыту, традициям и историческим ценностям. Иногда общество может сознательно реанимировать старые традиции с определенной целью, например, для создания идеологии. Традиционализм и неотрадиционализм не такие уж и редкие явления. Однако кыргызское общество именно архаизируется, поскольку обращение в прошлое идет часто неосознанно, стихийно, и причем это обращение не ко всей истории, а к наиболее ее древним пластам. Этим, видимо, можно объяснить обращение именно к периоду кочевой демократии, временам Манаса.

Тенденции архаизации прослеживаются и в том, что сельское хозяйство натурализуется, все чаще звучат мнения об ошибочности введения частной собственности на землю, как не отвечающую историческим особенностям и менталитету народа. Архаизация проявляется и в массовом возрождении архаичных практик взаимопомощи, в засилии клановости и непотизма в структуре власти, в растущем национализме и т.д.

Наличие большого сектора неформальной экономики тоже показатель архаизации. Структура неформального сектора включает в себе разнородные типы отношений, обусловленные разными причинами. В теневом секторе находится и относительно крупный бизнес, и мелкое предпринимательство с целью выживания, и производство домохозяйств. За пределами формальных рыночных институтов оказались разные социальные слои. Неформальный сектор поглощает множество уязвимых категорий людей, у которых не имеется экономических ресурсов для участия в формальной экономике. Но в неформальном секторе оказывается, к примеру, и часть интеллектуального класса, который в условиях невостребованности своего потенциала, неблагоприятного налогообложения, ищет возможности улучшения своего материального благосостояния через дополнительные источники доходов в виде скрытых или частично скрытых договоров.

Архаизация охватывает все социальные слои и может влиять на социальное поведение. Положительная роль архаизации заключается в том, что это своего рода защитный социальный механизм, который позволяет индивидам и обществу осмысленно выживать в условиях общественной аномии, ценностного кризиса, бездуховности. Иначе говоря, это механизм выживания, защитный механизм в условиях анархии, враждебной социальной среды с перевернутыми смыслами, утраченными социальными позициями и невозможностью удовлет-

ворять потребности за пределами простого выживания.

Однако весьма важным вопросом является вопрос обратимости архаизации. Преодоление тенденций архаизации важно с точки зрения модернизации общества и его социальной структуры в соответствии с вызовами времени. В числе таких вызовов - углубляющийся разрыв с развитыми странами, глобализация, требующая конкурентоспособного государства и общества.

Массовая маргинализация

Обсуждая изменения социальной структуры общества Кыргызстана в переходный этап, было бы невозможно не остановиться на теме маргинализации общества.

В концептуальном плане тема маргинальности неоднозначна, нет общепринятого определения. Более того, феномен маргинальности рассматривается с позиции разных наук – социологии, политологии, психологии, культурологии и др.

В политологическом смысле маргинальность связана с понятиями центра(ов) и периферии политических процессов, и часто рассматривается в контексте отчуждения между обществом и властью, с феноменами абсентеизма, протестным поведением, экстремизмом, терроризмом и др.

Психология рассматривает множество личностно-психологических аспектов маргинальности, поведение людей в маргинальном положении и т.д.

В рамках данной статьи, мы будем рассматривать маргинальность главным образом с точки зрения социологии.

Концепция маргинальности в социологии связана с пониманием социальной структуры, социальной мобильности, социализации, адаптации, депривации, идентификации. В упрощенной версии понимания маргинальности с точки зрения социально-экономического статуса, маргиналами признаются люди, находящиеся в состоянии хронической нищеты. В более расширенном социологическом понимании маргинальность обозначает переходное состояние индивида или группы в социальной структуре и социальных изменениях, это группы, которые находятся в промежуточных состояниях между основными группами стратификации. В этом смысле, в маргинальном положении могут оказаться не обязательно низшие слои населения, но и другие классы и сословия.

В публичном информационном пространстве Кыргызстана за последние несколько лет очень много говорится о растущей маргинализации общества. Революции и мятежи связывают с ростом маргинальных слоев, тема сельской «маргинальной молодежи» стала своего рода пугалом, ассоциируемым с социальными конфликтами, революциями, мародерством. Протестное поведение разных общественных объединений рисуется средствами массовой информации как маргинальная культура, противопоставляя ее «нормальности».

При этом никто не задумывается о том, есть ли вообще «нормальность», что она представляет собой и кто является маргинальными слоями. Интересно, что после смены власти в 2010 году аналитики соседних стран заговорили о Кыргызстане как очаге нестабильности и анархии в регионе. При этом, причинами по которым происходят революции в нашей стране наряду с бедностью, растущим социальным неравенством и маргинализацией населения, называлась опасная тенденция маргинализации кыргызстанской элиты. Интерпретировать подобные суждения о маргинализации элиты Кыргызстана можно, видимо, как безнормность элит, отбрасывание нормативно-правовых ценностей, стиль поведения и политическая культура, ничем не отличающиеся от поведения низших слоев населения. В таком понимании, приходится согласиться с выводом зарубежных исследователей о маргинализации элит.

Безусловно, существует множество интересных тем, связанных с маргинализацией и ждущих своего изучения. Мы будем рассматривать маргинализацию в социоструктурном смысле, то есть рассматривая маргинальные слои, под которыми мы понимаем те социальные слои, которые находятся в самом низу социальной лестницы.

В основе маргинализации лежат структурные преобразования общества, ведущие к процессам разрыва прежних социальных связей, их ослабления или разрушения. Изменения, происходящие в социальном статусе индивида вследствие социальной трансформации, нарушение механизмов адаптации к окружающей социальной среде ведут к его маргинализации.

Процессы маргинализации в Кыргызстане на современном этапе связаны с рыночными преобразованиями. Основными причинами являются экономические причины, в том числе кризис занятости, падение уровня жизни большинства населения и нисходящее социальное перемещение социальных групп, потеря социального статуса.

К сожалению, в Кыргызстане маргинализация общества оказалась массовой. Высокий уровень бедности населения, перманентно тяжелая экономическая ситуация, ограниченные возможности для восходящей социальной мобильности способствовали тому, что маргинализация становится устойчивой тенденцией. Люди, оказавшиеся в маргинальных статусах, закрепляются в них, не могут изменить свой социальный статус, приобрести новые социальные связи и качества.

В свою очередь такая устойчивая маргинализация способствует тому, что складывается особая система ее ценностей – враждебное отношение к существующему социальному порядку, существующим политическим и общественным институтам, крайние формы социального протеста, максималистские требования, радикальность и др. В данном контексте, не удивительно, что в Кыргызстане распространяются особые патерны социального и политического поведения: протестность в агрессивных

формах, максималистские требования, правовой нигилизм. Тот факт, что элиты не чужаются использовать такие формы массового поведения, может свидетельствовать о маргинализации элит. Описываемый феномен связан с тем, что мы выше рассматривали как культуру бедности.

Количество маргиналов может уменьшаться только вследствие обретения ими нового социального статуса, что возможно в условиях оформления новой социальной структуры, выделения его функционального ядра. Поскольку в стране не формируется массовый средний класс, на который возлагались большие надежды, то тенденция маргинализации сохраняется. Наличие значимых маргинальных слоев становится серьезной угрозой для общественной морали, социального развития страны. Ценностный вакуум, образовавшийся после ухода со сцены коммунистической идеологии, стал заполняться архаическими нормами и практиками, а также маргинальными и люмпенскими ценностями. Асоциальное поведение в форме криминала, алкоголизма, проституции в среде молодежи, бродяжничество и беспризорность детей тоже своего рода показатели маргинализации населения.

Ситуация массовой маргинализации в свою очередь создает благоприятную почву для криминализации общества. Поскольку возможности для социальной мобильности весьма и весьма ограничены легальным путем и путем общественно-полезной деятельности, остается альтернатива в форме криминальной деятельности. В целом, состояние социальной мобильности играет важную роль в формировании ценностей общества. Если существуют легальные пути восходящей социальной мобильности для низших или средних слоев через труд, талант, меритократию, это создает тенденции ориентации людей на законопослушание и стабильность. При отсутствии таких путей борьба против существующей общественной системы или уход в криминальные структуры являются естественными альтернативами маргинализированных групп.

Заключение

Структура кыргызстанского общества в период независимости претерпела значительные изменения по сравнению с советским периодом. В советском обществе социальный статус человека определялся во многом местом в системе общественного производства при тотальности государственной собственности. Несмотря на наличие мифологизированных системообразующих социальных классов – рабочего класса и колхозного крестьянства, и социальной прослойки в виде народной интеллигенции, единственным слоем, обладавшим признаками класса была советская партийно-бюрократическая номенклатура, которая обладала реальными ресурсами и влиянием на общественные процессы. Положение всех остальных слоев, кроме номенклатуры, по отношению к государству было практически одинаковым, и в этом смысле советское общество

было однополюсным или одномерным.

В переходный период система советской социальной стратификации оказалась в стадии распада, хотя и не исчезла полностью. Взамен стала зарождаться новая система социальной стратификации, которая не оформилась полностью и по настоящий день. В новой переходной системе стратификации действует множество факторов и критериев, определяющих положение разных социальных групп и индивидов. Появление частной собственности на землю, появление рыночных институтов, формирование разных экономических укладов, появление новых видов деятельности являются факторами формирования новой структуры общества.

Что касается структурной композиции общества, наряду со старыми советскими стратами появились новые группы, возникшие в процессе рыночных реформ. Сложилась гибридная социальная структура, произошло наложение двух стратификационных систем – старой и новой, структура общества усложнилась, значительно фрагментировалась, границы между формирующимися стратами размыты и флюидны, поскольку зависимы от социально-экономической и политической ситуации в стране.

Фрагментированность социальной структуры означает, что имеют место сильные дезинтеграционные процессы, а это благоприятная почва для возникновения разных социальных конфликтов. При том огромном уровне социальной фрустрации, вызываемой все большим имущественным расслоением и поляризацией общества, неудивительно наблюдать состояние постоянной и острой социально-политической борьбы.

Кыргызстан разделяет со многими странами посткоммунистического мира характерную особенность трансформации верхнего класса. Основную часть нового верхнего класса составили выходцы из советской номенклатуры, которые смогли капитализироваться на своем положении в прежней системе, смогли конвертировать аккумулированный за предыдущие годы политический и социальный капитал в экономический. Именно номенклатура смогла получить большие выгоды от процесса приватизации и стать собственником и обладателем большого богатства. Такая ситуация привела к тому, что в Кыргызстане политическая и бизнес-элита оказалась сращенной.

Лишь незначительная часть новой элиты обязана своему статусу собственным талантом, предпринимательской жилкой.

Особенностью социальной трансформации в переходный этап является криминальный фактор классовобразования, особая роль организованной преступности в формировании верхних элитных страт, институционализация криминальных структур. В переходном периоде в состав привилегированных слоев вошли группы людей, получивших свой первоначальный экономический капитал через незаконную или криминальную деятельность. В дальнейшем эти люди боролись за легитимацию своего богатства и положения посредством

борьбы за места в чиновничьем аппарате. В течение второго переходного десятилетия в Кыргызстане наблюдалось последовательно возрастающее влияние организованной преступности на политику. Организованная преступность становится важным способом получения огромных доходов от нелегальной деятельности в сфере торговли наркотиками, от контрабандной деятельности и теневой экономики. Но постепенно криминалитет приобретает политическое влияние. Известны случаи, когда лидеры криминального мира, а также лица, сколотившие свое богатство сомнительными способами, избирались депутатами национального парламента. Также происходило постепенное сращение лидеров криминального мира и представителей властвующей элиты, особенно во время правления президента Бакиева, отмеченного созданием коррупционных альянсов из представителей правоохранительных органов и криминальных групп, фактически безнаказанной деятельностью крупных группировок организованной преступности.

Из старых страт в переходном периоде сохранились рабочий класс, крестьянство и интеллигенция. Однако они значительно видоизменились, изменился их количественный состав и социальное положение. Как старые, так и новые социальные группы стали более дисперсными, разнородными, размытыми в своих границах.

Новые страты в лице предпринимателей разного масштаба, менеджеров нового поколения в разных сферах свидетельствовали о модернизационных тенденциях, связанных с рыночной трансформацией Кыргызстана и вовлечением в глобальную экономику и культуру.

Формирование среднего класса, который по предположению реформаторов переходной эпохи должен был стать «хребтом» общества как в развитых западных демократиях, в реальности происходит противоречиво. Массовый средний класс на западе, по сути, является явлением городским. В Кыргызстане большая часть населения является сельскими жителями. Факторы, препятствовавшие развитию малого и среднего бизнеса, ограничивали естественные источники формирования среднего класса. Материальный достаток и внешние атрибуты среднего класса не всегда могут рассматриваться как критериальные с учетом отсутствия выраженной ценностной системы и идеологии среднего класса. Падение социального статуса значительной части «старого среднего класса», в который входили люди нефизического труда с относительно высоким образовательным, профессиональным и культурным потенциалом, также негативно влияет на процесс классообразования среднего слоя.

Существенным признаком трансформации переходного общества в Кыргызстане стала массовая маргинализация населения, которая имеет двойственную природу. С одной стороны, маргинализация означает множество людей с неопределенным или противоречивым статусом, что отражает переходную природу общества. Как правило, маргинализация означает в

нашем контексте нисходящее социальное перемещение, характерное для разных социальных слоев. С другой стороны, к сожалению, в Кыргызстане массовая маргинализация происходит в распространенном смысле слова – как обнищание населения, переход низших слоев на самое «социальное дно», увеличение слоя десоциализовавшихся людей (бродяг, наркоманов, алкоголиков, криминальных элементов).

Характерной особенностью социальной трансформации Кыргызстана стали архаизационные тенденции. Кризисная трансформация, обусловленная резкими и кардинальными изменениями в обществе, вызвала масштабную архаизацию всех сфер жизни. Возврат к архаике, с одной стороны, детерминирован тем, что модернизация общества в советское время была неполной. Несмотря на беспрецедентные изменения, в кыргызстанском обществе советского периода сохранилось много традиционных элементов социальной структуры и механизмов социального взаимодействия. В условиях аномии переходного общества, архаизация возросла как защитный механизм выживания через использование примордиальных типов социальных связей и практик.

Архаизационные тенденции также объясняются тем, что трансформация общества в Кыргызстане проходит кризисно, многие реформы оказались далекими от ожиданий, а в результате изменений значительная часть общества оказалась в проигрыше, что отразилось в нисходящих социальных перемещениях. Однако, с долгосрочной перспективы, для Кыргызстана важна обратимость или необратимость архаизационных процессов, поскольку это определяет модернизационные возможности нашего общества.

Проведенный анализ трансформации социальной структуры Кыргызстана за два последних десятилетия показывает, что социальная структура общества по настоящее время нечетка, фрагментарна. Границы различных социальных групп расплывчаты, взаимопереходны. Процесс социальной трансформации еще не завершен, а социальная структура не имеет отчетливо выраженной направленности, не сформировались более или менее консолидированные массовые классы, имеющие четко выраженные групповые интересы. Не понятно пока, какие тенденции будут преобладать в ближайшие годы – модернизационные или архаизационные.

КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПОИСК ЭФФЕКТИВНЫХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Сфера культуры эволюционирует по направлению от спонтанной самоорганизации к координирующим действиям со стороны государства. Для целей нашей публикации под культурной политикой мы понимаем курс действий, затрагивающий находящиеся в сфере администрирования объекты культуры. Культура является ресурсом развития для страны и политические элиты во все времена выполняли свои регулятивные функции по отношению к культуре. Индивиды, в условиях неопределенности, нуждаются в культурной ориентации.

Ключевые слова: культура, культурная политика, администрирование культуры, децентрализация, маркетинг культуры, кластер, местное самоуправление, муниципально-частное партнерство, культура повседневности, индустрия культуры.

Неопределенность многих понятий, связанных с культурой, и небрежность в их употреблении приводят либо к их подмене, либо к свободным от академических рамок толкованиям. Существует достаточно много определений культурной политики, но для целей нашей публикации под культурной политикой мы понимаем курс действий, затрагивающий объекты культуры, которые находятся в сфере администрирования. При этом будет уместным ввести в рассуждение само понятие культуры – «коммуникативную сеть, по которой циркулируют культурные образцы, детерминирующие наше восприятие и определяющие репертуар возможных действий по отношению к ним».⁸⁰ Таким образом, мы попытаемся поговорить о культурной политике, направленной на различные виды деятельности, которые заслуживают называться или не называться культурой.

Культура менее других сфер человеческой деятельности поддается институциональному упорядочению, вместе с тем всегда существовали различного рода регулирующие институты, направляющие культурную жизнь, что-то поощрявшее, что-то ограничивающее, а иногда подавляющие. Культура является ресурсом развития для страны и политические элиты государства во все времена выполняли свои регулятивные функции по отношению к культуре.

Однако главный недостаток в том, что культурная политика в Кыргызстане *безсубъектна*, т.е. нет субъекта реализации политики. Наличие профильного

⁸⁰ Бляхер Л.Е. Презумпция виновности и метаморфозы политических институтов в России: очерки политической культуры. / "Pro et Contra", 2002 г., том 7. <http://archipelag.ru>

ведомства по культуре еще не означает, что данное ведомство является субъектом реализации политики и что существует государственная культурная политика.

Упомянув о государстве, мы отдаем себе отчет в том, что в новейшей истории Кыргызстана государство уже не является единственным, эксклюзивным субъектом и инстанцией культуры. В Кыргызстане под влиянием процессов демократизации и движения страны к рыночной экономике, свободе слова, информационной открытости влияние государства на культуру по сравнению с советским периодом значительно уменьшилось. Отчетливо обозначились сложности, связанные с меньшим государственным финансированием социально-культурной сферы. По крайней мере, нет цензуры, нет ограничений ни на организационном, ни на идейно-художественном уровнях.

В сфере культуры идет процесс формирования конкурентной среды и очевидными становятся серьезные заявки на игру со стороны религиозных конфессий, местного самоуправления, транснациональных корпораций и т.д. К сожалению, в публичном пространстве обсуждение темы взаимоотношений религии и культуры по понятным причинам табуировано: политическая элита заигрывает с конфессиями. Академическое и экспертное же сообщество ментально и содержательно не готово к разворачиванию актуального дискурса по данной проблематике. Практически весь дискурс о культуре построен вокруг скудости финансирования и проблематики идентичности.

Ситуация такова, что в сфере культуры повысилась роль неправительственных организаций и международных гуманитарных миссий, регионов, органов местного самоуправления, культурно-национальных автономий (КНА). В данной статье мы предлагаем новый дискурс: государственная система регулирования культуры и совершенствование механизмов эффективного функционирования системы культуры. Со всеми вытекающими из этого последствиями и необходимостью установления причинно-следственных связей.

Известно, что сфера культуры Кыргызстана финансируется по остаточному принципу. Что говорить, если не выполняется законодательная норма о том, что на культуру должно направляться не менее 3% расходной части республиканского бюджета. Один из бывших министров культуры страны, не сумев убедить правительство в необходимости выполнения законодательной нормы, в сердцах высказал мнение, что культура в Кыргызстане делается неправительственными организациями. Это подтверждает наш тезис о том, что государство, по сути, утратило монопольные права на сферу культуры. С другой стороны, семантика выражения «не смог» гораздо шире, так как у экс-министра не имелось аргументов, характеризующих реальное состояние дел в сфере культуры.

В результате действия множества факторов и прежде всего явлений внешней и внутренней миграции, в Кыргызстане больше не существует поселенческого каркаса населения, унаследованного от советского периода. Процесс

концентрации населения в органичном количестве населенных пунктов и процесс депопуляции целых районов идут бок о бок.

Соответственно инфраструктура культуры советского периода по существу бесполезна. К примеру, к сегодняшнему дню киносетель сократилась практически на 80% и составляет всего 40 кинотеатров, при 150 имевшихся в советский период. Посещаемость кинозалов снизилась с 14 до 0,3 посещений в год на одного жителя. Для сравнения, во Франции данный показатель равен 8.

Это свидетельствует о том, что в Кыргызстане выросло целое поколение, не видевшее кинообразов на экранах кинотеатров, не приобщенное к кинокультуре. С другой стороны, с помощью альтернативных каналов, и прежде всего ТВ, это же поколение приобщилось к чужим зрительным образам и героям, другому ценностному ряду.

В процессе интеграции в мировой культурный обмен чужие образы и герои напрочь вытеснили из обращения отечественных героев, т.е. не учитывается проблема социального функционирования культуры, с его особенностями как социального института, его значительными возможностями оказывать влияние на эстетическое формирование личности, социализацию индивида в широком спектре его проявлений (когнитивные установки, регламентированные групповые практики и ролевые предписания). Приведенный нами кейс указывает на то обстоятельство, что государственная машина все же является единственным механизмом реализации общественного интереса.

Соответственно, вопрос о том, каков должен быть масштаб деятельности государства в сфере культуры, какова структура этой деятельности, может решаться по-разному, но необходимо зафиксировать ответственность правительства за решение только тех проблем в сфере культуры, которые не поддаются усилиям частного сектора. Государство не должно брать на себя производство всех культурных благ, оно должно брать на себя ответственность за производство публичных благ. Здесь мы будем вынуждены сделать небольшое теоретическое отступление и ввести в оборот понятие парадокса публичных (общественных) благ и мериторного блага. Публичные блага обладают свойством несводимости потребностей общества к потребностям индивидов. Мериторными называются блага, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от «желаемого обществом» и стимулируется государством,⁸¹ т.е. индивиды в условиях неопределенности нуждаются в культурной ориентации.

Таким образом, новая рамка государственной культурной политики должна заключаться в использовании преимуществ «самодостраивания» культуры, т.е. происходит смещение акцентов с директивного управления на создание условий для саморазвития культуры. Сфера культуры эволюционирует по направлению от спонтанной самоорганизации к координирующим действиям со стороны государства, выполняя задачу согласования культурных потребностей

⁸¹ Рубинштейн А. Я. Экономика культуры. – М.: Слово. 2005.

и интересов всех социально значимых групп и слоев общества, уделяя больше внимания установлению правил, создающих новые правовые и экономические условия для развития культуры. На первый план выходят функции государства по созданию базовых условий для доступа к культурным благам и обеспечение минимального объема культурных товаров и услуг для населения, реализацию конституционных прав граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры.

Становится понятным, что отечественная культура эволюционно подошла к своей новой отправной точке для решения проблем не первой, практической необходимости, а более фундаментальных задач. Менеджмент культуры на государственном уровне сталкивается с вопросом: как определить *концепцию (цели), принципы* культурной политики, *предмет* управления, *программы инициатив* и расходов, соответствующие этим целям, которые и воспринимаются как формирование культурной политики. Данный вопрос вызывает трудность, так как не проведен объективный *анализ ситуации* и, соответственно, подходы к определению целей у субъектов культуры не могут быть сформулированы и предъявлены обществу. В отличие от других частей социальной сферы, таких как образование и здравоохранение, децентрализация в сфере культуры - свершившийся факт. Следовательно, цели культурной политики, предмет и программы управления должны исходить ровно из этой данности.

В значительной степени изменение методов и принципов регуляции в сфере культуры связано с изменением ситуации в стране, поскольку сама государственная власть подвергается значительной трансформации: децентрализация управления, включая оптимизацию административно-территориального деления, и связанная с ними бюджетная децентрализация, породили нового субъекта культуры – местное самоуправление. Государство «сознательно» отказывается от решения всех проблем культуры на национальном уровне и делегирует эти полномочия на местный (низовой) уровень, подкрепляя свои шаги инструментами категориальных, поддерживающих и стимулирующих грантов.

Процесс децентрализации в Кыргызстане на самом же деле противоречивый и непоследовательный. В условиях жесточайшего экономического кризиса власть, выполняя условия оказания внешней экономической помощи, декларирует приверженность политике децентрализации и здесь же пестует властную вертикаль. Экономический кризис все же ускорил реализацию политики децентрализации управления и децентрализации социальной сферы в том числе.

Вследствие отсутствия ресурсов власть дистанцировалась, прежде всего, от ответственности за содержание инфраструктуры культуры, передав органам местного самоуправления полномочия. Полномочия, не подкрепленные ни

ресурсами, ни методическим сопровождением. Если говорить образно, то органам местного самоуправления дали «ключи», но не передали «коды».

Большинство муниципальных образований не имеют доходной базы и, соответственно, не имеют возможности содержать инфраструктуру; факты нецелевого использования средств и низкое качество услуг заставили изменить отношение центральной власти, а в настоящее время включен механизм централизации управления сферой образования и здравоохранения. Если этап экспериментов для сферы образования и здравоохранения завершился, то для сферы культуры он не завершен.

Законодательное закрепление феномена государственно-частного партнерства (ГЧП), а также инструмента социального заказа позволяют приступить к решению проблем на уровне местного самоуправления. Внедрение практики формирования социального заказа и упрочение потенциала НПО в части исполнения социального заказа, в свою очередь, позволят развить муниципально-частное партнерство (МЧП).

Наш вывод об изменившейся природе культурной политики – еще не осознанной политической элитой – дает нам основание говорить о наличии как минимум двух дополняющих друг друга моделей государственной культурной политики – модели *децентрализации* и органично вытекающего из него модели *кластерного подхода*. В плане наполнения культурной политики необходимым содержанием – предметом работы, то в первой модели она может строиться на основе феномена культуры повседневности, а во втором – индустрии культуры.

Принцип децентрализации обоснован социологически и основан на том мнении, что «вся культура территориальная, она рождается и функционирует на конкретной земле»⁸²: именно местное самоуправление выступает основным уровнем, на котором происходит регулирование культурной жизни. Государство должно признать тектонические изменения в поселенческом каркасе страны и приступить к реализации кластерного подхода, выражающегося в применении инструментов маркетинга культуры и социально-культурном проектировании для конкретной территории. Соответственно, государственный патернализм имеет право на существование как механизм контролируемых социокультурных изменений, путем создания новой инфраструктуры и институтов культуры, направленное на связывание пространства культуры через *2 типа кластера* – развитие малых городов, либо тематические туристские кластеры.

В этом случае мы решаем задачу преодоления институционального дисбаланса через приведение в соответствие сетей культурного обслуживания структуре и динамике реального расселения граждан страны, т.к. существующие сети были спроектированы и построены в соответствии со ступенчатой моделью пространственной организации расселения. На повестке дня организация

⁸² Жидков В.С., Соколов К.Б. Культурная политика России. – М.: Академический проект, 2001. – 592 с.

социально-культурного обслуживания населения не по принципу пешеходной доступности, а по принципу транспортной доступности.⁸³ Кластер может стать местом, генерирующим импульсы развития, новые смыслы, идеи и решения, воплощенные в товары и услуги для отраслевой, региональной и национальной экономики.

Таким образом, государство постепенно перестает быть единственным субъектом принятия решений, и, более того, развивая культуру на местном уровне, государство создает предпосылки для собственного эффективного функционирования.

⁸³ Абанкина И. Культура безлюдья. / Отечественные записки. № 4 (25), 2005.

ИЗМЕНЕНИЯ И РИСКИ ВО ВНЕШНЕМ ОКРУЖЕНИИ КЫРГЫЗСТАНА

1. «Транзитный путь» КР, успехи, ошибки

Для любого транзита (перехода) нужны ориентиры и реальное осознание ситуации. Если транзит основан на ложных ориентирах и искаженных реалиях – он вряд ли будет успешным. Транзит в Кыргызстане характеризовался созданием мифов во внешней политике, говоря о которых надо выделить несколько:

1. Миф о ближнем и дальнем зарубежье;
2. Миф о Центральной Азии;
3. Миф о стратегическом партнерстве;
4. Миф об абсолюте суверенитета.

1. *Миф о ближнем и дальнем зарубежье*

До сих пор в министерствах и ведомствах «внешняя статистика» делится на эти два блока. Согласно этой логике, Молдова, например, – это ближнее зарубежье, а Кызылсу-Киргизский автономный округ СУАР КНР – дальнее. И это несмотря на то, что с Молдовой нас разделяют 4 границы и почти 4000 км, нет дипломатических представительств, объем внешней торговли значительно меньше 1%. А с КНР мы имеем общую границу, имеем дипломатические и торговые представительства, объем внешней торговли приближается к 10%. Для РФ все СНГ действительно является ближним зарубежьем, но не для нас. У каждой страны свое ближнее зарубежье. Внутри СНГ была неоправдавшаяся надежда на общее советское прошлое. Этот миф начал рушиться еще до распада СССР войной между Арменией и Азербайджаном.

2. *Миф о Центральной Азии*

В дополнение к вышеуказанному мифу регион в 1993 году неофициально назвали «Центральная Азия», что географически неверно. Коренным жителям Америки ее нынешние обитатели навязали название «индейцы», хотя живут они отнюдь не в Индии. Они же десятилетиями называли Карибский бассейн «Вест-Индией». В первой половине XX века мы сами соглашались с названием «кара-киргизы», а казахов – считали «киргизами». И сейчас продолжаем сами себя называть «Центральной Азией».

Давая региону искаженное название «Центральная Азия», мы можем, в конечном итоге, потерять в регионе его европейскую составляющую. И

уже теряем. Ускоренная исламизация, китаизация вызывает у европейского населения ментальный шок. Европейское население нашей страны (славяне и немцы), вдруг «оказавшись» в азиатской стране, предпочло выехать в привычное европейское окружение. Раз уж мы приняли название «Центральная Азия», в международных организациях и проектах нас стали переводить из группы «страны Восточной Европы» в группу «страны Центральной и Южной Азии», где, например, основные темы обсуждения: ликвидация безграмотности, эмансипация женщин, борьба с холерой и малярией...

3. Миф о стратегическом партнерстве

Провозглашаемая многовекторность (отсутствие предпочтений) противоречит идее стратегического партнерства (выражение предпочтений). Что для страны важнее: многовекторность или стратегическое партнерство? Кроме того, мало провозгласить кого-то стратегическим партнером. Более важно для нас другое: а считает ли провозглашенная страна нас стратегическим партнером? Оставив пока эти вопросы без ответов, рассмотрим выбор стратегического партнера.

Кыргызстан не относится к числу наиболее приоритетных партнеров России, что в общем-то с их точки зрения правильно. Причины: находимся в невыгодном положении (нет выходов к морским коммуникациям), не обладаем запасами сырья, серьезно влияющего на ситуацию на мировом рынке, и относимся к сфере второстепенных интересов ведущих мировых держав. Два основных фактора присутствия России в Кыргызстане – это оборонные и защита интересов русского населения.

4. Миф об абсолюте суверенитета

Периодически возникающий дефицит ресурсов национально-территориальных образований перед лицом окружающих вызовов диктовал преодоление феодальной, затем региональной и глобальной раздробленности мира. А на пространстве бывшего СССР идет процесс прогрессирующей фрагментации – суверенизации государств-наций.

Возьмем Германию. Это 4-я экономика мира, 82 миллиона населения. В рамках европейской интеграции в Германии идет постепенное размывание государственности и суверенитета: отказ от национальной валюты (великой немецкой марки), делегирование полномочий Европарламенту и Европейской Комиссии. И это добровольный процесс.

То есть процессы глобализации и регионализации в мире ведут к необходимости наращивания приоритета развития и безопасности за счет атрибутов суверенитета и государственности. Поэтому, руководствуясь суверенитетом, нужно предусматривать возможность делегирования

полномочий наднациональным органам в рамках осознанно выбранного интеграционного процесса.

Все эти мифы способствовали нереалистичной внешней политике в период транзита.

Миф 1 обусловил то, что на начальном этапе транзита мы надолго застряли в структурах СНГ, тратили на это направление слишком много времени и усилий. Посольства в Украине и Беларуси начали работать раньше и более активно, чем посольства, например, в Иране и Индии. Из-за подобного основанного на мифе приоритета мы только в 2012 году стали всерьез налаживать отношения с Монголией.

Миф 2 обусловил то, что мы открыли посольство в Туркмении. А потом потратили много времени и усилий на Организацию Центральноазиатского Сотрудничества (ОЦАС). Мы не протестовали, когда международные организации, проекты и отдельные страны перевели нас из группы «страны Восточной Европы» в группу «страны Центральной и Южной Азии», где зачастую обсуждаются неактуальные для нас вопросы.

Миф 3 ведет нас к стратегической ошибке – выводу Центра транзитных перевозок (ЦТП) из аэропорта «Манас». Будущее Центра транзитных перевозок представляет огромный интерес не только для США, но и для Кыргызстана. Основной внешний долг Кыргызстана и поступающая внешняя помощь приходится на организации и страны, которые контролируются США или испытывают их сильное влияние: ВБ, МВФ, НАТО, ЕС, Япония.

Для Кыргызстана, безусловно, важны отношения с Россией, как основным стратегическим партнером. Россия продолжает оставаться и основным торгово-экономическим партнером Кыргызстана. В наш торговый баланс часто забывают включить «экспорт труда» – трудовых мигрантов – по простой причине, что нет методик, позволяющих плюсовать экспорт товаров и экспорт труда. Доля России в нашем внешнеторговом обороте будет сокращаться вследствие диверсификации транспортных маршрутов, введения в строй железной дороги из Китая.

Кыргызстан продолжает находиться в «зоне ответственности» России. Поэтому она является главным гарантом сохранения суверенитета и территориальной целостности Кыргызстана. Это после двух революций и Ошских событий уже не является просто дипломатической фигурой речи.

Одна из целей американского присутствия – минимизация влияния Китая – в интересах как Кыргызстана, так и России. Суммарного влияния России и Китая на нашу страну достаточно для решения вопроса вывода ЦТП. Если этого не происходит, значит, по крайней мере, одной из стран это по большому счету и не надо. Одна из причин нерешенности вопроса: военная элита России преимущественно антиамериканская, а внешнеполитическая элита – прозападно-либеральная. Не исключено также, что вопрос о ЦТП – просто

предмет торга в отношениях РФ – США.

Ситуацию надо рассматривать с точки зрения наших национальных интересов. В концепции внешней политики РФ 2008 года записано, что ее отличительная черта – многовекторность. Если мы хотим защищать интересы своей страны, то наша внешняя политика должна быть именно многовекторной. Сохранение ЦТП «Манас» можно рассматривать и как одновекторное решение – желание сохранить присутствие России. Ведь если американцы (Запад) уйдут, то вслед могут уйти и россияне.

Выдавливание США из ЦТП не сделает регион российским, скорее наоборот. США не исключают, что им придется искать для этого другой транспортный узел в одной из соседних стран. Наличие авиабазы США не сделало нашу политику антироссийской. Перенос базы в Таджикистан сделает его проамериканским, а в Узбекистан – сделает его антироссийским. Перенос базы в Казахстан усилит проамериканский вектор его внешней политики. Сумма, которая может удовлетворить Узбекистан, будет намного больше, чем запрашиваем мы. Терпимость этих стран к нравам о демократии еще ниже, чем у нас. Поэтому торг уместен. Сохранение ЦТП в Кыргызстане объективно выгодно и нам, и США, и России.

США расположены на противоположной стороне земного шара, поэтому для наших сырьевых товаров они не станут рынком сбыта и не станут масштабно вкладываться в нашу экономику. Для нас это может означать либо списание долгов как двусторонних (американцам и их союзникам), так и многосторонних (по линии ВБ, МВФ и т.д.), либо увеличение оплаты.

Надо и вывод ЦТП осуществить (возможно, на юг), и ГЭСы с Россией построить. Это непросто, но время есть. Не хотелось бы «или - или», но если все-таки придется выбирать, – то отношения с Россией, конечно, важнее. Россия должна, как минимум, быть в курсе переговоров, еще лучше – так или иначе участвовать в них – как представитель ОДКБ. Это позволит избежать ненужной подозрительности и болезненного реагирования со стороны России.

Миф 4 может сыграть негативную роль в интеграционных процессах Кыргызстана. Процессы глобализации – это основная тенденция последнего времени. Кыргызстан пока находится на периферии глобализации. Потому что основной способ участия в глобализации – эффективные интеграционные процессы. Даже если представится случай участвовать в эффективных интеграционных процессах, есть риск, что активность правительства будет блокироваться «ура-патриотами», абсолютизирующими национальный суверенитет. Срежиссированное «народное возмущение» в 2006 году поставило заслон программе ХИПИК. В Таджикистане программа успешно реализовалась, долги списали – и без всяких «ужасных» последствий для суверенитета.

2. Состоялся ли транзит для Кыргызстана в том понимании, которое вкладывалось в начале 90-х?

До недавних времен о Кыргызстане за его пределами мало кто знал. Но после двух переворотов (мартовского 2005 г. и апрельского 2010 г.) страна приобрела специфическую известность. Европейцы и американцы, прежде путавшие Кыргызстан с Курдистаном или с Казахстаном, усвоили, что где-то на территории между Китаем, Афганистаном и Казахстаном – затерялась небольшая страна, жители которой всё пытаются создать у себя то «островок демократии», то вторую Швейцарию.

Действительно, по части политического переустройства Киргизия обогнала более консервативные Казахстан, Узбекистан и Туркменистан, которые поглядывают на соседку недовольно и с внутренним страхом, боясь повторения у себя сценария «цветных революций».

Лишь 1% россиян и латышей и 3% казахстанцев и узбекистанцев проявили искренний интерес к нашей республике. И только 20% жителей СНГ имеют о ней хоть какое-то представление. Остальные граждане Содружества признались, что наш «островок демократии» их вообще ничем не привлекает. Таковы результаты опроса, который провело международное исследовательское агентство «Евразийский монитор» при поддержке Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества стран Содружества. В опросе приняли участие 16 тысяч 143 жителя из 13 государств СНГ и Балтии.

Кыргызстан, вообще, не может похвастать запоминающимися брендами. В сводки мировых новостей Кыргызстан, кажется, попадает только с негативом – то случится революция или оппозиция организует очередной митинг, то произойдет разрушительное землетрясение или упадет «Боинг». За Кыргызстаном прочно закрепился ярлык бедного нестабильного государства с высоким уровнем коррупции. Об экономическом и инвестиционном потенциале страны за рубежом неизвестно почти ничего. Да и вряд ли типичный европеец или американец найдет ее на карте. Однако для того, чтобы привлекать инвесторов и туристов, без создания положительного имиджа страны не обойтись. И работать над этим, уверены PR-специалисты, нужно уже сейчас, невзирая на экономические трудности.

Прежде всего, у нас нет четкого позиционирования страны, понимания, кем мы хотим видеть себя сами. То ли мы вторая Швейцария, то ли страна цветка Айгуль, то ли страна Санта-Клауса.

Имидж Кыргызстана как «горной Швейцарии в Центральной Азии» – это сегодня пока единственный бренд. Но даже и он не раскручен должным образом. На Западе уже давно считают, что Кыргызстан - несостоявшееся государство, находящееся под внешним управлением. Но, по большому счету, вопрос имиджа – это то, что ты сам о себе думаешь и представляешь. Когда страна начинает делать серьезные самостоятельные шаги, когда с ней договариваются, меняется

и имидж.

Бренды вроде «Кыргызстан – вторая Швейцария» – это псевдопроекты, а надо говорить о реальных. Например, строительство железной транзитной дороги через Кыргызстан – «Кыргызстан – мост между Китаем и Европой».

Пока Кыргызстан как был тупиком в составе СССР, так им и остался в постсоветском пространстве. Кыргызстан как был авторитарной территорией в составе СССР, так им и остался в постсоветском пространстве. Более того, если в советское время Кыргызстан находился на индустриальной фазе развития и почти соответствовал стандартам развитой страны, то сейчас он находится на доиндустриальной фазе развития и перешел в разряд развивающихся стран. Транзит для Кыргызстана в том понимании, которое вкладывалось в начале 90-х, не состоялся.

Можно даже сказать, что транзит состоялся, но в обратную сторону. В сторону регресса, демодернизации и архаизации.

3. Риски и угрозы транзитного периода

Региональная безопасность

В ближайших соседях кроются причины ряда проблем Кыргызстана, включая территориальные разногласия, снижение товарооборота, конфликтные ситуации в приграничных районах.

Амбиции, замешанные на богатых природных ресурсах (нефти и газе), могут сделать поведение некоторых членов региона опасным для Кыргызстана. Здесь надо остановиться на отношении к уйгурскому сепаратизму: нам будет очень трудно пережить еще одну гражданскую войну по соседству. Не следует также забывать и о том, что Правительство Китая не имеет к Кыргызстану территориальных претензий, а уйгурские сепаратистские (националистические) организации – имеют. Если СУАР будет в сфере влияния КНР, Кыргызстан будет чувствовать себя намного безопасней.

Выход Республики Узбекистан из ЕврАзЭС и ОДКБ делает вполне реальным изменение к худшему режима пересечения границы гражданами наших стран. Выход Узбекистана из евразийского геополитического пространства – неблагоприятный фактор для Кыргызстана.

Причины дезинтеграционных процессов

Рассмотрим предпосылки процессов дезинтеграции в регионе. Региона, как определенной целостной единицы, на самом деле нет, поскольку не было экономической интеграции, которая определяет целостность региона. Объем внешней торговли между странами региона не превышал в советский период 10% общего товарооборота стран региона, но абсолютные значения торговли снизились. При этом, например, доля Таджикистана во внешней торговле Кыргызстана в несколько раз меньше, чем, например Китая и США.

Интеграция, на наш взгляд, возможна при превышении некоторого порогового уровня экономической плотности территории партнеров. Вектор экономической активности только тогда будет серьезно (интеграционно) направлен вовне, когда достигнет некоего предела насыщения внутри страны. Сопоставим экономическую плотность в успешном интеграционном объединении ЕС со странами региона.

Экономическая плотность территории (ВВП/С) Кыргызстана в среднем в 102,2 раза меньше чем в малых развитых странах ЕС. Таким образом, имея экономическую плотность территории меньше, чем в ЕС на два порядка, трудно рассчитывать на внятные интеграционные процессы.

«Большая интеграция» для региона затрудняется также тем, что и Таджикистан, и Узбекистан, и Туркмения граничат друг с другом своими не самыми развитыми частями. Вектора основной экономической активности в них направлены в разные стороны. У Казахстана и Узбекистана на запад, у Таджикистана, Туркменистана и Кыргызстана – на север. Через 5-10 лет Китай может стать основным торговым партнером для региона и вектор экономической активности в них направлен будет на восток.

Прежде чем стремиться к интеграции региона, **необходимо достичь минимальных стандартов внутренней интеграции самих этих стран.**

Кроме интеграции существует экономическая интернационализация – процесс экономического взаимодействия, главным образом, в сфере торговли с окружающими партнерами. Экономическая интернационализация и интеграция – это не одно и то же. Например, в начале 90-х годов в регионе была мощная интернационализация с СУАР КНР (рост торговли), осуществлявшаяся «челноками». Но это нельзя назвать интеграцией, т.е. направленной политикой, осуществляемой государствами.

В регионе много неудачных проектов:

- «Большой тюркский мир» (Турецкий проект) – начало 90-х годов XX века;
- ОЦАС – 1993-2005 гг.;
- «Большой Ближний Восток» (ББВ) и ГУУАМ – по соседству с регионом – 1995-2005 гг.;
- Проект «Большая Центральная Азия» (БЦА) – 2005 г.

Эти проекты либо не пошли дальше деклараций и гуманитарного сотрудничества (Турецкий проект), либо самоликвидировались (ОЦАС), либо «вышли» из региона (ГУУАМ, в связи с выходом Узбекистана превратился в ГУАМ), либо практически отсутствуют во внешнеполитической активности стран региона (ББВ, БЦА).

В регионе весьма высока «усталость» от интеграционных ожиданий. Крах очередного интеграционного проекта способен вызвать стойкую аллергию к интеграции.

Региональная идентичность – это где-то и результат общих «иммунных реакций» на окружающие воздействия. Однако в советское время регион был отделен от своего окружения «железным занавесом». И таковой опыт общих «иммунных реакций» не был накоплен. Как это ни парадоксально, но талибы могли бы выполнить роль объединителей Центральной Евразии (ЦЕА), если бы вышли на южную границу СНГ и сохранили свои позиции 20 лет... Но антитеррористическая операция в Афганистане и создание баз НАТО и России лишили регион этого шанса.

Есть еще один парадокс, на который мало обращается внимания. Уровень политической культуры представителей политической элиты и лидеров некоторых стран региона заметно выше уровня политической культуры государственной машины в целом. Это системный эффект – несводимость свойства системы к сумме свойств ее элементов. Его существование говорит о том, что базис политической культуры индивидуумов (элиты) не идентичен базису политической культуры государственной машины. Проще говоря: государства региона еще слишком молоды.

«Большая интеграция» (идентичность) для региона затрудняется тем, что и Россия, и Китай граничат с ЦЕА своими не самыми развитыми территориями: Сибирью и Синьцзянем. Вектора основной экономической активности в последних направлены не в сторону ЦЕА. А Китай имеет риск интеграции не столько с экономикой ЦЕА, сколько с его наркотрафиком и терроризмом.

С точки зрения внешней политики мы находимся в разбегающемся регионе. Есть целый ряд причин, по которым наш регион находится в сфере интересов и, соответственно, в пространстве реализации ряда глобальных и региональных проектов. По большому счету, эту территорию затрагивают только два глобальных проекта.

Во-первых, это то, что называют американским «крестовым походом», или освоением Америкой остального мира. Здесь пока было два этапа. Период, назовем его «принудительной демократизации» или «продвижения демократии». Этот период практически закончился по двум причинам. Во-первых, он не имел особого успеха. Собственно Кыргызстан пока единственная страна, которая более-менее усвоила американские уроки. А во-вторых, проект демократизации стал своего рода жертвой второго периода, когда регион для США нужен был в качестве подъездных путей к Афганистану. Причем мы видели и видим, что ради этой новой задачи американцы даже полностью закрыли глаза на то, а что собственно происходит с демократией в этих странах.

Второй глобальный проект – товарно-ресурсная китаизация региона. Причем, здесь регион играл три роли. С одной стороны – источник ресурсов, с другой – рынок для китайских товаров и с третьей – западные ворота из Китая в Россию, Европу и так далее.

Этот проект существенно более успешен, чем американский и экономически

более привлекателен для стран региона. Очевидно, что в ближайшие годы именно китайская экономика будет определять тренды экономического развития стран региона.

Хотя тема России и Центральной Евразии остается важной темой, трудно сказать, кто кому более важен. Существует целый клубок вопросов, который делает взаимодействие с Россией исключительно важным.

Проблема состоит в том, что российская политика по отношению к Центральной Евразии рассматривается в самом регионе, причем во всех странах без исключения и независимо от того, что говорят их лидеры публично. Начиная с заявлений о том, что это сфера российских интересов. Причем под этим понимается определенный смысл: Центральная Евразия – это российская вотчина. Вот попробовали бы о Европе сказать как сфере российских интересов, хотя это тоже, конечно, сфера интересов...

Или Таможенный Союз, в котором возможно будущее участие Кыргызстана и Таджикистана. В Казахстане практически все независимые эксперты полагают, что Таможенный Союз невыгоден для этой страны. Так же считают и наши независимые эксперты. Все прекрасно понимают, что это не экономический, а политический инструмент. Как и все постсоветские межгосударственные объединения – все они имели исключительно политическую природу. Никаких новых типов или форматов экономических, культурных связей они не содержали и не содержат. Был и есть только один экономический инструмент в этих «союзах» – цена на нефтепродукты, на газ. Если бы не российские ценовые льготы, никого в этих объединениях давно бы не было. Поэтому у России есть возможность иметь такие инструменты влияния как СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС и так далее.

Вообще говоря, некоторый ренессанс постсоветского межгосударственного взаимодействия, случившийся за последние 3-4 года, – это явление временное и пик его уже позади.

Конечно мировая, региональная и мегарегиональная геополитика предлагают определенные условия и предъявляют определенные вызовы для тех или иных стран. Но принимать или не принимать эти условия, и в каком формате, так или иначе, реагировать на внешние вызовы – это, за исключением стран-колоний, исключительная прерогатива народов и национальных правительств.

Чтобы понять, что происходит и каковы тренды, а значит и какое будущее ждет страны региона, надо посмотреть, что творится в самих этих странах, какие базовые процессы идут и как они инструментуются и интерпретируются самими странами и внешними наблюдателями.

Характерными атрибутами этого общего процесса являются:

- Отсутствие либо подражательный характер проектирования собственного будущего. Ни в одной из стран нет реальных собственных, а не фиктивно-демонстрационных программ развития.

- Внешняя политика как стратегия паразитизма или торговля ресурсами. Целью внешней политики и ее желаемым результатом является не партнерство или сотрудничество в интересах развития, а получение бесплатных или дешевых ресурсов для проедания.

Есть все основания полагать, что нынешнее положение сохранится недолго.

Во-первых, завершается период первоначальной трансформации государств и обществ региона. Системными признаками приближающегося кризиса являются:

- вторая, а в Кыргызстане уже третья, фаза борьбы за контроль над национальными активами и ресурсами;
- резкое обострение изъянов национальных экономик в результате глобального экономического кризиса;
- исчерпание ресурса прежних систем управления;
- нарастание социальной нестабильности.

Второе обстоятельство – вступление в активную фазу противодействия внешних центров сил на нашей геополитической площадке. События и процессы, свидетельствующие об этом: войны трубопроводов, Таможенный Союз России и Казахстана, противостояние военных баз, новая «исламская» экспансия, провоцирование межэтнических и межгосударственных конфликтов.

Важно отметить здесь две стороны: разбегание детерминируется не только этноментальными различиями и вызванным ими выбором различных внутренних моделей организации жизни, но и разнонаправленностью внешнеполитических векторов.

То есть регион рано или поздно будет делать свой выбор, но он будет разным для всех пяти стран и он будет самостоятельным.

Точно так же, нравится кому-то или нет, существование республик региона в нынешнем виде, но никакого развала их не будет.

Последние шаги внешней политики Кыргызстана свидетельствуют об укреплении межгосударственных связей с новыми партнёрами – Катаром, Грузией, Турцией. Катар и Турция связаны между собой совместным участием в борьбе с режимами Ливии и Сирии. Что касается Грузии, то она позиционирует себя как последовательный противник политики нынешней России. Это, конечно, внутреннее дело Катара, Грузии, Турции, также как и наше устанавливать с ними отношения. Но как это сочетать с продекларированным нами стратегическим партнерством с Россией?

4. Чем обусловлено стойкое ощущение «затянувшегося транзита»

Отсутствие преемственности во внешней политике

Не только каждый новый президент, даже каждый новый министр иностранных дел хочет внести что-то новое во внешнюю политику: это и «инновационные» подходы К.Бакиева к соблюдению соглашений, и «дружба» с Катаром одновременно со стратегическим партнерством с Россией, притом, что в Катаре избili посла России. Причиной этого является и пренебрежение мнением профессиональных дипломатов, и стремление последних угодить своему руководству.

Продолжающееся падение качества политической элиты

То что качество политической элиты в Кыргызстане падает – не требует особых доказательств. Падает и качество внешнеполитической элиты. Это связано со старением элиты советского времени, выдавливанием их из активной политики. Постсоветская элита разношерстна – обучалась в совершенно различных странах. В постсоветское время качество обучения резко упало. Чиновникам и депутатам получить диплом об образовании не составляло никакого труда. К этому нужно добавить и политических назначенцев (послов), которые могли вообще не иметь каких-либо дипломов. Частые смены президентов, премьеров, спикеров и министров иностранных дел привели к тому, что доля политических назначенцев во внешней политике стала слишком велика.

Продолжающееся вымывание государственников из политической элиты. Практически полное доминирование политиков и политиканов.

Частые смены президентов и стилей их правления привели к тому, что наиболее востребованными оказались конформисты от политики. Государственники из политической элиты последовательно выдавливались или уходили сами вследствие ухудшения делового климата.

Переход на парламентскую систему государственного устройства

Преждевременный переход на парламентскую систему стал важной вехой отката в транзите. Потому что сам по себе транзит – это разновидность чрезвычайной ситуации для государства, схожее с военным, осадным положением. Как известно, чрезвычайная ситуация, военное положение требуют единоначалия, быстрого оперативного принятия решений. А переход на парламентскую систему – это обратный процесс.

Усложнение глобальной и региональной ситуации

Переход к однополярному миру (1991 год), серия мировых кризисов (1998 и 2008 годов), ухудшение ситуации в Афганистане обострили конкуренцию мировых и региональных игроков за влияние на регион и Кыргызстан. Это вызвало два переворота и Ошские события 2010 года, что в значительной мере усложнило транзит и вызвало откат в политической культуре.

Отсутствие системного подхода к выработке метаполитики переходного периода

При разработке любых серьезных документов национальной / государственной политики должен быть системный подход к переходному периоду посредством планирования и реализации метаполитики. Пытаться разработать сразу и только лишь внешнюю политику – это примерно то же самое, что увлекаться игрой в кубик Рубика и радоваться, что одна его грань стала белой, при том, что на остальных – полный хаос. На самом деле мы должны стараться, чтобы каждая грань стала своего цвета и мы в конечном итоге получили бы тот окончательный результат, к которому стремимся. Мало добиться, чтобы одна грань кубика стала одного цвета, необходимо добиваться, чтобы все грани кубика становились одного цвета одновременно!

Стратегия развития, проблемы культуры, национальной безопасности и внешняя политика должны быть сбалансированы и не противоречить друг другу. И между ними должна проводиться последовательная проверка на непротиворечивость и наличие синергии.

Кыргызстан, например, одним из первых в регионе (в середине 90-х годов) почти без какой-либо серьезной подготовки присоединился к Всеобщей Декларации прав человека. В этой Декларации есть пункт: свобода совести. В соответствии с этим пунктом буйным цветом расцвели всякого рода секты, нетрадиционные для нашего общества, в том числе агрессивные. Они стали создавать угрозу личности. В обществе, где издавна существовал консенсус между двумя традиционными конфессиями, возникла угроза раскола – угроза обществу. Кроме того, стали активно действовать функционеры Хизб-ут-Тахрир и исламских движений, создавая уже угрозу государству. А ведь Всеобщая Декларация прав человека относится к казалось бы «мирной» сфере – культурной политике.

Увеличение внешнего долга, рисков и угроз

Внешний долг неуклонно растет. Растут риски и угрозы. Понятие «безопасность», в том числе региональная, относительное. Если мы заглянем на 1/3 века назад в 1976 год, то обнаружим удивительную картину:

- республики региона ведут тихую безмятежную жизнь в составе единого могучего СССР;
- Афганистан живет мирной, созидательной жизнью, свободной от наркотиков;
- Иран живет как современное светское государство;
- вся эта территория не подозревает о международном терроризме и проблемах нераспространения ядерного оружия;
- регион входит в пространство, которое является «экспортером» нестабильности, а не «импортером», как сейчас.

Но «зато» в то время не было других вещей:

- ОДКБ, ШОС;
- программы «Партнерство во имя мира» НАТО;
- статуса «позитивного нейтралитета» Туркменистана;
- Договора о зоне, свободной от ядерного оружия (заключен в сентябре 2006 года);
- военных баз далеких держав в «Манасе» и Термезе;
- Совещания по выработке мер доверия в Азии (СВМДА);
- Международной Антикризисной Группы;
- бесчисленного количества конференций по региональной безопасности.

То есть, **мы наблюдаем укрепление институциональных основ безопасности на фоне снижения уровня региональной безопасности.** Институциональные основы есть, а безопасности – нет.

Все вышеуказанные факторы приводят к увеличению внешней управляемости внешней политики Кыргызстана, что подтверждается и попытками разработки Концепции внешней политики КР.

Для разработки Концепции внешней политики нет соответствующего «фона»: нет реалистичной долгосрочной стратегии развития страны, нет адекватной Концепции национальной безопасности, нет национальной идеи. Нет понимания, что есть Концепция. Некоторые требовали, чтобы в ней были указаны цели, задачи и механизмы реализации.

Например, в Концепции национальной безопасности пишется: «Осознавая важную стратегическую роль **Центральноазиатского региона**, Кыргызстан придает первостепенное значение вопросам дальнейшего углубления региональной **интеграции...**».

Где эта «интеграция»? Углублять нечего – региональной интеграции не было, нет и не будет. Несостоявшуюся региональную кооперацию пытаются выдать за интеграцию. Узбекистан и Таджикистан находятся в постоянных конфликтных отношениях. Посла РУ уже третий год нет в Бишкеке. А заминированные границы – это показатель интеграции?

И никакой особенно важной стратегической роли у нашего региона нет. Мы что важнее, чем Сибирь, чем СУАР, чем Иран или Афганистан? А может мы важнее Индии или Пакистана? Надо быть скромнее и реалистичней, не полагаться на дежурную похвальбу.

Если мы хотим в Евразийский Союз – не надо говорить про «Центральную Азию». Потому что это из другой оперы – из проекта «Большая Центральная Азия» (БЦА). Это «понятие» придумано именно для того, чтобы на ментальном уровне оторвать нас от евразийского пространства и объединить затем в рамках БЦА с Афганистаном.

Я не уверен, что мы на Западе так кому-то нужны по большому счету и надолго.

В конце 2001 года на территории Кыргызстана появилась военная база Антитеррористической коалиции, в 2002 году – военная база Организации Договора Коллективной Безопасности. Кыргызстан стал единственной страной мира, где одновременно находились военные базы западных стран и России. Интеграционная активность в рамках ОЦАС стала затухать. Наконец, весной 2005 года произошла смена власти. В связи с изменениями внутри и вовне страны к 2005 году возникла необходимость формирования внешней политики, которая отражала бы интересы и ответственность всех сторон: государства на всех уровнях, предпринимателей, гражданского общества, органов местного самоуправления и отдельных территорий в лице депутатов Жогорку Кенеша.

Необходимо было повернуть внешнюю политику Кыргызстана лицом к стране и народу в целях обеспечения надежной защиты интересов государства, общества и личности. Внутриполитические перемены должны отвечать чаяниям и ожиданиям многонационального народа Кыргызстана, закрепив ценности демократии, права человека, верховенство закона и укрепление институтов гражданского общества.

Возникновение в стране мощной структуры малого и среднего бизнеса, разветвленной сети неправительственных организаций, процесса децентрализации власти путем создания органов местного самоуправления требуют перехода от прежней государственной внешней политики к формированию новой национальной внешней политики Кыргызской Республики, которая отражала бы вышеуказанные изменения в обществе и отвечала бы высшим интересам народа и государства.

Особенности нового подхода к Концепции внешней политики потребовали и новых подходов в работе над ней. Прежний подход к Концепции, который продолжает преобладать в работе над такого рода документами, не только в Кыргызстане, но и в большинстве других стран, предполагает участие в работе над документом узкого круга чиновников и экспертов.

КР нужно обозначить свою защищенность и одного ОДКБ для этого недостаточно. Поэтому КР готова идти в Таможенный Союз, не боясь растворить остатки своей экономики в мощных потоках партнеров-гигантов. Остаться один на один с Узбекистаном и с Китаем нельзя. Значит, ОДКБ и Таможенный Союз.

Краткая информация об авторах

Эмиль Шукуров - кандидат биологических наук, доктор географических наук, старший научный сотрудник по философии, профессор. Заслуженный деятель науки Кыргызской Республики. Награжден медалью «Данк». В настоящее время профессор Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Руководитель и исполнитель около 10 государственных проектов. Координатор Национальной стратегии и плана действий по охране окружающей среды, руководитель государственной программы «Здоровая нация», проекта ЮНЕСКО «Экологический мониторинг высоких горных систем Центральной Азии», научный советник проекта ВБ «Стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия Кыргызской Республики», инициатор и научный советник трансграничного проекта ГЭФ-ВБ по сохранению биологического разнообразия в Западном Тянь-Шане, руководитель проекта «Возрождение в современной культуре традиций партнерских отношений с природой» и др. Председатель Экологического движения Кыргызстана «Алейне», ассоциированный член FFI, СОЭС.

Эрик Шукуров - профессиональная деятельность связана с развитием и использованием экосистемного подхода в полевых исследованиях, в сфере управления природными ресурсами. На протяжении ряда лет принимал участие в экологических исследованиях на горнорудных, энергетических и автотранспортных объектах. В рамках проекта «Миграции птиц и птичий грипп» также было осуществлено исследование миграций птиц в регионе. Работал в Министерстве охраны природы КР. Закончил аспирантуру при Институте систематики и экологии животных СО РАН в Новосибирске, где провел ряд исследований. Автор нескольких публикаций по природоохранной тематике Кыргызстана.

Шерадил Бактыгулов более 15 лет занимается вопросами государственного управления и государственной службы в Кыргызстане. Занимал должности государственной службы, имеет опыт работы консультантом программ, финансируемых Европейским Союзом (ЕС), Азиатским банком развития (АБР), Всемирным банком (ВБ), Программой развития ООН (ПРООН), Министерством международного развития Великобритании (DFID). Последние консультации сфокусированы на эффективности законодательной (2009 г. по н.в.) и судебной ветвей (ноябрь 2009 г. – май 2010 г.) власти в Кыргызстане, государственной службы в Таджикистане (декабрь 2010 - ноябрь 2012 г.) и Кыргызстане (ноябрь 2012 г. по н.в.). Кроме того, Ш.Бактыгулов принимает участие в преподавательской деятельности как старший преподаватель Международного университета Кыргызстана. Он также является известным в стране публичным комментатором и автором статей по управлению и политикам в Кыргызстане.

Чолпон Ногойбаева - президент Бишкекского Либерального Клуба, международный консультант с двадцатилетним опытом работы в области развития институтов гражданского общества и участия граждан в политических процессах, реформ систем государственного управления и местного самоуправления, разработки государственных стратегий, программ и политик, направленных на достижение устойчивого экономического роста. География деятельности в качестве консультанта и аналитика охватывает страны СНГ, Восточной Европы и Европейского Союза. В течение ряда лет возглавляла международные организации, программы и проекты. Находясь на государственной службе, руководила отделами аппаратов Правительства и Президента КР. Является автором и соавтором более двадцати аналитических статей, отчетов и монографий.

Нина Багдасарова окончила Московский государственный педагогический институт (ныне университет) им. В.И. Ленина в 1987 году по специальности «преподаватель-исследователь по психологии и педагогике». В 1997 году защитила кандидатскую диссертацию по психологии в Институте развития личности Российской академии образования, посвященную роли различных типов логики в понимании учебного материала школьниками. Преподавала в Кыргызско-Российском (Славянском) университете. В настоящее время заведует кафедрой психологии в Американском университете в Центральной Азии. Активно участвует в социальных проектах в сфере управления этническим многообразием, гендерного равенства, расширения шансов людей с ограниченными возможностями. Автор статей, опубликованных в отечественных и зарубежных журналах («Неприкосновенный запас», «Киноведческие записки», «Курак» и др.), а также коллективной монографии «Психология познания».

Алексей Юсупов - научный сотрудник Института политологии Факультета экономических и социальных наук Университета Гейдельберг. Занимается теориями международных отношений, постсоветской трансформацией, теориями регионализации и вопросами интеграционных процессов на региональном уровне.

Александр Вольгерс изучал историю, философию, культурологию и социальные науки в Университете Мюнстер, Тамбовском Государственном Университете (Россия), в Европейском Университете Виадрина в г. Франкфурт-на-Одере. Получил диплом по культурологии и социологии в 2004 году в Университете Виадрина (магистерская работа), где он и защитил свою диссертацию, получив степень кандидата наук в 2012 году. В своих работах он концентрирует внимание на политических конфликтах и общественной коммуникации в Центральной Азии и изучает более широкие процессы социальных изменений, возможностей и ограничений социальной интеграции.

Александр Нойбауэр изучал политологию и экономику в Университете Потсдам (Германия) и недавно закончил Лондонскую школу экономики (Великобритания), получив степень магистра по специальности «Политическая экономика развитых стран». Его научные интересы и опыт связаны с взаимодействием политики и экономики в контексте развития, как например в отношении управления цепочками глобального производства или промышленной политики. Работал много лет в качестве научного ассистента. В данный момент находится в г. Бишкек (Кыргызстан), занимаясь исследованиями в офисе ИНТРАК (Международное НПО, Центр тренингов и исследований) по странам Центральной Азии. Александр является членом Социал-демократической партии Германии.

Нурлан Садыков - директор Института конституционной политики, имеющий многолетний опыт работы в совершенствовании законодательства о выборах, судебной реформе, оценке регулятивного воздействия законодательства КР, исследовании проблем защиты прав собственности, функциональном анализе полномочий судов, вопросов децентрализации государственного управления. Участвовал в разработке проекта Конституции 2010 года, концепций реформирования адвокатуры и системы оказания гарантированной государством юридической помощи, закона об адвокатуре и юридической помощи, законопроектов о местном самоуправлении и статусе столицы, о государственной службе, о выборах, о судебной власти. Работал в качестве представителя в Конституционном суде КР, являлся Председателем Ассоциации юристов Кыргызстана, арбитром Международного Третейского суда при Торгово-промышленной палате Кыргызской Республики.

Анар Мусабаева - независимый аналитик и исследователь. Имеет диплом историка и юриста (Кыргызский Национальный Университет), степень магистра по специальности «Международное развитие» (США). Стажировалась в США (Секретариат ООН, Нью-Йорк) и обучалась в Великобритании (Оксфордский Университет, летняя школа международного права и Центр работы с конфликтами в Бирмингеме). Преподавала в вузе, работала в международных организациях и проектах, неправительственном секторе, руководила исследовательскими проектами, осуществляла оценку проектов развития. Является автором аналитических публикаций по многим вопросам внутренней политики Кыргызстана, развития гражданского общества, демократических процессов. Сфера исследовательских интересов также включает процессы политических и социальных трансформаций, управленческие процессы, политические институты, межэтнические отношения, роль элит.

Кенешбек Алмакузов - кандидат экономических наук, доцент. В сфере научных интересов и профессиональных компетенций лежат экономика туризма, экономика культуры; менеджмент в сфере культуры, маркетинг услуг, управление маркетингом, планирование маркетинга, проект-менеджмент, event-менеджмент, арт-менеджмент. Является автором и соавтором следующих

монографий и аналитических докладов: «Маркетинговые коммуникации в туризме: инновационный инструмент продвижения регионального туристского продукта (на примере курорта Иссык-Куль)», 2006 год; «Культурная политика в Кыргызстане», 2010 год; аналитический доклад «Исследование и анализ политики в сфере физической культуры и спорта Кыргызстана», 2006; аналитический доклад «Субъективный средний класс Кыргызстана», 2007.

Мурат Суюнбаев - кандидат геолого-минералогических наук, доцент политологии, профессор Кыргызско-Российского (Славянского) университета. Специалист в области геополитики. Автор более 300 публикаций, включая 6 монографий и 4 учебника по проблемам безопасности и развития. Ответственный исполнитель концепций и стратегий государственной политики в сфере безопасности, культуры, развития внешней политики.

**20 YEARS OF DEMOCRATIC
DEVELOPMENT IN KYRGYZSTAN:
INTERNAL AND EXTERNAL
PERSPECTIVES**

THE COUNTRY AND THE STATE OF KYRGYZSTAN

Introduction

In everyday life, it is common practice to equal “the state” with “the country”. Yet, their congruence in terms of territory cannot serve as the basis for equalization. In addition, such equalization often leads to undesirable consequences.

The fundamental difference between these concepts has been explicitly demonstrated by events at the beginning of this century and in the more distant past. Kyrgyzstan is a country located in the Tien-Shan and Pamir-Alai mountain systems, whose nature and population remained constant while several state structures have changed on the territory.

In the first half of the second millennium, the Kyrgyz began to populate the Tien Shan and surrounding areas. This area was part of the Western Turkic Khaganate in the VI.-VII. Centuries and belonged to the Karluk Khaganate in the VIII.-IX. Centuries. In the X.-XII. Centuries, it was a part of the Karakhanid state. From the beginning of the XIII. century until the second half of the XVI. Century, it was ruled by the Mongols, and from the 60s of the XIX. century, the incorporation into Russia began, which had then been officially at war with the Kokand Khanate.

With the onset of the Russian occupation, the colonial administration of the Tsarist Empire began to rule the area, and after 1924, it became part of the Soviet Union as the Kara-Kyrgyz Autonomous Oblast within the Russian Federation. In 1926 the Kyrgyz Autonomous Socialist Republic within the Russian Soviet Federate Socialist Republic was established, and from 1937 onwards, it was constituted as the Kyrgyz SSR in the USSR.

In 1991, after the collapse of the Soviet Union, the Kyrgyz Republic came into existence, with two government takeovers having taken place since then (in 2005 and 2010).

Thus, this mountainous country with a majority Kyrgyz population had seen the rule of a dozen different states with various structures during the last 700-800 years of its existence - from military-nomadic and feudal, over agrarian bourgeois-monarchist and socialist, to a transitional market-oriented and capitalist state.

Yet, whenever one of these state structures disappeared, the country, in contrast, did not - which explicitly demonstrates their natural incongruence. At the time when the Kyrgyz were migrating to the Tien-Shan, a state might not have existed in the full sense of the word but the country was already established, as a combination of a certain population with a certain natural environment.

In his time, Friedrich Ratzel underscored the differences separating the concepts

of the state and the country, and Lev Gumilev pointed towards the interrelationship of the development of an ethnic group and its environment.

Strictly speaking, for the organization of the internal relations that form a country, the state is not required. It is a governance structure, subduing the country, that becomes necessary for establishing external relations and only when the country acts as a single whole. The loss of independence, first and foremost, signals the decline of the state - up to its complete disappearance. The country, however, may remain.

We practically lack a history of countries, for it has been absorbed by the history of states, which, without sufficient reasons, hypertrophied their authority. However, it should be understood that the history of mankind is not the history of states but rather the history of people's relationships with their natural environment and the history of different peoples' and ethnic groups' relations with each other. These are only overshadowed by the relationships between states – unfortunately, not even in the best way.

Country and state as systems

Both the country and the state represent systems that are organized and function in a certain way. Their structure includes subsystems consisting of individual elements. Inside these systems, between its subsystems and elements, as well as between the system and the external environment, there are processes of exchange of information, energy and matter, which are necessary both for their existence and for appropriate responses to internal and external influences. Expediency is determined by the adequacy of the system's response to a specific influence, the ability for self-preservation, and the proper functioning of the system.

In living systems, such expediency is ensured through mutual adaptation of its elements and subsystems to each other on the one hand, and through their aggregated adaptation to external influences on the other. Selecting the most expedient system is the essence of the process of natural selection. It enables saving the features best adapted to the specific conditions of a system's context as a most optimal combination of many elements and subsystems.

It is important to emphasize that, in living systems, there is a high degree of variation in constituent elements and sub-systems, allowing them to have an adequately wide range of possible responses to internal and external influences. The higher the diversity within the system, the more resistant the latter becomes to sharp fluctuations in environmental conditions.

Measured by their level of diversity, living systems are unique in the world, which underlines the incredible complexity of functions that are responsible for the creation and preservation of life. Therefore, simplification and the loss of diversity sharply reduce the adaptive capacities of living systems, and ultimately lead to their degradation and disappearance in decay.

The system “country” consists of the subsystems “nature” and “human population.”

Nature

For each country, the subsystem “nature” includes such components as geography, topography, water, geology, etc. (i.e. the physical nature) but the main and decisive component for human existence is the wildlife, the totality of natural ecosystems that create and support life in a particular area of the planet.

The system of “wildlife” consists of “ecosystem” subsystems. These ecosystems, in turn, are composed of subsystems of the second order: communities and populations.

Communities represent the totality of species that inhabit relatively homogeneous plots within the ecosystem, and populations are the functional part of a biological species which is responsible for the reproduction of its population in a particular space.

Biological species are elements of communities. Living specimens, organisms are elements of specie populations.

Populations occupy certain habitats. Species occupy specific niches - a set of conditions for the reproduction of the abundance.

The level of viability or sustainability depends on the complexity and mutual consistency of the functioning of all components of the system. All parts of the system are necessary for its normal existence and self-reproduction.

Until now, the public administration is virtually ignoring the paramount need to preserve the totality of natural ecosystems as the basis for ecological stability within the country. At the regional and national level, not even attempts are being made to produce an inventory of ecosystems and to conduct an assessment and monitoring of their condition – to say nothing about the fact that no responsibility has been determined or assigned at any level for sanctioning the violation of their normal functioning.

However, ecosystems can be defined as cradles of life, and their disintegration means reducing the amount of life in the country, thus disrupting the country’s security in many ways.

Human population

The image of a country (not narrowly understood in terms of physics and geography) is determined not only by natural conditions, but also historically formed by way of a person’s interaction with its natural environment - in the first place: with wildlife. From this point of view, the human population is an integral part, a subsystem, of the “country” system. In turn, this subsystem consists of the subsystems of the second and third order and related elements.

The human population includes the subsystems of ethnicities with their specific languages and cultures. Ethnic cultures are an extremely important characteristic of an ethnicity because they determine the nature and characteristics of its interaction both within the human community and with the natural environment.

Mono-ethnic countries are more of an exception than the rule. The ethnic composition is a similarly integral part of a country as its natural conditions or peculiarities.

The subsystems of ethnicities include territorial and affined subsystems. The bottom floor is occupied by family subsystems, whose elements are human beings.

Such subsystems as religious, professional or social organizations, parties, the creation of material and cultural goods, and various services, including information, education, training, etc., can be identified.

All parts of the “human population subsystem” historically evolved in the process of mutual adjustment and adaptation to a particular habitat. In the normal course of this mutual adjustment, relatively stable systems are being formed. Various ethnic cultures emerge, associated with different ways of interaction both within society and between society and the natural environment.

This allows a multiethnic socium to more fully reflect the peculiarities of the natural and anthropogenic components of the country as a whole. Equally important is the fact that poly-ethnicity creates the prerequisites for the acceptance of external or foreign experiences.

State

The system “state” consists of the subsystems “legislative”, “executive” and “judiciary” power. In fact, the state can be defined as a certain territory in which certain laws are in force, the execution of which is organized and controlled by some institutions, and non-execution is sanctioned by additional structures.

The major means of public administration is coercion. Since coercion is effective in relatively primitive situations, it may be appropriate in a very narrow range and in the strict organizational forms of subordination (vertical power). Such governance is not effective when success depends on initiative and the development of creative solutions by an actor in an unusual situation.

Public administration is the area of standard solutions for standard situations. The state itself is unable to change if circumstances change. It is like the ship of Theseus, which remains itself even after the replacement of all the wood it was made of.

The “legislative power” subsystem is the parliament - the Jogorku Kenesh -, with its subsystems in turn being factions, committees, etc.

Officials at various levels are elements of these subsystems.

The “executive power” subsystem consists of the government and included subsystems: the ministries, departments, committees, agencies, law enforcement bodies,

as well as prosecution offices, courts and associated bodies.

These subsystems are resembled at the lower administrative levels using a similar scheme. The need to adapt the lower categories of subsystems to their respective local conditions is not borne in mind. They are adapted to the demands of the structures that are above them in the vertical chain of power - but not to local conditions.

During the 80s of the last century, a program modifying decision-making to take into account the specific conditions of the Issyk-Kul area was developed. It was adopted at the state level, but did not work a single day.

Under current conditions, decision-makers in state agencies, paradoxically, very often make “decisions” which are only superficially related to the specific (local, regional, branch, etc.) situation in the country. In the best case, they are focused on “standards”, but in the worst case, on personal and group interests. Yet, in both cases, a “decision” does not correspond to a particular problem set but a completely different “task”. The “experience” of governance is reduced to the ability to comply with internal relations, rather than exhibiting a professional approach to the task in line with its specifics.

Too often, governance failures are associated with a lack of professional knowledge among decision-makers about the areas they are trying to regulate. This marked the starting point for endless attempts to raise the awareness and education levels of decision-makers in various areas. It is a long and useless process. First, decision-makers, in their vast majority, are very resistant to new knowledge. Second, a good leader is not necessarily the one who knows more than all the experts, but the one who ensures the high professional level of a solution to a problem due to his ability to involve relevant experts and listen to their opinion.

The present level of computerization generally enables decision-makers to work with models which compute the usual categories and indicators of an economy and, as an output, provide forecasts for environmental impacts within an interval from one to ten years. This allows selecting the alternatives which minimize environmental damage. Such models are already used in some countries but have not found application in Kyrgyzstan.

This is a consequence of the fact that the political and the economic are virtually the only spheres of governance. In this situation, science was actually degraded into a technology for achieving certain tasks – rather than being objective –, and to support power elites in reaching their specific goals.

Governance in the areas of culture, education, and interaction with the natural environment, as well as in the social sphere is reduced to the use of political and economic approaches. Culture actually ceases to be a regulator of the relationships within society and between society and nature. In their complete domination of the market economy, the only role that politics and economics leave for culture is that of an entertainment service provider. In fact, for the current state, culture is not necessary outside the economy and politics.

The political and the economic, as the most primitive spheres of human activity, have, not accidentally, become virtually the only spheres of interest to the state. This is because the state, in one way or the other, bases its governance on coercion, and coercion, as already mentioned before, is successful only for solving the most primitive tasks and challenges. If the whole world could be reduced to the economic and the political (which we, like everyone else, persistently do), everything might bounce back in the long run – give it just a little more of economics and politics.

Alas, unfortunately, the world in which we live and the laws which we are required to comply with if we want to survive are much more complicated; and the public administration, which is based on coercion and serving exclusively the interests of politics and the economy - mainly the appetite of the ruling elite - is doomed to failure.

Even politics and the economy behave chaotically in terms of politics and economics. But this is quite logical from the perspective of vested interests - which became separated from the interests of the country. It is as clear as noonday that a market economy is impossible to sustain without a normal banking system. However, at the dawn of our independence, the state began dismantling the banks, although they could have helped to implement the contemporary slogan of building a second Switzerland at the heart of Asia.

What is more, at that time, our financial system had been the best - even against the background of collapse in post-Soviet Central Asia. But the state preferred to solve its own problems at the expense of the country's collapse. It borrowed funds, secured by real estate, from successful private banks to repay its debts. When the time came to repay the debt, the state did not only fail to return the money but also used various ways of effectively bankrupting everybody who insisted that the debt obligations should be honored, thus forcing them to leave the country.

This is the kind of “governance” the state - which does not coincide with the country - exercises. This is the kind of “solution” that is adopted to achieve prosperity for the corporation called the state – which is distinct from the way to achieve prosperity for the country, whose name the state bears, and with which it homologates itself.

Under conditions of an extreme public budget deficit, the lack of honesty among state officials is astonishing for the country – of course –, but not for those who ambitiously learned how to “move up”, causing enormous damage to the country and the prestige of the state. The country urgently needs funds to preserve its natural foundations and ensure environmental sustainability. Through non-governmental channels, very adequate foreign aid could be received. Dozens of millions of dollars could be obtained from donors, who refused to cooperate with Uzbekistan in due time because of the position of their authorities.

But our authorities, finally, turned out to be of the same kind. Counting only known potential sources, we failed to receive grants of 10 million for environmental programs just because the then Minister of Environment had the desire to distribute

them personally. We had severest difficulties with government agencies with the part of a grant that was targeted at a Western Tien-Shan biodiversity project. We managed to send a million dollars in support of two reserves but a significant portion of this was literally “grabbed” by the person who was the director of the environmental protection agency at that time. We managed to get the project extended but it remained completely under control of the same director – ultimately becoming a misappropriation of funds to such an extent that the donor had to close it.

Even after the second revolution, many of those corrupt government officials who lost their positions were not subjected to punishment.

This indicates that the immorality of government officials is not only their individual fault, but also a symptom of the moral bankruptcy of the state and its non-conformity to its true purpose. Such examples are uncountable. The appointment to government positions is often based not on the competence and moral qualities of an applicant but rather on his or her relationship with the power elite. Decisions are not made on the basis of what an object of governance would require, but rather with respect to the situation within the ruling elite.

Actually, some states achieved impressive results in the construction of the welfare state with the help of the economy and politics. But from some of the victories much more serious lessons must be learnt than from some of the failures.

Relationships between those systems

It is most unlikely that someone would seriously argue that a non-specialist could be trusted with the management of a factory. Meanwhile, for the country, being a system incredibly much more difficult than any factory, the issue of appropriate quality of public administration is not even raised.

One of the fundamental rules generated by management studies is that a management system shall have the same level of complexity as the system it manages, or at least a comparable one. It is obvious that the system of the “state” does not match the systems of “society” and “nature” - precisely because it is fundamentally inferior to them in complexity.

The simplest ecosystem is composed of hundreds of sub-systems and thousands of species. The entire Kyrgyz economy is much simpler than the structure of the simplest ecosystems. These ecosystems create the basic conditions for the existence of the country and the state, but they are practically not considered in management practice. The state does not (want to) know about them and their conditions, neither at the local nor at the country level. Everything beyond economics and politics is not relevant and not necessary for the public administration. As Kozma Prutkov said: “Many things are unavailable for us not because our ideas are narrow, but because they do not fall within the scope of our ideas”.

The population or *socium*, as the system, is also much more complex than the

governance system, which means that it is quite evident that the state system is unable to govern the system of nature and the system of population. The state is inferior to the country not only in complexity, but also functionally. The horizon of economics and politics is too narrow to cover significant periods relevant for developmental processes – in nature and society. For the state, the economy and politics, immediate successes – “here and now” – are very often more important than possibly negative long-term consequences “there and later”. Moreover, as a rule, the benefits are usually for those who govern while the consequences fall on everybody else.

The two systems which form the country system - nature and society - are virtually self-organizing. The more inclusive the public administration, the more inevitable are simplification and degradation of nature and society - and we constantly observe this.

The state's inability to effectively govern the country results from its inconsistency with the country.

Relative autonomy and the limits of acceptable autonomy

As already noted, the wildlife and the people (socium) are self-organizing structures. In terms of functionality, they are relatively autonomous systems in which processes take place on the basis of their internal laws. The predominance of internal relationships and dependencies determines the basis of the autonomy of these systems. The state's relation to them is a part of their environment, and, thus, attempts to regulate the processes occurring in these systems are, at best, below their level of sensitivity or, at worst, destroy their own mechanisms of self-regulation. Therefore, the task of the public administration is to create optimal conditions for their existence and reproduction.

So far, only those effects are subject to regulation which can cause damage to the environment and the society.

The state will correspond to nature and society only when it stops being the system that has a tendency to be autonomous in relation to them, and stops having goals other than to maximally enable them (nature and society) to function on the basis of their internal laws and for their harmonious interaction.

To do this, the state shall abandon the claim to rule society and nature, and must not go beyond its competence in the creation of optimal conditions for their existence and reproduction.

The hierarchy of values shall be revised. The country's integrity as a single functioning system shall be brought to the forefront. Under no circumstances must the state betray the interests of the country, as it happened during the Akayev and Bakiyev's regimes, when, without the knowledge or consent of the people, some territories of the country were given to neighboring states.

Despite the unanimous negative conclusion of all experts, who pointed to the futility (and harm for the country) of the agreement on the construction of the railway from

China through Alai to Uzbekistan, this option was signed by Akayev and Karimov - bypassing the law, and without the consent of the Jogorku Kenesh. This doubtful decision was upheld by Bakiyev, and also continues to be implemented by the new government.

Enabling the system of wild nature to function properly, creating the basic conditions for the country's existence, and allowing the maximum degree of self-organization and self-government in the population system should be the main priorities for the public administration.

An excessive expansion of state regulation makes it increasingly inefficient and generates a tendency towards ever greater expansion (the so called 'Peter's principle'). The vicious principle of "the worse is the better" starts working. The worse the power structures work, the more problems are placed in their area of responsibility. The more problems are within their area of responsibility, the higher the demands - not as regards the quality of their work but rather to increase both salaries and staff. The system starts working for itself.

The governance system does not have clear guidance in the form of mile stones indicating which status of a governance object is to be achieved at subsequent stages up to the complete solution of a problem. As a rule, instead of indicators characterizing the degree of change of an object of governance, the invested efforts are taken into account: "such an amount was spent, so much was done", without connecting it to the effect and without assessing the adequacy of exposure to a specific governance system.

The feedback provided within the framework of governance does not portray the status of an object. Meanwhile, living systems have a lower threshold of sensitivity to external influences, and if the latter are below this threshold, the impact is simply not felt.

As a result, the governance system works for itself. This is why problems are not solved effectively, and even multiply. The autonomy of the state as a governance system makes it insensitive and irresponsible to the statuses of the governed systems of the country.

This becomes the meaning and the content of the existence of the governance system, which gained practical independence from the governed systems.

The way out of this situation is rather "simple": demonstrate the will to move towards accomplishing the compliance of the state with the country, including a number of steps, such as restricting public administration to the framework of constructive competence, determining desired conditions for all main governance spheres and objects, aiming actions not at the report but at the outcome so that problems do not multiply but get resolved and removed from the agenda, securing full-fledged feedback mechanisms not only for the object of governance but in a mandatory procedure for the governing subjects, maximally developing the territorial administration, creating conditions for the harmonious, autonomous functioning of the system "country", and so on - since the state does not have reasons for existence apart from enabling the country to prosper.

OPPORTUNITIES FOR KYRGYZSTAN IN THE MODERN WORLD

It is known that the real politics of any country operates on two levels. The first level concerns the very pragmatic struggle for power. It is characterized, in Kyrgyzstan, by the number of parties, both represented and not represented in parliament, as well as issues like who will be the next president or prime minister.

The second level concerns the conflict over particular policies and is more dramatic though less visible; it refers to the battle of ideas. Correspondingly, in 2012 in Kyrgyzstan, actually, there is a struggle between the left and the right, between liberals and autocrats. The peculiarity of this second-level politics is that not all active participants of the political battles are aware of their ideological positioning, but their actions and policy initiatives nonetheless carry out ideas of the right or the left.

Over the last twenty years of independent development in Kyrgyzstan, the political process embodied the adoption of eight different constitutions of the country, developed and adopted during the period from May 1993 to June 2010. The country has the fourth president, the fifth calling of the parliament and the twenty-fourth government, which makes Kyrgyzstan very different from its neighbors in the region and the post-Soviet space.

It is noteworthy that in early 2011 the Jogorku Kenesh (parliament) began working without having been formed by direct intervention of the President for the first time in the history of Kyrgyzstan. At the same time, the new government began its work, having been the result of a compromise reached between the factions of the national Parliament, but not the exclusive will of the President.

Thus, it turns out that Kyrgyzstan, in 2012, begins designing its new development almost “from scratch”. This raises the perhaps most pressing question for the Kyrgyz society: how to break the chain of subsequent rounds of planning from a “clean sheet”, which have been numerous since independence, and lay the foundation for moving forward?

There are many theories, models, and assumptions, any of which may cause certain interest by politicians, government officials, researchers and the general public. Without going into the details of these existing theories, models and assumptions, two basic problems shall be highlighted, the solution of which will help breaking the chain of continuous planning of development “from scratch”.

The first problem is that we find the same groups of elites in power, not carrying any development ideology or philosophy. As the hidden ideology of the majority of modern Kyrgyz politicians one can specify their desire to retain their influence and sources of income. We have to admit that the interests of the country have not been the focus of the application of the forces and resources of politicians.

In each new call of the parliament and in each new composition of the government, not less than half of its members are persons who were deputies and ministers already ten or twenty years ago. Even the emerging new faces are generally creatures of “old” persons of different elites.

The seemingly uninterrupted hold on power of one and the same individuals might be seen as a condition for political and economic growth of the state and the society, but the decline in development indicators suggests otherwise. The sustained and long-term hold on power by the same individuals leads to the degradation of the state, society and citizens. Therefore, the majority of the population does not cherish any illusions about the abilities of the next group of people in power to change the life of the country for the better.

The second problem is characterized by a freezing of political - including democratic - reforms in light of the priority given to economic reforms. Economic reforms began almost simultaneously with Kyrgyzstan obtaining sovereignty. It was assumed that the market economy would be the basis for political changes. But this did not happen. The communist elite, which became the political, administrative and business elite of the new Kyrgyzstan, was more concerned with retaining their new status. The social elevator, which more or less worked during the Soviet period, has ceased to perform its function.

For twenty years, the democratic rhetoric of politicians has been perceived as a decorative facade for the structures of economic governance, society and the state which were inherited from the collapsed Union of Soviet Socialist Republics.

The liberal rhetoric of the first president and the verbal democracy of the second president did not become the foundations for the transition to a truly democratic country based on market principles of cooperation between the state and society. In fact, the Presidential administration occupied the place of the Central Committee of the Communist Party, and the principles of democracy and the market economy, as in their Western understanding, worked only for the people close to the first, and then the second, President.

The two problems outlined above became apparent to most researchers in 2012. Ignoring them will lead to stagnation in the Kyrgyz Republic and the revival of archaic forms of social relationships within the next seven to fourteen years.

Visible signs for the stagnation and archaism of state and society are the limitations put on the aspirations of citizens by confining them to the self-centered “house, car, money” framework that replaced the Soviet hope for a “bright future”, and that the relationship between the state and society are determined by a policy of “double standards”.

One might think: why should this be wrong? People want to improve their welfare and the government rules the society. However, when considering the situation more closely, such an attitude represents a road leading - not even back, but rather - nowhere.

This statement is rooted in the fact that, in Kyrgyzstan, there is a situation where the state and society work to accomplish quantitative indicators while it would be necessary to work for improvements in terms of qualitative indicators. One should not forget that the “small” interests of individual citizens, especially from the elite group, do not equal the national interests of the country. Moreover, these “small” interests will bring big problems to the country if they do not focus on the interests of the country’s existence, at least, for the next 50 - 100 years.

Ideally, immediate actions would focus on changing the current situation in the Kyrgyz society by ending the practice of “double standards” in business, public and municipal services, and education – which are the “three pillars” carrying the welfare of the modern state and society.

In his time, U.S. President Franklin Roosevelt very precisely formulated: progress shall not be measured by the increase in abundance for those who already have much, but by whether we are able to provide enough to those who have too little. Setting such a task allows to fill the activities of the state and public institutions with constructive and - what is most important - creative sense in the long term.

Business

In Kyrgyzstan, those who were close to the first two Presidents thought that the citizens of the country were both the subject and object of business. Here, the communist principle of “everyone according to his/her ability, everyone according to his/her needs”, has been working, with the addition of small nuances with far-reaching consequences.

While it was earlier required from every citizen to make his/her contribution to the state’s pocket, “according to his/her ability”, in 1993 the state pocket became a private pocket and, more precisely, a pocket of persons close to the President. At the same time, requirements, levied on behalf of the State, that everyone shall make contributions to these pockets “according to his/her ability” gathered pace year by year. Meanwhile, the needs of the citizens are regulated by a minimum consumption budget, which is determined by the state.

As a result, we got a paradox: for a small group of servitors, the state has become a tool for personal enrichment, and citizens have become “the sheep from which the money shall be cut”. From those who were not part of the circle of servitors, and this includes the vast majority of the population, the state took as much as it wanted, and gave practically nothing in return. The roots of the current high social inequality lie in this paradox. This imbalance is the result of selfish interests of business and political elites, and not the result of honest and fair business practices and policies.

The basis for reversing social inequality is the departure from the “intrigue” practice of doing politics and business. In Kyrgyzstan, there are a sufficient number of rules and regulations established for civilized business practices. However, all good intentions contrast with the actual performance.

State and municipal service

Since its establishment, the state and municipal service were designed to provide stability for the persons close to the first two Presidents at all levels of government. Thus, the basic principle of serving the interests of the state, society and citizens was violated. Yet, this principle had never worked at all. In Kyrgyzstan, during the last two hundred years, service class people first served the interests of the local chiefs, then the chiefs of the Tsarist Empire, and then the leaders of the Communist Party.

This means that the main problem of the system of public and municipal services is a phenomenon of “leaderism”. If earlier people were leaders because of their outstanding intellectual, organizational and physical abilities, today these “leaders” at all levels are appointed as such by the upper people. Legal schemes of interaction of state and municipal employees with the “leaders” do not exist. However, legislation is in the hands of the “leaders”, forcing state and municipal employees to subordinate to the interests of a “local chief”.

This seems to be the main reason for the stagnation of state and municipal services, and emerging corruption at all levels and sectors of government and society.

Education

Speaking about education, it should be noted that during the more than seven decades of Soviet power in Kyrgyzstan, there appeared pre-school, school and vocational education. At the beginning of the XX. century, one could only dream of such a number of schools, universities, institutes and libraries. In the XXI. century, the number of educational institutions continues to grow, but it does not cause pride any longer. Quantity has not transformed into quality.

The main disadvantage of the education system established in Kyrgyzstan during the Soviet era was its lack of facilities for elite education. Such education for party, military, administrative, artistic and scientific elites of Kyrgyzstan was offered in a number of universities in Moscow, Leningrad (St. Petersburg), Tomsk, Alma-Ata (Almaty) and Tashkent. Kyrgyzstan only provided training for middle managers at the district level.

Throughout the twenty years since the country gained its independence, the above feature has caused two major problems in the sector of education.

The first problem is connected with the lack of elite education in the country. As can be seen from the example of successful countries, elite education sets the parameters or quality standards of education. Elite education together with the philosophy of development is the engine for development. It sets the pace, parameters and conditions of both political and economic development of the state and society.

The second problem originates from the first. The lack of elite education, which usually serves as a reference point for all educational institutions, was one of the causes for the poor quality of educational programs. We can paraphrase an oriental

proverb: “if we often repeat ‘elite education’ and ‘best quality’, the education will neither become ‘elite’ nor of ‘best quality’”.

With the collapse of the Soviet Union, Kyrgyzstan saw the appearance of educational institutions which positioned themselves as elite educational institutions. However, these institutions quickly lose their gloss when compared with similar educational institutions in other countries. It is one thing to proclaim oneself as an elite educational institution – but it is another thing to make true on this promise.

In vindication, it would be possible to say that the country is making its first steps in this direction. However, these “first steps” have been done for twenty years.

What to do

The situation in Kyrgyzstan is not different from the challenges that other countries have to deal with, including developed countries. The uniqueness of the situation arises from the fact that there is no universal model or algorithm that applies equally well to the political or economic contexts in different countries. Geopolitics offers certain conditions and challenges for different countries. However, the issue of acceptance or non-acceptance of these conditions, formats or any other response is the prerogative of national governments, including those of small countries.

While there are geopolitical games played by big countries, two windows of opportunity remain for Kyrgyzstan. Quality education and access to world markets are the only chances to increase the country’s productive efficiency and, thus, the income and prosperity of its citizens, business and government.

On the basis of the political, economic and social situation, it is clear that Kyrgyzstan has refused and continues to refuse these two real possibilities for its ongoing development.

As a first and basic step to achieve the desired status, the introduction of a rather radical measure can be named. This measure involves introducing the principle of a “presumption of culpability” against politicians, public and local government servants as well as employers in terms of the accumulation of capital, property and other material benefits.

If a politician, businessman, state or municipal servant is unable to provide evidence for the legal origin of his/her property, facilities, equipment etc. to an investigating authority, then he or she shall be found guilty of corruption, and the property and assets that have no verification for legitimate origin shall be confiscated. Honest politicians, businesses, and public and local officials would not have to be afraid of seizure or detention.

The next step is an elite and accessible education.

The tactics of the first President of Kyrgyzstan aimed at establishing a large number of institutions of higher education in all major areas of the country as a means of socializing young people. At the time of the second President, this was replaced with

the tactics of creating “elite gardeners for Kazakhstan and Russia”.

Both tactics have nothing to do with the promotion of quality and elite education. The paradox lies in the fact that both tactics are used and continue to be used in the field of education at a time when the international community has recognized the quality of education as an indicator for the standard of living. Here, it is appropriate, to repeat the well-known message that a well-educated man earns well and brings big revenue to the state.

The third measure is essentially a tactic of access to regional and global markets. There is a consistent stereotype in the country that for trade on regional or global markets tons or hundreds of tons of production supplies have to be made. This stereotype is true only for large campaigns, seeking to generate super profits.

A positive aspect is the fact that this stereotype is not shared by everybody in Kyrgyzstan. For example, there are two to three dozen smaller organizations in the country which send their handicrafts abroad for sale in Germany, the USA and Switzerland. These products are commercially successful in those countries.

The example of these small enterprises demonstrates the opportunity to enhance the principle of a networked business organization for large supplies of goods, available in Kyrgyzstan today, to markets of neighboring and western countries.

The main problem lies with the inconsistency of Kyrgyz goods in terms of food safety, signs and packaging standard adopted in Northern America (U.S., Canada, Mexico), Europe, India, China, Kuwait, South East Asia, Japan and so on.

Search for a model of governance

The successful implementation of the three measures outlined in the previous section depends on the country’s model of democracy. Like many other post-socialist countries that gained independence in the early 1990s, Kyrgyzstan opted for a democratic form of rule. Let me reiterate that, out of a diversity of political systems created by mankind, it is democracy which most successfully combines a guarantee for individual freedom with the maintenance of public order.

However, the country has never produced a model of democratic governance. An effective governance model would be based on the understanding that the pillars of maintaining public order in a democratic society are self-discipline and responsibility of citizens, and that the driving forces behind the development of the society are individual freedom and creativity. However, the fact remains that there is no state in the world that exhibits an ideal form of democracy.

Kyrgyzstan has been experimenting with a democratic form of governance since 1991. This experiment demonstrated how difficult it is to establish a democratic system of governance. Due to the fact that Kyrgyzstan’s society could not understand the very essence of democracy, the country went through a period of deep political instability and upheavals for the past twenty years, which, in the end, were the primary

causes of two revolutions in rapid succession (2005 and 2010). Our short history of democratic experiments was the history of errors and mistakes. The wasting of the resources of society and the inefficiency of the political system continue to undermine the efficacy of citizens and limit the possibilities for creating a prosperous society.

First, we tried to imitate the American presidential system of governance, with a weak hope to borrow the American form of democracy, and then began to copy Europe, trying to echo a parliamentary democracy with the role of the “British Queen” for the president.

Many Kyrgyz people believe that imitating European forms of governance will automatically lead to the establishment of European forms of political democracy.

However, the main reason for our constant failures in the political sphere is the inability to understand how a democratic government actually has to work, what aspects of democracy are best suited for our purposes.

In order to create truly democratic governance in Kyrgyzstan, it is necessary to differentiate between the ideals of democracy and its institutions. All nations on earth, without any exception, share the democratic ideals, namely: individual freedom, equality and the happiness of people. But to achieve these ideals every country creates its own democratic institutions, sticking to its own style of democracy.

Every person has certain individual characteristics, has his/her way of life, striving to achieve his/her personal goals in a peculiar way. The same applies to the state because each state is a product of unique historical and cultural circumstances, pursues its own, specific goals, and uses its own, unique means to achieve them.

Therefore, there is no assurance that the political system created in one state can be used without any changes in a country that has a different culture and traditions.

The western democratic system, which we are still trying to use, was created, developed and aimed at addressing specific problems of European countries.

The initial parameter for the creation of a truly democratic political system in Kyrgyzstan shall be the recognition of the fact that local realities, problems and cultural traditions are quite different from Western ones. Therefore, the citizens of Kyrgyzstan must proceed from the basis of their own political traditions.

An overview of the history of the development of the Western political system prompts the conclusion that it has grown from a combination of political and social relations, the main content of which are societal conflicts and the principles of their resolution through negotiations and reaching compromises.

In general, the Western democratic tradition is aimed at identifying and publicly discussing conflicts - in order to resolve them by reaching a compromise or in the course of free competition.

In the West, the overall objectives of ensuring the development of society and the maintenance of public order are achieved through reaching compromises and balancing the interests of an individual vs. the group, the government vs. the people, the

legislative vs. the executive power, and the majority vs. the minority. Broad social consensus, based on the principles of rationality and the rule of law, has given Western societies the strength necessary for maintaining public order and stability.

Definitely, the respect for law and order that are typical in Western countries are exemplary. The basis of this tradition is the self-discipline of citizens, due to which they seek to resolve conflicts within the legislative framework. The rule of law principle is a continuation of the principle of rationality. It has long been accepted in the West that for laws to function normally, they should be respected and implemented by all citizens, regardless of their position, and that this is the only way to ensure the freedom and happiness of every citizen.

In many post-Soviet countries, however, the philosophy of rationalism and the concept of the rule of law have not been sufficiently developed. Thus, they cannot promote a constructive resolution of political disputes and conflicts. We especially lack the restraint and self-discipline which is the inner content of the concept of freedom.

Politicians, businessmen, public and municipal servants and others often exhibit irresponsibility and neglect civil duties, which are inseparable from human rights. This causes the phenomenon that often, under the banner of democracy and a better future, destructive and illegal actions are committed which ultimately destroy democracy itself and the hope for a better future as well.

Political and economic elites in Kyrgyzstan almost completely lack an appreciation for the constructive and productive nature of political competition, which is why extreme forms of political struggle are commonly used for resolving political conflicts and the democratic principles of reaching compromises are replaced by unprincipled political maneuvering.

Ultimately, this leads to an increase in political and social instability, undermining the democratic order. This is seen as causing the deferral of the implementation of vitally necessary political reforms and sabotaging the country's modernization. Unsuccessful attempts of political, social and economic modernization of Kyrgyzstan clearly highlighted the shortcomings of the existing political system.

In contrast to European countries, which carried out the modernization of their societies over a long time, the post-Soviet countries cannot wait and want to carry it out quickly. As a result, they have to go through a period of radical transformation of virtually all areas of public life.

During the tumultuous social changes, attempts to copy the Western European or Northern American democratic systems gave rise to political instability and corruption. This, in turn, led to further destabilization of the political system.

Kyrgyzstan, as well as other countries in Central Asia, was a part of the Russian Empire and the Soviet Union. This means that the Central Asian countries are burdened with the historical legacy of colonialism (the Tsarist Russia) and semi-colonialism (USSR). The roots of their uneven economic and social development can be seen

in this. So, when different social groups in Central Asian countries get an opportunity to express their political demands at the same time, it leads either to the emergence of violent forms of political struggle (Kyrgyzstan) or to the monopolization of power in the hands of one of these groups (Kazakhstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan). This is the reality of today.

Another remarkable experience is that many countries which tried to copy the European form of democratic governance after World War II have, still to date, not accomplished the democratization or modernization of their societies. Continuous political instability and chaos facilitated change towards one-party dictatorships in some countries while others plunged into poverty and political unrest.

The allocation of resources through science-based policies and planning is the most important condition for the democratization and modernization of any country. If chronic political instability and corruption make these attempts fall short of achieving anything, the attempts of democratization of the society will also fail.

Also, if the society lacks political stability, which is the basis for the modernization of the country and the improvement of people's lives, their frustration can lead to a deterioration of political instability, as occurred in Kyrgyzstan in 2005 and 2010.

The memory of Kyrgyz citizens is still fresh with the scenes of political unrest that have taken place since 2005. By 2012, dozens of heterogeneous social and political organizations have emerged which do not have strong support among the people. These organizations follow the old road of endless associations and disengagements, unions and splits, which occur at the whim of irresponsible politicians. Political organizations have become tools in the hands of self-interested politicians who, in theory, should serve the interests of those groups of the population that they supposedly represented. Due to professional political electioneers pursuing personal goals under the guise of democratic slogans, the political life of Kyrgyzstan increasingly resembles a bazaar. Under such circumstances, it becomes impossible even to make a plan for the development of the country.

The current situation is aggravated by attempts to blindly copy foreign political institutions and practices. Furthermore, each election campaign becomes a source of heated emotional confrontations between the regions, clans, and even neighbors and friends.

Irresponsible politicians present absolutely unenforceable programs, trying to mislead people and making them believe that, as a result of elections, their life in the region or village will improve immediately. All this contributes to the development of psychological dependencies, the practice to rely on the government for everything.

Kyrgyzstan needs a democratic system that allows carrying out the modernization of the country in the most efficient way. We need a political system that would go well with the way of life, culture and traditions of the Kyrgyz people. The unique historical heritage makes the task of creating such a political system particularly compelling.

Kyrgyzstan is located in a geographical area characterized by competition between such giant countries as Russia, the U.S. and China, but it is not as rich in resources as Kazakhstan, Uzbekistan and Turkmenistan. The country is a home for more than 80 ethnic groups, and all the world's religions. The country lives under a constant threat to its integrity from radical religious movements. The borders with Tajikistan, Uzbekistan and Kazakhstan are not delimited and demarcated.

Ignoring the historical context and trying to blindly copy foreign political system means jeopardizing the existence of the state itself and not contributing to the resolution of the existing problems, for the simple reason that those countries that we are trying to imitate did simply not face such problems. It should be remembered that some Western democracies flexibly manipulate their political institutions and the fundamental rights of their citizens, trying to solve the problems of their countries. But the protracted crisis in Kyrgyzstan is more acute and requires measures that are more drastic than in European countries. In order to cope with its problems and to exist, Kyrgyzstan needs a truly effective democratic system of governance.

Until now, some politicians, public and municipal servants, businessmen, experts etc. deny this simple and logical thought. By focusing on the superficial attributes of democracy, these people underestimate the importance of restraint and responsibility as essential conditions for freedom as such.

Often they claim that they defend democracy but ignore its essence, not paying attention to the efficient functioning of the political system. They simply confuse democracy with absolute freedom and anarchy.

The traditional Kyrgyz society is an open society, in which the freedom and creativity of people are respected, and, because of this, one has to put up with the sometimes emerging conflicts, tensions, and even riots. At the same time, in the Kyrgyz Republic, a much more humane and free society was established than in neighboring countries. However, it should be recognized that conflicts and tensions may appear to be useless and an ineffective waste of societal efforts in the short term – but that in the long term, they are manifestations of progressive and creative activity, a kind of tribute that society pays to democracy.

However, there must be a certain limit for tolerance to conflicts and tensions, and this limit is different in different countries. For example, the United States - a country with an enormous military and economic power, and without enemies on its borders - can afford a greater degree of tolerance, extravagance and, sometimes, ineffectiveness in politics, as these do not threaten the existence of the state. But the situation in Kyrgyzstan is different. The defense potential of the country is not sufficient to withstand external threats, the threshold for tolerating conflict and political struggle, and profusion and inefficiency in the polity cannot be as high as in the U.S.

If Kyrgyzstan forgot that this threshold is determined by objective reality, the process of its development would topple in an unproductive political struggle. In such circumstances, the state and society will continue to fruitlessly waste the potential of

its citizens. Ultimately, Kyrgyzstan will become a victim of a crisis in which the state and its people will disappear.

The development of the political system is not the ultimate goal. The political system is only a practical tool of solving the tasks set by the state and the people.

We conclude that it is hardly possible to create a truly democratic political system using a method of blindly copying the political system of a country. In Kyrgyzstan, there has to be created a democratic system which is tailored to its specific conditions, contributes to maximizing the freedom, equality, and happiness of the people, and takes into account Kyrgyz culture and traditions to the greatest extent.

Approximately the same process once happened in the U.S.: Americans, having conceived the rudiments of early European democracy, in the end, created their own electoral system and the presidential form of governance that reflected their own historical experience.

With this identity and ingenuity, the power of the United States immeasurably increased, and the American political philosophy has, in its development, surpassed the European one. Kyrgyzstan should not adopt ready-made, established forms of political institutions from the United States, which are, after all, the product of unique historical conditions, but rather the independent and creative spirit which helped the Americans to create their own unique political system.

Kyrgyzstan's culture is very different from the European and American one, which is why the political forms and political philosophy of the latter should not be imitated. The country has to independently make its way into the future - in accordance with its own political traditions and culture.

THE TRANSITION PERIOD AND THE PROBLEMS OF NATION-BUILDING IN KYRGYZSTAN

In the second half of the 20th century, the term “transition” or “transitional period” began to increasingly appear in the social sciences and the mass media. In its most general sense, it implies economic, social and political transformation and the transition from one social situation to another. This broad interpretation of social changes made it possible to subsume a variety of societal and economic transformations under a single phenomenon – e.g. putting the modernization processes in the Asia-Pacific region, Southern Europe and the republics of the former socialist bloc and the Soviet Union on a common denominator.

Implicitly, transition researchers emphasized the diversity of and dissimilarities between practical implementation processes in different regions of the world, which, along with new descriptions of empirical experiences, revealed an opportunity to systematize such a complex and multifaceted social phenomenon. A number of researchers of transitional contradictions define three types of transitions, depending on the characteristics of the process, its goals and the obtained results.

The first type covers market changes in the economy, based on a technical and technological modernization without any essential changes in the socio-political order taking place. This type includes the “Asian tigers”, which provide an example for an economic miracle since they moved from the category of backward to the category of highly developed countries within a few decades.

The second type is represented by the experiences of Greece and Portugal, where mainly political institutions were subject to changes, being transformed from authoritarian to democratic rule.

The focus of this article is on the countries that belong to the third type, in which the transition process comprised the rejection of the socialist concept of development, involving not only the elimination of the power monopoly of the Communist Party, but also destroying the command-and-control management system and replacing it with democratic political and social institutions, the introduction of private property, and subsequently carrying out market reforms in the economy.

Kyrgyzstan, like other former Soviet republics, made its attempt to transit in 1991, when the country obtained the status of a sovereign state. Reforms that were carried out throughout the 90s to liberalize the economy and public life were supported by a large part of the population, especially the economically active. But like all post-Soviet countries, Kyrgyzstan faced the negative side of the process of redistributing the common good, expressed in the rapid decline of economic growth that led to the impoverishment of the population, increasing unemployment, rising inequality and

severe social differentiation, including the growth of crime, especially among the younger generation.

Widespread expectations of not only a change but also improvements to the living conditions, compared to the Soviet period, were among the factors contributing to the negative attitude towards the transition. When the Soviet “equality in poverty” was replaced with a worsening economic situation and the decline in living standards of large groups of the population, this generated frustration in society and, as a consequence, a large number of negative assessments of the transition in general.

The critical apprehension of the two decades of transition in Kyrgyzstan is not limited to an analysis of the causes of the deterioration of socio-economic conditions. An important aspect of the research is the issue of the adequacy of the development of socio-cultural institutions and systems that can either promote reforms of the state and society or slow down the processes of modernization.

A common identity is fundamental for a successful transition from one development paradigm to another, and is not limited to an amount of formal attributes, such as territory, borders, law, and political and administrative institutions. Sovereign states require a non-formalized socio-cultural identity as the basis for their existence. Speaking of post-Soviet countries, which obtained their sovereignty a little over twenty years ago, for them, a national identity became a determinant not only for maintaining the stability of the system of government and the performance of government functions, but also the starting point for development. A vast number of countries in the post-Soviet space has, with varying degrees of openness, implemented the concept of the nation-state, in which the key element is the dominance of an ethnic group and its ability to play a consolidating role for national minorities.

In Kyrgyzstan, in contrast to the Baltic countries and Ukraine, where the dominant ethnic groups have historical experience with creating an independent state, the process of the formation of the Kyrgyz nation remained unfinished at the time of obtaining independence, which, in turn, determined the peculiarities of identity formation in independent Kyrgyzstan. Moreover, the problems associated with the formation of a modern nation within the borders of a new sovereign state became one of the main prerequisites of a “long-standing” transit and did not allow carrying out a complex of political and social changes that were planned in the early 90’s.

Theoretical aspects of nation formation

The topic of the identity of large social groups determining the commonality within the limits of a nation and a state is in the focus of attention of many works in various fields of the humanist sciences. However, this does not make the issue of the formation, development, strengthening or disappearance of nations sufficiently clear, definite and unambiguous. Let us start with the fact that the definition of a nation is interpreted in many ways. Depending on the respective criteria, researchers identify various characteristics of a nation, such as self-consciousness or language. In

some cases, the concept of a nation is synonymous with the concept of a state or an ethnicity. Speaking about the theoretical foundations of nation building, it is necessary to mention three major approaches to studying this issue: primordialism, constructivism and instrumentalism.

Primordialism, being chronologically the first of the scientific approaches, interprets ethnicities and nations as communities which are internally connected through blood-related (biological) kinship, and with the community being a limited formation, not necessarily ideological, and aimed at receiving certain benefits. This is the innate human feeling of being member of an ethnic group and carrier of a particular culture. The origin of primordialism is found already in antique philosophy, although it is believed that primordialism as a modern scientific approach emerged in the early twentieth century, after Emile Durkheim's work on group solidarity. Primordialists are divided into two camps: socio-biological and evolutionary-historical. From the socio-biological point of view, an ethnicity is a community of individuals, based on a biological consistency that was converted into a social one. The most prominent representative of this line of thought in the Soviet period was L. Gumilev. In general, the Soviet ethno-historical school was based on the evolutionary-historical approach, which also played its role in the analyses and assessments of the process of nation-building in independent Kyrgyzstan.

Works of Anthony Smith occupy a special place among the research on the emergence and development of nations: defining the nation as a modern phenomenon, he pointed out that it would be difficult to find a modern nation, proud of its achievements, and not having close ties with mythology, symbolism and the culture of previous ethnicities.

For constructivists, ethnic communities emerged on the basis of ethno-cultural differentiation, and are thus based on various doctrines and beliefs of a particular ethnic culture. In its turn, the doctrines are "invented" by the intellectual elite of an ethnic group - writers, scientists, artists and politicians. Thus, the nation is nothing more than an intellectual construct of the elite. Furthermore, this construct is transmitted to potential representatives of an ethnic group through various channels of communication, having the capacity to influence the consciousness of community members (media, education, books, movies, shows, etc.). It means that, besides the fact that belonging to a nation is an imaginary intellectual construct, it is still essentially an "imposed sociality". Moreover, this sociality is often used by different political leaders for ethnic, national mobilization of the population. Some constructivists believe that every person has a particular ethnic predisposition that may not be expressed outside (lurking), but may on the contrary be activated (wake up). Ernest Gellner, Benedict Anderson and Eric Hobsbawm are considered to be the best-known advocates of constructivism. The reservation "are considered to be" is not accidental, since the evolution of the views of researchers is not a rare phenomenon that involves a "drift" from one point of view to another.

The third of these approaches - instrumentalism - is special, first of all, because of its search for the causes of ethnicity and an explanation for what makes it so important a social factor. From this perspective, ethnicity is a new social construct and has no cultural roots. Those cultural features which it uses as ethnic symbols do not have an organic origin, as if they are snatched out of the culture and are nothing more than signs of group solidarity. The denial of the organic nature of origin makes instrumentalism akin with constructivism, which make it reasonable for a number of researchers to consider these approaches complementary, or even combine them.

The dispute between representatives of these three major approaches has been lasting for years with none having the chance of winning, or at least gaining predominance. This, in fact, does not make it more difficult to find the “right answer” but rather expands opportunities for scholars and practitioners of nation building.

Kyrgyzstan’s self-identification in a historical perspective

During the period of nation formation in most European and Northern American countries, which took place in the nineteenth and twentieth centuries, Kyrgyzstan did not enjoy sovereignty and was a member of other states - with the Russian Empire and, especially, its successor the Soviet Union having had the biggest impact. The existence of Kyrgyzstan as the periphery of an empire was a necessity but formally a voluntary step made by the Kyrgyz ethnic group, which had an opportunity to form government institutions, financial, economic, transport and communications infrastructure in exchange for political and ideological loyalty to the mother country. During the civil war within the territory of the collapsed Russian Empire, several attempts were made to create nation-states in the Baltics, the Ukraine and the Caucasus. In contrast to these failed attempts of national liberation movements, in Kyrgyzstan, no articulated political movement with a national agenda did exist at all.

In Soviet times, the economically and socially weak structured Kyrgyz society, which was more than far from the idea of nationalism and the creation of unity and integrity within an independent state, was drawn into an ideological construct of internationalism and the “friendship of peoples”, which was aimed at the formation of a sub-national identity.

Obviously, the formation of a sub-national identity requires a voluntary association of established nations, as it, for example, has been taking place in the European Union over the past decades. It is also obvious that the Soviet Union, with all the power of its repressive apparatus, could not indefinitely restrain the centrifugal forces of the national republics, for which the establishment of sovereign nation-states became the top priority in the late twentieth century. For the process of the emergence of a modern nation in Kyrgyzstan, the Soviet period was, on the one hand, the stage of economic modernization, which objectively created the preconditions for the creation of a common identity. On the other hand, these were decades of an artificial inhibition of the formation of a national consciousness because, in the Soviet ideology, the

idea of national sovereignty was treated as bourgeois and had an extremely negative character.

Since the early 90's, Kyrgyzstan, like almost all post-Soviet countries, was in a state of identity crisis associated with the collapse of communism and its basic postulates: internationalism and atheism. Some of the former Soviet republics such as Latvia, Lithuania and Estonia implemented long-held plans to return to the fold of the European Christian culture, becoming the Baltic countries and entering the European Union. Ukraine, Georgia and Moldova set for themselves the European vector of development that symbolized not only a desire for a democratic system of state and society but also the related idea of national revival. For the countries of Central Asia, the multiplicity of identities was their common characteristic, for example, when starting building their nation-states, all the republics identified themselves as a part of the Muslim world. At the same time, Kazakhstan and Kyrgyzstan identified themselves as a part of the Turkic world, which is reflected in the state symbols, as well as the heirs of the ancient culture of nomads.

Nomadism, thanks largely to the efforts of Kazakhstan, was returned to the region's identification field as a specific model of society structure and as a reservoir of world culture. In their efforts to make modern interpretations of nomadism as a kind of counterweight to a rigidly, institutionally organized society, Kazakh and Kyrgyz ideologists were guided by empirical findings of intellectuals in Europe and the U.S. But, while, in search for a nomadic identity, Kazakhstan addressed the area of culture and art, in our country, it is reflected in political processes as well. In general, Kyrgyzstan was characterized by a complex and messy process of self-identification which remains incomplete until now.

For example, survey data demonstrates that only 55% of the population of the country identify themselves as citizens of Kyrgyzstan, i.e. almost half of the population has a different belonging and does not associate itself with the Kyrgyz Republic as the state. This is a more than worrying factor, suggesting that nation-building is not among the government's priorities. In its turn, the exclusion of the ideological and political agenda makes it impossible to take targeted actions supported by the state and contributing to the development of national consciousness. It should be noted that the most significant steps in the formation of a common identity were made in the early years of Kyrgyzstan's independence through the introduction of national symbols and paraphernalia, the public recognition of the Kyrgyz language, and through making Russian the language of international communication. Further steps can be described as sporadic and inconsistent, and some minor exceptions, such as requirements to make advertisements in Kyrgyz, or to broadcast television and radio programs with Kyrgyz content, did not have a significant general impact on the situation.

The negative balance of the inflow-outflow of the population of the Kyrgyz Republic which lasted for two decades, and did not only involve the Russians but also Ukrainians, Germans, Jews, and even Kyrgyz, is another worrying trend. The grow-

ing Diasporas of ethnic Kyrgyz in the Russian Federation and Kazakhstan indicate a desire of the Kyrgyz to co-opt with other communities and prefer the life of ethnic minorities under more favorable economic conditions. According to Russian officials in the Kyrgyz Republic, 10% of the population owns a Russian passport. And these figures are not the result of special integration programs as in the European case, where the flow of human capital or students is due to European Union principles. Russian or Kazakh passports for the population of our country became insurance in case of a deterioration of the economic and political situation in Kyrgyzstan. It demonstrates the lack of our citizens' faith in the ability of the political class to create a regime of full-fledged reproduction of the state, which provides its citizens not only with all kinds of security but also opportunities for development.

One cannot deny that during its short history of sovereignty, Kyrgyzstan made several attempts aimed at forming a common identity. It is worth remembering, for instance, the image of a "Kyrgyz" Switzerland or Japan which was often used in the political rhetoric during the 90s to describe the future of Kyrgyzstan, which were to become successful using the example of these countries.

Another point is the idea of two thousand years of Kyrgyz statehood, which appealed to the most widespread and durable myth of the "golden age" that lies at the basis of ideas of nation building, and is found among different ethnic groups. This myth expresses not only the belief in common ancestors but also, more importantly, the belief in an earlier century of state and society zenith, which was then followed by a period of decline, the loss of (parts of) the territory, migration, the loss of economic and political independence and similar troubles. However, the belief in the very existence of a "golden age" in the past forms the key for the confidence in a future revival of the nation.

The efforts made by various groups of scientists and politicians, aimed at creating a national idea, which could be the beginning of the unification of the nation, contributed to the process of understanding the development of Kyrgyzstan. And, while the authors of the unification ideas could not achieve their goals, they nonetheless fulfilled an important task in the ideological space, saving ideas for democratic development, the rule of law and equality of ethnic groups in the multi-ethnic country. A characteristic feature of these attempts to form a national ideology was the contradiction between the calls for the creation of a modern nation within the borders of a sovereign state and the appeals to the archaic "people" in Kyrgyzstan, which could be both a consolidation of different ethnic groups living in the territory of the Kyrgyz Republic and also exclusively the ethnic Kyrgyz.

Supporters of a national or ethnical Kyrgyz exclusivity during the period of independence did not achieve any influential position in the political arena of the Kyrgyz Republic, although attempts were made to increase their influence. The situation radically changed with the tragic events in the summer of 2010, when - with all their brutality - the question of "What choice does the country make?" was clearly put on

the agenda. Is it in favor of a common identity and a modern nation or rather a collection of ethnic groups who live and confront in the same area? It is known that the history of the emergence of the nation-state is the history of national liberation movements, where nationalism as an idea and public movement played a leading role and contributed to the strengthening of the state and the consolidation of the population to achieve the objectives of modernization and, ultimately, economic prosperity and social well-being.

Kyrgyzstan, as well as any other newly emerged state, has to find its way to national unification, or its sovereign existence will be guaranteed only by international law, whose application is often dependent on the goodwill of global players. Anxiously, a timid hope for a peace process in the shape of the formation of a modern nation based on the voluntary unification of citizens of the country, to date, can be seen not only in the targeted actions of political and social forces, but rather in the fact that the idea of “Kyrgyzstan for the Kyrgyz people”, as the most extreme, radical embodiment of the process of nation-building, has not become the main idea of nation building, and, during the two years after the events of June 2010, was driven back into the marginal layer of the political spectrum.

As for the proponents of the Islamic state, not only in Kyrgyzstan but also in the entire Central Asian region, the radical supporters of this project are subject to prosecution by officials, the activities of their parties is officially banned, and their education and information activity is in the focus of close attention by both individual countries and the military-political alliances such as the Organization of the Collective Security Treaty Organization (CSTO).

This does not mean that Islamic radicalism does not pose a threat to Kyrgyzstan and other states in the region, but the much more pressing issue is the question of in what forms the Islamic self-identity of Kyrgyzstan will be expressed. A mild form will preserve opportunities for further modernization of the country because it does not claim the secular system of the society, does not conflict with the market structure of the economy, the elected system of power, the self-organization of citizens, and certain freedoms. Rigid forms, in contrast, tend to promote self-isolation, often in combination with an authoritarian political regime, further homogeneity in ethnic and religious terms, and are highly likely to lead to new, including ethnic, conflicts.

Kyrgyzstan has all the opportunities to preserve its modernizing capacity through democratic institutions, even in the situation of the burst of religiosity and adverse external circumstances. As regards the political system, alternatives to democracy were not found. The overwhelming majority of countries in the world, with different cultural, ethnic, religious identities, came to accept the necessity to have democratic institutions as the basis of their political and social system. Models of the system may vary from the liberal ideal, with its maximum number of rights and freedoms, to the reduced system of elections in the absence of fundamental freedoms.

There is no doubt that the basic democratic institutions in our country have to be

preserved, but whether this will remain a formality or be able to push the transformation of the Kyrgyz value system and stimulate the self-identification of Kyrgyzstan as a nation-state based on civic identity, remains an open question. In any case, the lack of a broad public debate on national identity, the framing of the Kyrgyz culture as a rite and ethnography, and the search for cultural reasons in the pre-national culture of nomads demonstrate a misunderstanding of the importance of the nation-building process in the country by the political establishment.

As for another potential actor in nation building, the intellectual elite, we have to state with regret that it is divided into Kyrgyz- and Russian-speaking parts, and exhibits a low activity both in the field of knowledge accumulation and the formation of a position, and in articulating and disseminating its point of view via communication channels among the population. According to a diplomat, the intellectual elite of Kyrgyzstan is characterized by “modesty and shyness” in matters of nation building.

Problems of national consolidation and the transitional period

A number of Kyrgyzstan’s current problems are due to the Soviet past, in which the metropolitan-periphery relationships, intertwined with the ideology of internationalism, established several levels of dependence among the peripheral ethnic groups. This dependence existed in terms of an uncritical acceptance, in which the recipient country does not own objectives, policies, or a character, and prefers to consume the thoughts formulated by the thinking class of the former metropolis. In this case, the cultural dependency is the prime force that keeps Kyrgyzstan in the political, informational, intellectual, linguistic, and economic orbit of the former metropolis, even in the absence of common borders.

It is a known fact that Kyrgyz labor migrants, when selecting a country to move to, consider not only the availability of relatively cheap means of transport and communication, for example, a railway or a visa-free entry, but also their knowledge of the language, a common history, and identical professional skills and knowledge as key selection criteria. The existence of Kyrgyzstan in the information space of Russia - and in the south: Uzbekistan - does also not contribute its consolidation. The typical example is the Assembly of Peoples of Kyrgyzstan, where representatives of various ethnic groups living in the KR positioned themselves more as representatives of the states where these ethnic groups are dominant, rather than as citizens of a Kyrgyz Republic with diverse ethnicities.

Another obstacle to nation-building in the territory of the Kyrgyz Republic was the absence of a dominant role played by the Kyrgyz in consolidating the nation, and the lack of a ‘gatherer of the nation’. Although the epics, especially that of “Manas”, reflect the historical experience of the Kyrgyz, gathered under the banners of representatives of different ethnic groups, it is not possible to dub such a series of examples a rooted tradition.

Nation-building, using democratic means, is directly related to the issue of the country or nation being attractive to a dominant ethnic group. Attractiveness itself depends on a number of variables, among them the status of economic, political and civil rights, and the development capacity. In this respect, the indicator of the country's GDP per capita is much lower than that of Kazakhstan, Russia, China or Turkey; it is also lower than Uzbekistan's and that of 170 other countries in the world. The real conditions of doing business are inferior if compared to those in Kazakhstan or Russia. The country's development capacity is estimated to be lower as well. However, measured by the level of civil and political liberties, Kyrgyzstan is invariably the leader in Central Asia.

Speaking about attractiveness in the context of nation building, one cannot ignore the issue of unattractiveness of the ethnonym "Kyrgyz" for other ethnic groups living in the territory of Kyrgyzstan. The current connotation of the image of the Kyrgyz with archaism is unlikely to create a desire for sharing commonalities, even if the territory and passport are common. In ordinary consciousness, "in a Kyrgyz way" often means slow, not on time, low skilled, not with good quality. According to the cliché, an average Kyrgyz is a villager, regardless of whether he/she lives in a village or the city, poorly educated by modern standards, not prone to innovation and able to speak only one language at a sufficient level.

Definitely, there are historical, civilizational, ideological and political reasons for the formation of this negative image, and this topic deserves a separate study. But since this is not about finding the guilty or acquit the innocent, it is much more important to understand the phenomenon and to begin the process of creating a positive discourse with regard to the contemporary Kyrgyz, and, first of all, in the Kyrgyz environment. In this formation process, it is important to rely on images and symbols which are confirming the capacity for a breakthrough in development, intellectual and political leadership, and proactive responses to rapidly changing external conditions.

Remarkably, the already listed negative connotations associated with the image of the Kyrgyz do not affect the essential characteristics of the ethnic group as a whole. On the contrary, only positive definitions exist there, such as friendly, hospitable, sympathetic, tolerant, etc. A distinctive feature is that the negative associations in their majority occur only in the description of the ethnic Kyrgyz in labor and professional work, or specifically, as regards productivity and labor efficiency. The notorious "laziness" of the Kyrgyz is essentially a dissonance between the current work requirements on the one hand and the adaption to previous stages of the level of labor productivity which was essential for survival on the other. This dissonance can be overcome in the process of transformation; and modernization, in the first place, is necessary for the part of the Kyrgyz pantheon of values which is relevant to the labor process.

The presence of a plurality of opposing concepts in the discussion space of the Kyrgyz Republic contributes to the chaotic process of nation-building in which the

primordial approach of the Soviet era continues to be dominant. It is fair to say that the imposition of fundamentally different concepts puzzles the political class, but it also saves a possibility of choice for the intellectual and political elite.

In the last decade, largely due to the efforts of international organizations in Kyrgyzstan, the concept of poly- or multiculturalism developed, the attractive side of which is the principle of equality and the right to cultural differences. This relatively new conceptual approach was widely used in the system of education and culture of the country, where the discussion is mainly focused on bilingualism and monolingualism. This mainstream discussion does not prevent the spread of the multilingualist model in Kyrgyzstan directly, but it makes the need for long-term and systematic efforts by the state and public institutions, with substantial financial support from donors, more obvious. Otherwise, the superficial absorption of the multiculturalist rhetoric will only strengthen ethnocentric prejudices, giving them the appearance of political correctness - not only in the public mind but also among the intellectual and political elite.

These problems are not arguments against multiculturalism as a concept. In fact, to date, this model seems to be the most appropriate for a country like Kyrgyzstan, being the home for dozens of large and small ethnic groups. The issue lies with the adaptation of multiculturalism in a country with an unfinished nation building process because, here, a total multiculturalism can be as dangerous as the forced homogenization of the society. The way out of this situation could be an approach as expressed in the slogan “many cultures - one nation”, with the concept of “culture” not being identical to the concept of “ethnicity” and individuals having the freedom to choose which cultural models to treat as their own. With the help of this approach, a nation based on citizenship could serve as a common identity, the advantage of which being its ability to create integrity beyond ethnicity.

Instead of a conclusion

While our country has seen disputes about ethnic groups, nations, approaches to studying them, and optimal ways of interaction, the rest of the world - or the “global village”, in the words of A. Toffler - has been discussing for decades the topic of the disappearance of nations and nation-states due to the processes of globalization. At the same time, permanently emerging social and political movements for separation and independence, for example, in Belgium, the UK and Spain, forced to reconsider the conclusions of the expeditious disappearance of national formations and to think about changing our understanding of the nature of nations.

“LAST TIMES” OR “BACK TO THE FUTURE”

The date which is associated with the two decades that have passed since the collapse of the Soviet Union and the emergence of new independent states has given rise to a large number of publications devoted to these events. They focused on both what has happened in those years and the analysis of different opportunities associated with the future of the post-Soviet space. It has now become evident that each of the former Soviet republics has its unique history and will build its own future. However, we can specify some features they turned out to have in common.

The future of Kyrgyzstan is closely linked to the broader understanding of the processes of nation-building and the developmental prospects of the so-called “newly independent states”. This understanding, in turn, is closely linked to the question of where this independence originated and how it will be continued.

In a sense, the debate on how to interpret the process of the collapse of the socialist system may seem to be a bit far-fetched today. However, the series of “color revolutions” in some post-Soviet countries and a growing opposition by the people to the government in others testify the fact that the “transition models” that have been offered up to now are experiencing a serious crisis.

It is understandable that, in the context of this prolonged transition, a question is frequently being asked: where, in fact, will this transition go? Against the background of this question, a suspicion is growing that this is not a transition anymore, and that we have arrived at a place where we will have to live. For many people, this means that we will have to live as a poor country now, as a part of the third world that is somewhat separated from the “civilization”, that has “second rate” passports and constant difficulties with getting visas for those areas where the “civilization” is located.

Undoubtedly, this strengthens society’s request for a “future model” of development of the country, and in many ways this is the cause of social tensions that occasionally spill over into the streets. At the same time, the answer to this query is extremely poor and, in general, dull. The boring model has a future now. But for some reasons, no alternatives are being offered.

In my opinion, a deep theoretical understanding of what happened to the socialist system in the late 80’s and early 90’s could help broaden the horizon and offer new options for the modernization of the post-Soviet countries, replacing those models that are currently being implemented and obviously lead to nowhere.

At the same time, the slogans with which perestroika began in 1985 are now almost forgotten. It is not proper to talk about “socialism with a human face” - and if about socialism, only about the “Swedish” model. It is almost impossible to recall that all the changes began with the word of “transparency”, and that this was originally a

synonym for freedom. Freedom today has become associated primarily with the market and with the non-intervention of the state in the economy. The discussion of joint action and a search for new forms of relationships at different levels, beginning with the “team contract”, as relations between employees, labor collectives and the management of the company, and ending with the new Supreme Council’s draft Union agreement, as a possibility for transforming the federation, are similarly forgotten.

Within two to three years, all these discussions have advanced to include the dimension of the individual freedom, and this debate was a prelude to the “parade of sovereignties” which - instead of a new agreement - has driven the country towards the disintegration into new unities.

Twenty years after the decisive moment, it looks like we are at a suitable distance for trying to understand which parts of the “kingdom of freedom” we have been able to win and which we have retreated from. In addition, twenty years later, one can try to think about whether we can make the latter “return” again. In doing so, it makes sense to go twenty years back.

Among the researchers who are analyzing this period of modern history, Sergei Oushakin occupies a special place. In many ways, the idea for this text emerged during the author’s reading and subsequent discussion with Sergei Oushakin of some of his works.

In his articles on post-Soviet reality, Sergei Oushakin connected the process of comprehending reality with “aphasia”.¹ Aphasia is a medical diagnosis that indicates a voice disorder – i.e. a serious difficulty or even inability to use words in interaction with reality. For Oushakin, this symbolic dysfunction was closely related to the fact that, with the disappearance of the world in which people stayed until the collapse of the Soviet Union, they lost their language. The old language was not suitable to describe the new world in which they found themselves. With the example of the Russian media, he showed that, in the absence of a new language, what was in demand was a familiar, customary language that allowed finding any kind of backing in an unknown space of new rules, social hierarchies and relationships.

Passions for the “Retro” and the Soviet past in various interpretations are taking a public space in the format of TV series, talk shows, New Year’s “old songs about the essence of life”, Leonid Parfenov’s projects and exhibitions of contemporary artists - not to mention the “Glavspirtrest” vodka labels.

In this regard, an interesting issue emerged in the texts of Sergei Oushakin: if the collapse of the USSR is viewed as a revolutionary process of transition from totali-

¹ Here they mean the works of Sergey Oushak in devoted to the post-soviet reality : Oushakine S. «We’re nostalgic but we’re not crazy»: RetrofittingthepastinRussia // TheRussianReview. Vol. 66. 2007. № 3. P. 451–482. Sergey Oushakin, «Do we have to breath with this pain»? On trauma, memory and communities.// Trauma: items: Collection of articles / Compiled by Sergey Oushakin. – M.: Novoiye literaturnoye obozrevie, 2009; Sergey Oushakin, «Second hand: Post-soviet condition as a form of aphasia», «NLO», 2009, №100.

tarianism to the “realm of freedom”, then why has a new language not been created? Before this, every revolution - whether the American, French, or Great October - had always led to the emergence of a new language because, at least, the new social processes required new categories to symbolize them.

In discussing this issue with Sergei - what I have been doing for many years -, my answer to this question has been simple. In 1991, what took place within the socialist bloc was not a revolution but a counter-revolution, which led to a sharp rise of conservatism and traditionalism, even if these processes were marked as “liberal” (or rather, neoliberal) changes. But that answer, of course, is not one-dimensional, as history has shown us many examples in which the most radical revolutionary beginnings turned out to be the most brutal dictatorships and, instead of freedom and development, carried a consolidation of hierarchy and stagnation.

In all of these arguments, the birth of a “new language” occupies the center stage. This issue is extremely important because without a new language, there cannot be new categories that determine how we perceive and understand the surrounding reality, and, accordingly, how we act within it and how we decide what to change. A new reality requires a new language for its description, and if no new words and terms emerge, then, in any case, new meanings have to fill the old concepts. The content of these terms determined the development of the newly independent states, and can be a starting point for the analysis of the processes which were launched at the time of independence.

One of the most important words which became determinative in that period was the word “sovereignty”. It can be stated with conviction today that the main common feature that united the states which emerged at that time was the desire to implement a certain model of sovereignty, which these territories were disallowed in Soviet times. This model of sovereignty includes a number of policies: internal and external, related to the development of the economy, culture, language, boundary definition and the integration into the international community. All of these policies are aimed at the self-determination of the “national”, and almost in every country this self-determination was surprisingly closely related to the ethnic sphere. This association is unexpected because it (directly or indirectly) covers those types of “national interests” which, apparently, should not have an ethnic coloring, for example the issues of the economy or the environment.

There are a number of hypotheses that somehow explain this phenomenon but one of the main reasons with the greatest explanatory power that have been found is the fact that the particular model of sovereignty that guided each of these countries existed within the framework of “methodological nationalism”. The “methodological nationalism” is a system of beliefs which is based primarily on the idea of the national state being the “natural” way of the political order.

Recently, historical analyses of the emergence of the model of the modern nation state on the one hand, and the discourse about globalization and its changing role on

the other, make criticizing the “methodological nationalism” more popular. However, in the broad debates of the late 80’s, these criticisms did practically not exist, and could not exist in the current scale. In many ways, the processes of the emergence of new states in the former socialist bloc as well as the processes of mass migration provided the material for expanding and strengthening this criticism.

From the point of view of Andreas Wimmer and Nina Glick Schiller, reflecting on the processes of state and nation building, methodological nationalism has several “logical” traps which are very difficult to avoid.² One of these traps results from an underestimation of the “role of nationalism in the construction of a modern state because of the analytical separation of the rise of nationalism from those of the modern state and democracy. In this way, the national construction of the process of building a modern state and democracy was practically invisible. State and nation were considered as two separate research objects. Many scholars of nationalism studied the nation as the main area of identity. The nation is seen as a group of people with a common origin and history, which are expressed in their culture, language and identity. On the contrary, in most cases, the “state” is understood as an independent system of rules that exists in a certain area. In the political sciences, this led to the creation of a basic theory which viewed the state as a neutral territory for different groups with individual interests - thus excluding from the picture the fact that the modern state, in itself, was in a symbiotic relationship with the political project of nationalism”.³

Another trap was the “territorialization” of the analysis, and the selection of a unit enclosed within certain boundaries, usually coinciding with those of the state, as the main object of study. As a result, according to the figural expression of E. Giddens the “network of social life has been woven inside of a container, called the national society”, and “everything that goes beyond it, is analytically cut off – but, to apply a cooking metaphor, the process is similar to the process of a pancake in a hot frying-pan being separated from the oil, thus taking a self-standing form.

The society container includes culture, politics, the economy, and a limited group of people. In shaping the structure of the society, the basic theoretical discussions were centered on the relative value of each of these dimensions – the followers of Parsons argued for culture whereas the Marxists favored the economy – and in identifying the extent to which a society defines the behavior of individuals, or vice versa, social structures arise from the actions of individual personalities.

Almost no attention was paid to the question of why these boundaries of the society container are drawn in a certain way, and what the implications of the methodological restriction of the analytical horizon are - so the relationships and processes that take place outside the boundaries have been removed from the field of vision”.⁴

² A. Wimmer, N. Glick Schiller, “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences”, in *Global Networks*, 2, 4 (2002) – pp.301-334.

³ The same, p.306.

⁴ The same, p.307.

This perspective, described by Wimmer and Glick Schiller, clearly defined the dynamics of the development of new states in the late 80's. Indeed, within each individual container, reforms in the areas of a "sovereign" economy, democratic transformations, and language policy went at different speed, sometimes slowing down, sometimes speeding up each other, but it was rare that they matched and moved synchronously. As a result, the nature of democratic procedures and thus the legitimacy of the existing power were subject to constant questioning. In Kyrgyzstan, this led to a violent change of government twice. But, with different results, from the beginning of the 2000s, mass protests were experienced by Ukraine, Georgia, Armenia, Moldova; and in 2011-2012 Kazakhstan, Belarus and Russia faced additional challenges to the stability of their *modus operandi* in which only a few people had doubts quite recently.

The idea of sovereignty, which was adopted as a basis by all countries in the late 80's and beginning of the 90's, was simple: some "people", being delimited by some coincidental boundaries of a "container", committed an act of "self-determination" and handed over their administration to a particular state, which pledged to defend their interests. Another thing is that the content in each of the "containers" was so uneven that identifying this or that "national" (meaning "nation-wide") interest as a priority was quite difficult. It turned out to be hard to maintain the balance of interests in cases where several priorities were identified. This problem highlights a different aspect of the theoretical analysis of the concept of sovereignty.

From the point of view of Michael Hardt and Antonio Negri, the essence of the historical processes of modernization is the appearance of a specific crisis in the views of the citizens of Europe that arose from the epoch of Renaissance and the Reformation.⁵ On the one hand, people felt that they were able to control their relationships with God and nature. But on the other hand, in the framework of the feudal caste society, it was impossible for them to control their life because of the power of the aristocracy and the Catholic Church. The era of bourgeois revolutions reflected this shift in people's minds - it was a struggle for liberation from the "external" control, in favor of the "internal" self-determination of their own destiny.

However, the result of these revolutions was a "national state" based on the idea of "sovereignty", and with it emerged a new apparatus for controlling people's desire for freedom that was much more sophisticated than ever before.

The logic of the transition from an idea of revolutionary liberation to an idea of a sovereign state is based on the fear of revolutionary turmoil, chaos and civil war, which for Europe, at that time, was a real disaster. The idea of a sovereign, to whom people pass part of their freedoms and rights, was to become a tool for the termination of the "war of all against all", combined with the idea of a "social contract" between the society and the state and resulted in the dominant position of the new model of public administration. Self-determination and control over one's destiny transformed into the idea of representation and democratic elections as a mechanism to exercise

⁵ Hardt M., Hegry A., *Empire* M.: Praxis, 2004 – 440 p., p. 77 -114.

freedom and equality. Being a citizen of a democratic state, a person obtained an opportunity to exchange his/her voice into certain guarantees of security and prosperity.

According to Hardt and Negri, the concept of the social contract is at the center of this transformation of the forces of freedom, equality and brotherhood with respect to alienation and domination: “The agreement on the establishment of the state is included in the contract of submission and is inseparable from it. This theory of sovereignty is the first political solution of the crisis of our time”.⁶

This statement makes it necessary to examine another important argument for this concept - the concept of the “social contract”. Establishing a new social contract was very popular among political scientists and lawyers in the former socialist countries in the late 80’s and early 90’s of the twentieth century. Its context contained a discussion of both the power of the Bolsheviks as a political force, which were principally denying any social contract, and the Declaration of Independence, which emerged after the collapse of the USSR, and, of course, the new constitutions of the newly independent states.

In her famous book “On Revolution”, Hannah Arendt notes that in the European tradition there is a prevailing understanding of the social contract which sees it being concluded between the state and the society. That is, in the most popular and simplified version, which is familiar to everyone, citizens delegate their power and authority to the state, and it, in turn, accepts the obligation to ensure the safe, stable and secure life of its citizens. This current understanding of the social contract, of course, was the result of the revolutions which took place in Europe during the late 18th and 19th centuries.

However, the political theory that was developed in the 18th century (and in many ways served as the justification for revolutionary changes) makes a clear distinction between two types of social contracts.

The first is a contract between individuals and is designed to give life to the community. The second is a contract between the ruler and his people, which gave life to the legal state by limiting the rights of the ruler and guaranteeing certain obligations to the people. Thus, both of these versions, within the framework of the construction of a universal theory embracing all social and political processes, were seen as two phases of a single process.

However, according to Arendt, history demonstrates that these two versions of the social contract are in fact mutually exclusive. This can be seen by comparing the emergence of national states in Europe and the establishment of the United States, the US.⁷

The two most important revolutions of our time, i.e. the great French and American revolutions, as well as their consequences, which are related to the establishment

⁶ The same, p. 90.

⁷ H. Arendt, *On Revolution*, - M.: Publishing house “Europe”, 2011, p. 233-246.

of a new social order, are material for the empirical analysis. The establishment of an order, including epistemologically, is related to the Constitution being the Constitution as a document, the Constitution as a “skeleton” to which the normative and value system of the society is attached, and the Constitution as a form of social contract.

Arendt notes that the constitutional processes, in principle, can also be divided along two directions: some are the result of real achievements by a revolutionary government, and to the other, in her opinion, “belong revolutions that occurred in almost all European countries after World War II, as well as those which took place in many colonial countries, which achieved independence from European governments after the Second World War,... they were usually the work of specialists - not in the sense in which Gladstone referred to the American Constitution as the most amazing product ever created ... by the brain and the will of man” but rather in the way in which Arthur Young noted back in 1792 that the French borrowed the “new word” but saw the constitution like a pudding which should be made according to a recipe.

“The purpose of those Constitutions was to dam the flow of the revolution, and if they, at the same time, served as a reduction of power, this applied primarily to the people’s power, the exertion of which preceded their establishment, and in the second - the power of the government”.⁸

Thus, certain parallels can be drawn between the character of a Constitution and the type of the social contract. While in France the peripetia of writing and making the post-revolutionary constitution testifies to the conclusion of a social contract of the “second type” - the contract between the government and the society, also proposed by the government -, in America this process, in contrast, was “bottom-up”, and rather the real conclusion of a social contract “of the first type”. It was based on another, non-European “sense of power and authority” which, after the Declaration of Independence, led to a “constitutional fever” in all thirteen states. “What was missing in the Old World were townships, urban and rural communities, and the fact that (in the opinion of the European observer), when the “doctrine of the rule of the people arose and the community seized the government, there was the American Revolution”.

Those who received authority to constitute or create a constitution were legally elected delegates or already legally constituted authorities; they received their authority from the bottom. Thus they firmly adhered to the Roman principle that the source of power is the people - for them it was not a fiction. People were not the absolute for them, like the nation, standing above all the authority and free of all laws, but were a very real thing, an organized plenty, whose power was exercised in conformity with the laws and created by them”.⁹

Another parallel can be drawn between the type of a social contract and the way that power is assigned – this was described as the crisis of modernity by Hardt and Negri. In this scheme of analysis, the alienation of power in favor of the state belongs

⁸ H. Arendt, *On Revolution*, - M.: Publishing house “Europe”, 2011, p. 197.

⁹ The same, p. 228-229.

to the social contract of the “second type”, which, according to Arendt, is characterized by constitutions that “were in no way the result of a revolution; on the contrary, they were imposed after a revolution was defeated, and perceived by the population of these countries as a sign of defeat”.¹⁰

It is this type of contract which acts as a basis for national and state sovereignty.

The American tradition has its origins in the process of assigning power through a social contract of the “first type” – i.e. a contract that establishes the emergence of the society as such and is concluded by all its members. Local government, which existed in the American colonies, sprang from the “Mayflower Compact” - an agreement signed on board of the ship “Mayflower”, which brought the founders of the first permanent colony from England to America. Arendt points out that “they were clearly afraid of the so-called natural state, the unexplored desert which has no man-made borders, as well as unlimited initiative of the people, not bound by the law”.

There is nothing surprising in these concerns, it is a quite reasonable reaction by people who decided to leave civilization and begin to live anew. In this story, what strikes out most is their evident mutual fear, accompanied by a no less distinct confidence that it was in their power, not granted or approved by anyone and not yet supported by any means of violence, to join together in a Civil Body Politic, a civil political organism, which is being restrained from collapse only by the force of the mutual promises “in the presence of God and each other”. At the same time, they believed to be strong enough to “create and introduce” all necessary laws and administrative bodies. The case quickly became a precedent, and when, less than twenty years later, the colonists emigrated from Massachusetts to Connecticut, they developed their own “fundamental orders”.¹¹

Why is this type of a contract opposed to the one which determines the structure of a “sovereign nation”? Based on mutual commitments, the documents constituted real “civil political organisms”. These “political organisms” were not institutions in the strict sense: they did not assume governance and a separation of the rulers and the ruled. The best proof of this is the fact that the people who were united in them could remain loyal subjects of England for more than one hundred and fifty years. These new political organizations were, in essence, “political communities” and their importance for the future lay in the formation of a political space in which the execution of power and the claim for rights were possible without challenging sovereignty” (the italics is mine - NB).¹²

If we use the proposed framework of analysis, what might it contribute to a discussion of the processes of the disintegration of the USSR, and the further development of the newly independent states?

¹⁰ The same, p. 197.

¹¹ The same, p. 230-231.

¹² The same, p. 231-232.

Of course, the Soviet Union was an example of an “administrative mechanism” most alienated from the real people, having total control over all aspects of an individual’s life, including private and family life. On the other hand – a stable life, high levels of education, and the development of cultural institutions in the end led to another reproduction of the “crisis of modernity” on its (and not only its) territory.

People’s need to manage their lives led to new requests for the modernization of society and spawned the collective activity that began in the years of perestroika. These processes were originally aimed at the revision of the revolutionary project, which began in 1917, and gave rise to a new type of social and state structure. One can use the words of Hardt and Negri, which refer to an absolutely different historical period and region but are well suited to the situation at the turn of the 80’s and 90’s of the twentieth century: “However, this new phenomenon has given rise to the war. And how could such a radical change not cause violent antagonism? Could not revolution lead to counter-revolution? Actually, a counterrevolution took place in the truest sense of the word: the cultural, philosophical, intellectual and political initiatives, which did not have the opportunity to return to the past nor to destroy the new forces, tried to subdue and to usurp the power of the emerging movements and changes. This is the second image of modernity, designed to conduct war against the new forces and to establish a comprehensive power over them”.¹³

Modernization efforts caused a wave of “sovereignization”, which resulted in the fact that instead of an enormous machine of repression and control there emerged 15 new ones. Perhaps these were arranged somewhat differently but each of them turned a true and creative impulse of participation into mechanical procedures of alienation and delegation of power to a state machine which remained “separated” from the people. Thus, the social contract concluded as a result of the revolutionary transformations was of the second type – a contract in which the “people” transferred the power to the “state.”

Accordingly, each of the newly created Constitutions was only a “pudding which should be made according to a recipe”. The separation of powers enshrined in these documents did not lead to any results because it has been very difficult to put this separation into practice in the social contract of the “second type”. Only the community that established rules within itself and for its own administration first can directly and clearly distinguish the boundaries between the rules (laws) and the decision-makers (power) in the community. And such a community can only emerge as a result of the social contract of the “first type”.

From today’s distant viewpoint, it becomes clear that the “methodological nationalism” and the idea of a “society-container” led to the territory of the Soviet Union crumbling into separate states; they failed to create just such a “political space in which the power and claims for rights without challenging the sovereignty were possible”.

¹³ Hardt M., Negri A., *Empire*, M.: Praxis, 2004, p. 81.

Of course, if we reconsider the processes from a contemporary point of view, we must admit that, in the mid-80s, it was hardly possible to see the restrictive character of the “methodological nationalism”. In the debates on a new union treaty, “the right of nations for self-determination” was repeated dozens, if not hundreds, of times, more often than the name of Rosa Luxemburg who heavily criticized this approach at the beginning of the last century. Besides, at the end of the 80s, the classics of the revolutionary theory were already extremely unpopular. The desire to determine “one’s” life is closely linked with the desire to do it on “one’s” territory. And this well-understood and defined territory was much more closely tied to the concept of the “nation standing above all the authority and free of all laws” than the concept of “the people” which “represented a very real thing, an organized by the plenty, whose power was exercised in accordance with the laws and were created by them”.

What are the prospects for the future of Kyrgyzstan (and others) arising from the provided analysis? Would it be possible to rewrite the social contract differently when all the institutions of the national state are fully operational and accepted by society? Is there any hope that the total alienation between an individual and the “system of administration”, leading to a permanent social tension, could somehow be overcome?

In this respect, two possibilities can be seen which seem to be productive in the current situation.

The first line of thought, according to which it is worth strengthening and reinforcing the existing trends, is people’s interest for the Constitution. In Kyrgyzstan, there is a sufficiently visible human rights movement which holds a strict position with regard to the fact that the Constitution is the most important set of rules that we have to follow. Of course, the new Constitution was created in a process of “constitutional fever” all over the country but, nevertheless, it is a product of collective work that was carried out openly. However, the significance of this document has not been understood, and its “appropriation” by the entire population has not yet happened.

This shifts the focus of attention to another important social process that takes place today: the process of decentralization and development of local government. The national Constitution cannot be understood and accepted adequately as long as people have their own “small” constitutions in the form of the statute of a local community. These documents regulate life on a level at which compliance with the rules of the community depends on mutual commitment - not to an abstract “state” or “society” but rather to those people whom you meet in the street, with whom you communicate at work, and from whom you buy products at the market. Who makes a decision about these rules? And who subsequently monitors compliance? These are the key issues changing political and public consciousness.

Only the direct involvement in this process of establishing order allows understanding the importance of separating the rules from the process in which they are usually discussed and adopted. Without this understanding, the “stretching” between different “branches” of power remains a formal and decorative ornament, printed on paper.

The autonomy of local government does not lead to a “parade of sovereignties” of every city and village, as suggested by the fears of those who support a more understandable and accessible “vertical or centralized governance”. On the contrary, it leads to the emergence of “political space” in which “power and claims of rights [exist] without challenging sovereignty”.

For Kyrgyzstan, which has a well-developed network of civil society organizations and activists, including at the local level, this way could be a promising one, of course. However, this is only possible if the reform of local government will be transformed from a formal pledge into a process of real changes at the local level.

It is interesting that Hannah Arendt is rather pessimistic in the conclusion of her book about the revolution. The last chapter of this book is called “The revolutionary tradition and its lost legacy”. In her view, the revolutionary tradition ended everywhere, including in the United States, which had the most successful conditions for its development. Arendt considers the appearance and functioning of organizations which are spontaneously created at the lowest level a lost legacy, such as workers’ committees in the factories or the communities of neighbors in the streets of cities and villages.

Their distinguishing feature has been an active and genuine interest of the people in politics as well as in the issues affecting their life. But these issues were not only related to the routine of their life; the broader processes taking place within society and the socio-political framework in which the future of their everyday life would be embedded were also important for them.

As history has demonstrated, in absolutely all cases the experience (including the 1917 revolution and the establishment of “workers’, peasants’ and soldiers’ councils”), was suppressed by the state machine in one way or the other. This did not necessarily take the form of violent confrontation with the government, it could also be the appropriation of a new, “live” institution by the state machine in order to convert it into a “dead”, mechanically operated mechanism (as happened in the USSR).

Nowadays, Kyrgyzstan is not the only post-Soviet country which experiences a new upsurge of protest and revolutionary feelings. These processes demonstrate that the “right” neoliberal utopia proves to be untenable as a “universal” means to solve all social and political problems, the same as the “left” - communist utopia, which failed to cope with this task. That is why it is so important to think about what type of model can emerge instead of those that cause mass dissatisfaction practically everywhere. Do we need to adjust within the protest framework to what now seems to be unshakable, or should we try to think about something new?

Some time ago, thinking about similar problems of possible directions for left-wing ideology, Slavoj Žižek wrote in an online discussion: “my opinion is that the left is not able to offer a genuine alternative to global capitalism. Yes, it is true that “capitalism will not last forever” (only the advocates of a new politics of resistance believe that capitalism and democracy will remain here forever), and it will not be

able to cope with the contradictions that it has been producing. But there is a gap between the negative understanding and basic positive vision. I do not think that today's candidates, represented by "anti-globalists" and other movements, will work for its filling. So what should we do? Everything is possible (and impossible) with an appropriate dose of modesty, as well as the avoidance of moralizing and self-righteousness. I understand that when the left forms a protest movement, it is necessary to measure its success by the degree to which individual needs and queries are met; but critical thinking and finding new ways of organization can be more important than addressing specific tasks".¹⁴

This essay arose from the idea that the current time is very suitable for rethinking the past experience and seeking new approaches to forming an image of the future and how to achieve it. This search is somehow associated with a utopian idea about these things. However, another way to move forward has not been invented. A return to the revolutionary traditions and the revision of the social contract at the level of local communities may be one of the ways that will change our society.

Then, perhaps, the experience of self-government "within" national sovereignties will eventually allow revising relationships "between" them, too? Maybe, instead of the now-existing "neo-imperial" projects which "sovereign nations" have fought against for so long and - as it turns out - quite unsuccessfully, our countries will be able to create a different type of relationships – one in which "power and claims for rights without challenging sovereignty" would be possible.

¹⁴ Slavoj Žižek, Resistance Is Surrender, in LRB, Vol. 29 No. 22 • 15 November 2007, <http://www.lrb.co.uk/v29/n22/slavoj-zizek/resistance-is-surrender>

POST-SOVIET KYRGYZSTAN IN THE CONTEXT OF MACRO-POLITICAL TRANSFORMATION

Over the past twenty years, the Western political sciences, and especially their sub-discipline of transitology, have repeatedly turned to the post-Soviet region in search for a confirmation of canonical models of explaining macro-political transformation. Democratization became the basic paradigm of the scientific and political world after the end of the Cold War. Berlin sociologist Vilmar Fritz is the author of the most common and accessible definition of this process, characterizing democratization as the totality of all actions and processes devoted to replacing the authoritarian and hierarchical forms of power and to introducing public control, self-determination and institutional administrative mechanisms.¹⁵

The Western world was expecting the successor states of the Soviet Union to pursue an incremental and expedient transformation towards electoral democracy and a market economy. In retrospect, these expectations can certainly be described as naive. However, they were based not only on the rise of socio-liberal and optimistic feelings but also on the experience of the scientific model of “waves of democratization”. The well-known American scholar Samuel Huntington in his book “The Third Wave: Democratization in the late XX century” outlined three phases of democratic transformations in modern history: the first, lasting from 1828 to 1926, the second, from 1943 to 1962, and finally, the third wave, which began with the Portuguese “revolution of carnations” in 1974, subsequently reached the last dictatorships in Western Europe (Greece, Spain), continued in Latin America and East Asia, and directly preceded the collapse of the Soviet Union and its Eastern European satellites.¹⁶

The Heidelberg political scientist and famous expert on the post-Soviet region, Claus von Baima, treats the final stage in a more differentiated way. He singles out political transformations within the territory of the Soviet Union as a separate fourth wave of democratization while drawing particular attention to the post-Soviet transformation.¹⁷

In general, the radical changes in the socio-economic structure of communities and regions are considered to be the catalyst of democratization. At the same time the “waviness” of democratization and its division into separate phases is due to the dynamics and (in)stability of power, the interests of the political elites and the impact of economic “shocks”.

¹⁵ Vilmar, Fritz: Strategien der Demokratisierung, Berlin 1973, S.21.

¹⁶ Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden 2010, S. 34ff.

¹⁷ Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung, Bonn 2010, S. 434.

Recent events in the Arab world which led to the collapse of several authoritarian regimes are even characterized by some observers as the “fifth wave” of democratization. However, the majority of the academic community prefers to avoid making rapid conclusions about the “Arab Spring” because the factor of external influences is too high, and because it was not accompanied by systemic changes in the economic and social areas of communities in North Africa and the Middle East.

Where is Kyrgyzstan’s place in these macro-processes?

To streamline arguments about the political transformation of the Kyrgyz Republic, the author suggests making a distinction among three fields of discourse: (1) analytical, (2) political and (3) media-journalistic.

Naturally, such a division is extremely conceptual because scientific analyses, political and social activities, and the mass media almost negate the boundaries between these spheres of intellectual activity. However, these three fields (science, politics and media) follow different internal logics and have different destinations. This is why, according to the author, one can observe the overlapping of three, partly contradictory “images” in the case of Kyrgyzstan’s political transformation. This review will be devoted to a scientific and political science-based evaluation of Kyrgyzstan’s transformations, with a special focus being on recent years.

“Defective democracy” as an analytical concept

At present, virtually every country in the world tends to call itself a “republic”, thus emphasizing the rhetorical commitment to the principles of representative governance and the public good. However, it is obvious that this Republican self-identification does not make, for instance, North Korea, the Sudan or Afghanistan samples of democratic societies.

Even countries that came through transformations within the “waves of democratization” often failed to build stable democratic structures. In this brief essay, the author has no opportunity to engage in a discussion of the criteria of democracy, the existence of specific, nationally and culturally colored forms of a democratic statehood and the philosophical question whether democracy in general is a self-contained goal and value. These issues are adequately, although not exhaustively, highlighted in a number of solid publications and monographs. The interested reader can refer to an example of the joint work of the well-known political scientists Offe, Abromeit and Benz, and von Beyme on the status and diagnosis of democracy in the modern world¹⁸ or turn to the canonical work of Robert Dahl on democracy and polyarchy.¹⁹

After 20 years of formal democracy, almost all post-Soviet republics are classified as “defective democracies”. This analytical class of political systems was created

¹⁸ Offe, Claus/Abromeit, Heidrun/Benz, Artur/ von Beyme, Klaus: *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt 2003.

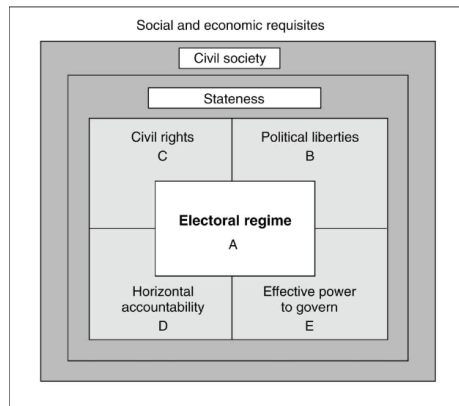
¹⁹ Dahl/Robert A.: *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale 1973.

by the political scientists Merkel and Croissant to improve scientific tools, which traditionally distinguished only between totalitarian, authoritarian and democratic regimes.²⁰

What is a “defective democracy” and why does the transformation of some countries lead to the development of a “defective democracy”?

The theory of Merkel / Croissant proceeds from the premise that a “healthy” and real democracy consists of five systems, the functioning of which ensures the stability of the state. We are talking about: (A) the electoral system, (B) the system of political freedoms and competition for power, (C) the system of the civil law, (D) the system of delineation and horizontal mutual control of authorities, and (E) the system of good governance. In addition to the main characteristics of statehood, the fundamental social and economic viability and the presence of civil society form the basis for the existence of a “defective democracy”. The combination of all five sub-systems, civil society and socio-economic prerequisites determine the emergence and development of democracy as a state form of administration.

What are the advantages of the theory of Merkel / Croissant? By analyzing the successes and failures of young democracies, we can identify which of the sub-systems has failed.



Source: Democratization, Vol.11, No.5, December 2004, S.33–58.

“Defective democracies” are qualitatively different from the liberal democracies of Western Europe, yet their internal logic is not authoritarian. There are different types of “defective democracies”. Depending on which of the areas (A, B, C, D, E) is defective and where shortcomings do emerge, the authors propose the following classification:

²⁰ Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel (Hrsg.): Defekte Demokratien. Bd.1, Theorien und Probleme, Frankfurt 2003.

1) An exclusive democracy is characterized by problems in the area of electoral mechanisms (A) and political rights (B). The main criterion is the conduct of general, free and fair elections. The defectiveness of exclusive democracies refers not only to the manipulation of elections and election campaigns through direct influence or indirect administrative resource. “Exclusivity” of such regimes is manifested in cases where certain groups of the population are excluded (in full or in part) from the political process, their participation in the electoral process (as voters and candidates) is complicated or impossible, their interests are not represented and articulated. Such discrimination may be directed at ethnic, religious or political groups. An example is the apartheid regime in South Africa until 1990.

2) An “illiberal” democracy occurs in case of systematic violations of civil liberties (C) while the general democratic structure is preserved. The classic examples are the post-Soviet regimes of the Nineties, where the power of the head of state was legitimized via conducting general elections. Electivity of presidents, at the same time, did not guarantee an individual citizen the observation of his/her rights by the state.

3) The problems of delegative democracies are the absence of the separation of powers (D) and the institutional weakness of the rule-of-law state. The system of checks and balances stipulated by the majority of constitutions is, at the same time, a hostage of the executive power or of informal political elites. A democratically elected parliament and the judiciary do not have independent capacities. The most and well-studied example is the Russian Federation from 2000 to 2010.

4) An enclave (limited) democracy is determined by geographical and sectoral deficiencies (E). The government, whose powerful monopoly does not cover its entire territory (e.g. the northern states of Mexico) or lacks influence in certain areas of regulation (e.g. the military-industrial complex in Chile), cannot be effective - even if it came to power in a democratic way.

Kyrgyzstan’s transformation through the prism of “defective democracy”

The experience of Kyrgyzstan’s transformation includes elements of different types of “defective development” and is controversial. Especially after the events of 2010, the developmental trajectory of the country has been the subject of numerous analyzes. Since the author does not have the rich, “inside” view of Kyrgyz politics which is required to evaluate changes over the past twenty years, extracts from various comparative indices and rankings will be used.²¹ The interpretation of these studies in the light of the above concepts of “defective democracy” can serve as a guide for more detailed studies on the modern history of the Kyrgyz Republic.

During its first decade of independence, Kyrgyzstan was often claimed to be an “island of democracy” in the region. The biography of President Akaev and the re-

²¹ First of all Bertelsmann Transformation Index 2012/ also Freedom House / Polity 4 / BICC GMI.

gime's abstaining from directly using its repressive apparatus actually accentuated Kyrgyzstan against the background of its neighboring countries. On the eve of the third election in 2000, a wave of administrative pressure on the independent media and political opponents debunked the myth about a "natural" democratic character of the first President. After the coup in 2005, the second President Bakiev received the mandate for reformist activity. The expectations were not met, the society was disappointed, and the new constitution of 2007 failed to halt the spread of corruption and persecution of political opponents. On the contrary, the concentration of power in the hands of the President was one of the factors behind the next change of power in 2010, which was sparked by people's protest.

Elements of "exclusivity": parliamentarianism with reservations

The legitimacy of the Kyrgyz Republic as a national state does not cause any doubts. Yet, the national politics of Kyrgyzstan were radically complicated by the events of June 2010 in the South of the country. The issues of access to justice and equality before the law, focused on the factor of ethnic belonging to the Kyrgyz majority or Uzbek minority. Grassroots and crisis discrimination partly influenced the participation of minorities in parliamentary elections and boosted a growing "defectiveness" of the Kyrgyz parliamentary system. Certainly, the innovative transition to a parliamentary republic, which in general shall be regarded as a risky but positive experiment, was thus from the very beginning impaired by elements of "exclusivity". Compared to previous parliaments, the new composition of the Jogorku Kenesh really comprises a record number of deputies that represent ethnic minorities. However, gender and ethnic proportions are not reflected in the executive branch of power and bureaucracy.

Elements of "illiberality": state vs. law

In Kyrgyzstan, there is a network of NGOs and human rights organizations, and their work is aimed at raising legal awareness and the protection of civil interests. An extremely low level of public confidence in the law enforcement and judicial structures remains the main problem. Formal reforms of courts, law enforcement bodies and the prosecutor's office de jure are aimed at reducing corruption and increasing public confidence, yet, de facto, many people associate these state agencies with prejudice, discrimination and the violation of rights.

Elements of "delegativeness": rules of informal politics and executive power

Political processes in Kyrgyzstan are exposed to massive intervention of actors who are not directly related to the democratically elected government. Big business, representatives of foreign countries, certain criminal elements and other informal

structures have an actual veto right on many issues. Representatives of almost all political parties are trying to engage Moscow in consultations when forming coalitions. Links of government officials to criminal structures are difficult to prove but there are certain precedents even here, as in the example of the well-known criminal Kamchy Kolbaev and his associations with parliamentarians.

The formal, constitutionally enshrined, separation of powers is actually neutralized by principles of clanism and nepotism among the ruling elites. Especially in the last stage of Bakiev's presidency, it was almost impossible to distinguish between the inner power circle and the system of public administration. The transition period of 2010, the constitutional reform, and the formation of several new offices have slowed down the strengthening of competent judicial and legislative powers. Especially the interference of executive power in the process of selection, appointment and dismissal of judges has a negative impact on the justice system and its functional autonomy.

The judicial branch of power in Kyrgyzstan is the weakest and most corrupt area of statehood. The first and second Presidents used the courts to manipulate legislation and for the suppression of political opponents. The replacement of many judges under President Otunbaeva was meant to "clean" the courts from the discredited personnel. From an institutional point of view, such selective lustration often results in show trials against the supporters of the old regime. Such processes, unfortunately, do not have a positive influence on the judiciary as a branch of power, and, therefore, assessing their importance and outcomes as factors of an independent judiciary is meaningless.²²

Constant rotation of political players in a circle "parliament - ministry - party - parliament" is an additional indicator of the defectiveness of democratic processes. A significant number of officials under president Bakiev were able to get into the new parliament as deputies. So it is very difficult to speak about the qualitative upgrading of the political system. Significant system changes are visible primarily in the constitutional law, which has a limited significance for the political culture of Kyrgyzstan.

Elements of the "enclave character": limiting the state monopoly on violence

One of the results of disturbances in 2010 was the weakening of the monopoly of state power. The reorganization of the state apparatus and its mixing with the clan structures under President Bakiev in general weakened the loyalty and efficiency of power structures. Political uncertainty, the interrupted, ambiguous legitimacy of the transitional government, subsequent parliamentary coalitions, and the appointment of unsuccessful officials additionally burdened and slowed down the process of consolidating the power monopoly of the central government. The emergence and spread of

²² Marat, E.: 'March and After: What Has Changed? What Has Stayed the Same?' In Cummings, S.: Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's 'Tulip Revolution', London and New York 2010, S. 7-19.

party and youth “brigades” have not yet reached the level of para-militarization which can be observed, for example, in Mexico or Colombia, and currently this alternative seems unlikely. However, it is clear that certain individuals and organizations have the ability to organize and mobilize groups of supporters to resolve conflicts by force. For example, the influence of the Osh mayor’s office on local law enforcement bodies is considered by many experts to be clearly more powerful than the direct jurisdiction of the Bishkek-based ministries.

Mixed trends

The previous sections of this review considered the latest transformations in the Kyrgyz Republic through the prism of the “defects” of democracy. However, the hybrid character of political regimes is often only a transitional stage on the way to the consolidation of archetypal forms. Kyrgyzstan transformation does not have a single vector, and some aspects of it have a positive potential.

The diversity and freedom of civic initiatives and NGOs shall be highlighted separately. Especially if compared with other countries in the region, the freedom of expression and the right for demonstrations should be mentioned.

The participation of civil society in monitoring the referendum and elections is an additionally stabilizing and modernizing factor in Kyrgyzstan’s political development. Following the work of the government through community councils and NGOs marks some serious progress in the establishment of civil society. Despite the fact that most NGOs are partially or fully funded by foreign sources, their work is favorably perceived by the population, especially in the north of the country.

Freedom of the media, in general, continues to be one of the strengths of Kyrgyzstan’s transformation. If compared with Bakiev’s presidency, immediate censorial control over traditional media declined. Besides, the development of online media plays a balancing role. The last election campaigns demonstrated that contending political forces and NGOs have relatively free access to the electorate and can articulate their positions and criticize political events. Public debates and the exchange of views between experts and politicians assign media space a special system function. At the same time, there are unresolved issues in relation to the government and national TV; the legislation on defamation and journalistic freedom is regularly a subject of disputes.

The general ambience of the electorate and the people towards the political transformation in Kyrgyzstan is subject to fluctuations. In the parliamentary elections of 2010, which were considered to be the most honest and competitive in the history of the region, the turnout was a record low and barely exceeded 57%. Thus, the parties represented in Parliament do actually have a ‘mandate’ of the minority, and represent less than 50% of the voters.

However, the general attitude of the population towards democratization is positive on the whole. According to the results of the survey of the IRI (International Republican Institute) conducted by the Baltic Surveys / Gallup, the absolute majority of respondents (62%) reported that they associate democracy with freedom. 59% agree that the presence of both an active opposition and several distinguishable parties is beneficial for the country.²³

The pace and vectors of transformation continue to differ in the North and in the South. The southern regions are much more skeptical of the central government and constitutional reform.²⁴ However, no studies on this issue have been conducted yet that can provide a detailed analysis of the regional differences.

Final Notes

Two take-overs, ethnic conflict, the transitional period and systemic constitutional reform - the number of transformational shocks in the modern history of independent Kyrgyzstan certainly exceeds some abstract “average secondary post-Soviet” standard. Even without these crises and phases, the transitional period in the Central Asian republics is enchainned within the adverse framework of the macroeconomic situation and geopolitical schemes. In its transformation, Kyrgyzstan is going through a phase of “defective democracy” with incremental and multi-directional vectors. In addition to the basic problem of providing minimal services and resources to the population, the so-called “dilemma of simultaneity” is a major challenge in Kyrgyzstan.²⁵

Political scientist Claus Offe spoke of the special nature of post-Soviet transformations because, in contrast to the transformations of the South American and East Asian countries, it combines three macro-processes: first, the transition from an authoritarian to a democratic system; second, the transition from a planned to a market economy; and third, the transition from an industrial to a post-modern society. For Kyrgyzstan, as well as for the entire region, the dilemma has an additional, a fourth dimension: the transition from a traditional, clan-based society to a civil society embedded in a national state. Against this background, some degree of “defectiveness” of democracy is not surprising; thus, it is more important to focus on the accomplishments - and not on the defects.

²³ IRI Kyrgyzstan National Opinion Poll <http://www.iri.org/sites/default/files/2011%20July%2013%20Survey%20of%20Kyrgyzstan%20Public%20Opinion,%20April%2025-May%2013,%202011.pdf>

²⁴ Ryabkov, M.: ‘The North-South Cleavage and Political Support in Kyrgyzstan’, in Cummings, S.: *Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan’s ‘Tulip Revolution’*, London and New York 2010, s. 77-92.

²⁵ Offe, Claus: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt/M 1994.

QUO VADIS, KYRGYZSTAN? AND HOW WILL YOU GET THERE?

Accelerating economic development in an adolescent democratic context

“We do not believe that the opposition will make much progress in efforts to turn discontent about price increases into political channels.”

(Secret diplomatic cable by the US Embassy in Bishkek on the January 2010 energy price hike – which kicked-off protests that eventually cumulated in the April 2010 revolution²⁶)

1. Introduction

In Kyrgyzstan, the strength of popular forces asserting their right for self-determination seems to be much greater than many may have thought. Correspondingly, in a recent opinion survey conducted on behalf of the International Republican Institute, an overwhelming majority of 79% of respondents declared they would like their country to have a democratic form of government, and 72% think that citizen-participation is (somewhat) important.²⁷ Civil Society, or at least the NGO sector, is vibrant in Kyrgyzstan, and the civil rights situation is considerably better than in neighbouring countries. Yet, at the same time, the issues the Kyrgyz people²⁸ put on top of an agenda they would like to see implemented are exclusively economic: “unemployment”, the “improvement of standards of living”, or simply “economic development”. Kyrgyzstan is still one of the poorest countries in the world, with a third of its population living below the international poverty line, and progress being largely absent.

Clearly, these figures should remind us of the cautionary tale that political regimes tend to be judged in the streets first and foremost by the outcomes they produce, and that Kyrgyzstan urgently needs to develop economically to sustain its journey towards democracy. The potential problem is, that, if we reconsider the impressive developmental success of autocratic regimes in Eastern Asia throughout the last de-

²⁶ Published by Wikileaks.

²⁷ Interviewees had been asked whether they agree with the statement that “democracy is necessary in Kyrgyzstan”, and 41% replied “agree” and 38% said “somewhat agree”. These figures vary only marginally across age groups, gender, geographic and the urban-rural divide (Source: IRI/Gallup 2012).

²⁸ In the following, the terms „the people of Kyrgyzstan“ and „the Kyrgyz people“ will be used interchangeably. This is to increase the readability of this essay and should not be understood as referring to or excluding specific ethnic minorities. Everybody holding the citizenship of Kyrgyzstan will (and should) be considered as nationally “Kyrgyz”.

cares, and take into account that even parts of the international development community praise their “coordinative abilities” (i.e. suppressive powers)²⁹, democracy does not seem to be well placed to do the job of economic development. The question thus arises, of how the aspirations of the Kyrgyz people – democracy and accelerated development – can be reconciled.

Certainly, development is not just about economic growth, just as poverty is more than the absence of money (pace Amartya Sen). But economic growth and the material welfare it creates are essential ingredients for other aspirations, whether these be public services like health and education, social security, or the individual freedom and ability to pursue personal goals.

In its effort to answer the question stated above, this essay will proceed as follows: first, theoretical interpretations of the East Asian developmental success will be reviewed to lay the groundwork for the following discussion. Subsequently, the second section will apply these insights to the Kyrgyz situation, developing thoughts on how to adapt important lessons learnt. The main argument will be made that economic development may require a strong and active state, but that the latter does not necessarily need to be autocratic; it would be illusionary (and immoral) anyway, to demand the Kyrgyz people giving up their first if incomplete democratic achievements. Finally, the third section will conclude and draw explicit policy recommendations for different domestic actors in Kyrgyzstan.

2. East Asian Developmental States - Learning from Dictators?

2.1. Policies that worked

Given the malign impact of the “shock therapy” of rapid economic liberalisation and privatisation applied to Kyrgyzstan by the Akaiev government in collaboration with international donors during the first years after independence, the insight that there may be better ways to participate in the global economy might not come as a surprise to regional experts. Correspondingly, in her article in this volume, Nina Bagdasarova remarks that neither the neoliberal nor the communist paradigms have been able to prevent the emergence of “mass-dissatisfaction practically everywhere”³⁰, and translated to the economic sphere, it is perfectly true that neither de-regulation and a minimalist state nor economic isolation and total state-ownership have proven to be successful.

Yet, there is hope in the form of a middle way, which is probably best captured in the words of Robert Wade who described the East Asian approach as an “open economy industrial policy”.³¹ The essence of what many academics have identified as the key factors for success of fast developing countries such as South Korea and

²⁹ See, for example, Atul Kohli (2004).

³⁰ Bagdasarova, this volume.

³¹ Wade, 2011: 155.

Taiwan has been to gradually but cautiously integrate their domestic economy into the global system, relying on the private sector, but with the state playing a protective, coordinating and challenging role at the same time.

Policy-Makers in East Asia realised early on that prematurely opening-up their economies to global competition would wrack their “infant industries”, yet they were also aware that simply protecting domestic businesses behind high tariff walls would prevent them from ever growing to global standards of efficiency. Thus, and this has proven to be central for success, the state granted protection while at the same time demanding continuous technological upgrading.

The implementation was complex and relied, for example, on specific export targets being set for individual companies, eventually sanctioning them by various means if they did not succeed. E.g., the state controlled the financial system and was able to ration access to credit according to its priorities. Another illustrative example of how the state was “governing the market”³² is the way it dealt with foreign direct investments: these were only allowed to enter the country if investors accepted “local content requirements”, i.e. the sourcing of inputs from domestic suppliers, which was meant to ensure that local skills were constantly upgraded.³³

2.2. Institutional Arrangements that enabled the implementation of these policies

Of course, implementing such complex industrial policies is a rather difficult task, also reflected in the conclusions drawn by academics on the institutional framework that made this possible. Quite obviously, all East Asian “developmental states” shared the common characteristic of having autocratic political systems with a centralised form of government and an executive authority – often led by a charismatic president – that had the country under firm control. These were not pleasant states, to be sure, since opposition forces and civil society in general were often brutally suppressed. Yet, given the context of this paper, it is still interesting to study from a functional point of view what made steering an economy that was basically working to market principles possible.

Here, quite intuitively, what had been at the core of success was that leaders had a state apparatus at their disposal that could get things done. The public administrative systems were capable of rewarding and sanctioning private businesses effectively because they were manned by qualified personnel, comprising a professional work ethos, and possessed decent mechanisms for acquiring and processing information. The term “embedded autonomy”, coined by Evans³⁴, captures this perfectly: bureaucrats need to know what is going on in the private sector to be able to make their decisions effectively, hence they need to maintain close ties - but on the other hand, they

³² This term was coined by Robert Wade (1990).

³³ See Routley (2012) for a very good overview on Developmental States.

³⁴ Evans, 1995.

need to be able to sanction businesses if required, which is why these ties must not extend beyond information acquisition. Most authors argue that autocratic regimes have an advantage in this regard, since the state does not necessarily rely on popular support, but this must not be true, as we will see below. Insulation from individual interests may be even easier achieved in democracies.

Admittedly, close ties between the state and domestic business might look familiar to experts of Central Asia, and it may sound odd to suggest that these could be beneficial for development. Even in the academic literature, it remains a puzzle why these ties work out positively in one context but negatively in another, and more research is definitely required on this issue. To find a pathway out of this dilemma, for this essay, we will have to live with reasserting that state-business relations have to be balanced. If business dominates, it will be able to extract benefits from the state without doing something in return – or rather: doing what the state wants it to do in return.

2.3. Conducive contextual factors

Yet, not only is the right³⁵ institutional framework required but also an incentive for the elite to make development a priority. Two factors shall be highlighted here that have been conducive to the emergence of a “developmental motivation”³⁶ in East Asia:

Firstly, the availability of resources matters – including both natural resources and external financial assistance. Though it might seem intuitive that greater resource availability is a plus when it comes to development, and many people living in Kyrgyzstan particularly stress the lack of these as a reason for the country’s economic problems, in practice, the causality is not so clear-cut: the world has seen many cases of natural wealth having a negative, if not catastrophic, impact on elite ambition to upgrade the economy. The ease with which oil and gas are generating profits that can be handed out to constituencies relaxes any need to address governance issues and engage with serious institution building. South Korea developed without any remarkable natural resources, and Kazakhstan should be rather described as being rich despite (and not: because of) its natural wealth - after all, the latter country’s development potential remains seriously underexploited due to its inefficient, corrupt state system.

Secondly, of course, even autocratic regimes need to maintain a base of political support sufficient to survive. History shows that elites have been more likely to purposefully foster development when they perceived a high threat to their power. Thus, by developing their country’s productive capacities they were able to generate the material wealth required to buy-off domestic contestants, or – if the threat was external – to finance an army large enough to detain the aggressor. Illustratively, South

³⁵ Using the word “right” is not meant to suggest that blue prints are available. Institutions always need to be tailored to the specifics of their local context.

³⁶ Routley, 2012.

Korea has been at a situation of constant war with its Northern neighbour since 1950. In addition, it can be said that formulating a “Nationalist Vision”, a plan for development, helped autocratic regimes to secure legitimacy while side-lining or suppressing civil society and organised labour. Nationalism was often used as a “rallying cry” for mobilising public support – and the very homogenous populations of East Asian states have been very helpful in this regard.

So, where do these insights lead us when thinking about Kyrgyzstan and its opportunities for economic development? After all, Kyrgyzstan is already an almost / partly / “defective” democratic country – depending on the indicators used and categorical concepts applied³⁷, thus it would be morally wrong, and probably impractical, to recommend adopting staunch repressive measures. But could a more activist economic policy, implemented by an efficient bureaucracy, be achieved?

3. Application of these insights to Kyrgyzstan

In order to further develop an answer to the question of whether and how the functional lessons learnt from East Asian successes can be reconciled with the existing democratic basis and social order in Kyrgyzstan, the following section will proceed by reflecting on the concepts outlined above in the local context. For argumentative reasons, this will be done in reverse order, starting with contextual factors, moving on to the institutional framework and finally analysing options for development policy.

3.1. Conducive contextual factors?

Kyrgyzstan is frequently portrayed as a country that is resource-poor. While this may be true when comparing it to neighbouring Kazakhstan and Uzbekistan, which exhibit vast oil and gas reserves, it should not be forgotten that the country has some reasonable gold deposits and is relatively rich in drinking water.

As far as gold is considered, the biggest mine in Kumtor alone possesses a total of 18 million ounces, making it one of the largest gold reservoirs in the world. Although the mine is located in an inaccessible, mountainous area, thus requiring the development of technical expertise for exploitation – which would be an incentive for “real developmental efforts” –, subsequent governments have simply relied on foreign companies to do the job. Gold is contributing more than 10% to Kyrgyzstan’s GDP, thus providing whoever is in charge of the government – which co-owns the Kumtor mining company – with a remarkable sum to play around with. As could be expected, time and again political struggle has been more about who is controlling the proceeds and thus able to pay-off his supporters than about how to invest this money most beneficially for the country’s development.

In a similar vein, the huge amounts of foreign aid which Kyrgyzstan has received since independence have probably worked to drive down the developmental motivation of elites as far as upgrading the productive capacities of the country is concerned.

³⁷ See: Yusupov, this volume; and Freedom House (2012).

Throughout the 1990s, the country has been the recipient of the worldwide highest aid transfer per head.³⁸ These plain numbers matter because aid is fungible: even if donors disburse their funds with conditions attached, the money is filling holes the government subsequently does not have to worry about anymore. Every aid dollar received has saved the Kyrgyz government money it could spend on something else, and for the most part, this has not been for developmental purposes.

At the same time, subsequent governments of Kyrgyzstan have been vulnerable to internal threats to power. Throughout the last two decades, the country saw factional struggles within an elite group that is not so much divided along socio-economic but rather regional or clan-based lines.³⁹ These people have not differed substantially in their methods for securing power – e.g. putting loyalists in government positions throughout the country –, and always essentially lacked the support of the respective “other half” of the country.⁴⁰ This pattern continues today, with the allegedly Northern-led national government of President Atambaiev lacking influence in the South. Being asked whether they perceived the 2011 presidential elections as “free and fair”, 60% of respondents from the North said “yes”, whereas this share was only 7% among people from the South.⁴¹ Perceptions may not accurately reflect reality - but they definitely resonate in people’s behaviour.

In light of the East Asian experience, one could easily conclude that this continuous struggle to secure power should be beneficial for the developmental motivation of an elite group that needs to generate revenue to pay-off its supporters or silence its opponents. However, it seems as if, in Kyrgyzstan, in recent years, there was rather too much of a struggle, with no group being able to assemble a power base large enough to keep a hold on power sufficiently long to develop the kind of long-term perspective required for seriously planning economic development.

Further complicating this issue are the societal divisions at the level of the ordinary population because they disable power-holders from relying on “nationalism” as a uniting force⁴² - though efforts certainly exist in this regard. The biggest problem preventing a literally national mobilisation for development is that nationalism in Kyrgyzstan is ethnically loaded. Given that there exist huge enclave communities of, most prominently, ethnically Uzbek or Tajik people, the “Nationalism of the Kyrgyz kind” has rather decreased than increased political stability, and was thus not very conducive to economic development. The ethnically-motivated violence that broke out in June 2010 in Southern Kyrgyzstan is only the most visible indicator of an unstable, conflict-prone situation.

As a result, establishing a “Nationalist Vision for Development” to legitimize the

³⁸ GIZ, 2012.

³⁹ Omarov/Orlov, 2010.

⁴⁰ Borisov, 2011.

⁴¹ IRI, 2012.

⁴² The author of this paper is rather critical of Nationalism of any kind, to say the least, but at the same time acknowledges its functional role played in the historical cases analyzed above.

imposition of common sacrifices would be difficult enough in the face of the pronounced regional divide that leads people from the South to mistrust policy initiatives coming from Bishkek as unfair or discriminative almost by definition, but with the ethnic diversity of the country, it gets almost impossible.

3.2. The Institutional Framework: Where are we, and what to make of it?

Constitutionally, Kyrgyzstan has always had a mixed presidential-parliamentary system since its independence, though the power of the separately elected National Parliament has been somewhat increased vis-à-vis the office of the President with the constitutional changes adapted in 2010. How these formal changes will play out in practice remains to be seen in the long-run.

For the moment, it can be said that the Office of the President continues to wield some remarkable power – not the least in terms of patronage –, and given that the incumbent President Atambaev heads the biggest of the parties forming the coalition government as well, he probably also has some decisive influence on legislation. Yet, this is not to suggest that the national parliament (the Jogorku Kenesh) has mattered much in terms of devising a national developmental strategy in Kyrgyzstan. The considerable leeway the executive enjoys in its policy decisions is exemplified by the fact that the recently developed strategy for complying with the conditions of an IMF programme was submitted to parliament “for consideration”, which is not to be mistaken for ratification, since “the distinguished MPs would be (...) co-authors” only “in case of endorsement”.⁴³

Arguably, the core hurdle for accelerating development in Kyrgyzstan exists with regard to managing state-business relations. As Anar Musabaeva explains in-depth in her article in this volume⁴⁴, there is an insufficient distinction between political and economic elites. Given the personalised nature in which many state institutions are run, this translates into the perpetuation of a conflict of interests, if not the mere inability of public servants to pursue an agenda of national economic development that is in any way different from the short-term interests of big (and small) business. Admittedly, corruption has also existed in the East Asian development states, but the way in which dubious business men and organised crime collaborate with politicians and bureaucrats to cover their often illegal activities in Kyrgyzstan is something very different from a company wanting to compete in overseas markets appealing to a strong government for preferential access to credit or export licenses.

A joint study conducted by the WB and the EBRD may help to further illuminate this issue: here, different dimensions of corruption are being distinguished, and according to the empirical findings, Kyrgyzstan ranks very high on both “administrative

⁴³ International Monetary Fund, 2012: 47.

⁴⁴ Musabaeva, this volume.

corruption” and “state capture” – much in contrast to, for example, neighbouring Uzbekistan and Kazakhstan which exhibit considerable corruption within their bureaucracies but an almost negligible degree of state capture by singular interests.⁴⁵ The latter issue is of greatest concern when it comes to directing economic development, and therefore in urgent need to be addressed.

Kyrgyzstan’s Civil Society can play a decisive role here. The state-business relationship must be rebalanced to increase the autonomy of the government against the private sector, and efforts by NGOs and individual activists to holding the government to account may be able to achieve just that. By increasing the voice of the citizenry, the country as a whole can benefit. If politicians were elected that really represented the interests of the people – let’s place some hope in the Kyrgyz democracy for the moment –, then these politicians could fulfil the task of insulating the state apparatus from the private sector, and cleaning up with corruption in the public service. Democracy can be an instrument for change, and at the moment, it seems as if it is Kyrgyzstan’s only hope.

What is further needed is a national vision for economic development – not merely in terms of a better communication practice but rather in terms of really having a plan. Here, civil society can be of great help, too. First, given the immense task of reforming the public sector which will probably delay tangible developmental outputs, increasing the legitimacy of the political system by allowing citizen participation could serve as a substitute for the output-oriented legitimacy enjoyed by autocratic regimes. Second, since large parts of the former soviet intelligentsia have come to find employment in the NGO sector, these form an intellectual resource that should be actively involved – and not wrestled with. Of course, it would remain a lesson to be learnt by politicians that dissent is not inherently negative, but in this respect Kyrgyzstan is not much different from any other country in the world.

Reforming the incapable bureaucracy is a problem, though. Public servants are still the old soviet ones, which could have been a positive legacy in terms of their general level of skills since education was among the few positive things the Soviet Union brought to Kyrgyzstan. But, in practice, the pay is low, corruption therefore rampant, and the more capable public servants have left for endeavours in the private sector long ago. In addition, the educational level in Kyrgyzstan has decreased since independence – see Sheradil Baktygulov in this volume on this issue⁴⁶ – thus rendering the outlook even bleaker. Numerous attempts have been undertaken to fight corruption but little has changed.

While it is therefore probably too big a task to reform the whole public administration all at once, a workable solution would be to create what academics call “pockets of efficiency”. Clustering qualified public servants in a single administrative centre, isolated from the otherwise common patronage system, could make for a pilot agency

⁴⁵ Cokgezen, 2004.

⁴⁶ Baktygulov, this volume.

capable of fostering development by steering the economy. The plan of the incumbent government to establish a State Development Bank responsible for allocating credit to private sector entrepreneurs and farmers could translate into having just that. But promotion would have to be strictly by merit and the wage level high enough to be able to get close to the “embedded autonomy” which was so vital for success in East Asia. Furthermore, the political mandate matters – closely resembling the Western, neoliberal doctrine would disable this institution from achieving anything in the first place.

3.3. Developmental Policies: reflecting about the past and looking ahead

Moving on to reflecting more closely upon specific developmental policies for Kyrgyzstan, any analysis has to start from the recognition that the historical track-record sheds a rather negative light on the performance of market-led reforms. Kyrgyzstan saw its version of a neoliberal “shock therapy” with the PESAC programme implemented 1993-1996: under Akaiev, the country stood out as a the fastest reformer in Central Asia, liberalising most prices, privatising SOEs, and adopting an open trading regime very early, very quickly, and without much consideration to domestic industries.⁴⁷ While the country was praised by the West as an outstanding example for its reforms, and, what may have eased Akaiev’s decision, received huge amounts of aid in return, the very practical result of adhering to WB/IMF recipes was a total collapse of industry and manufacturing. The GDP of the Kyrgyz Republic declined by unbelievable 74% in only 5 years, between 1990 and 1995.⁴⁸

While it would be reasonable to assume that some learning among policy-makers has occurred since then, available evidence suggests that this is not the case. The “poverty reduction strategy” papers, which are prepared in “close consultation” with the IMF and the World Bank, provide a good indication of the developmental policies the Government of Kyrgyzstan is planning to pursue. Here, the declared overarching goals are “increased living standards” and “poverty alleviation” – which are not bad as of themselves –, and these are to be reached through two main measures: 1) creating a “compact government” by reducing public expenditure; and 2) improving the investment climate via further de-regulating the economy and eliminating administrative barriers. As in the 1990s, the government is relying on market forces and the private sector to drive development; it does not really have a plan for development – including how to ensure industrial upgrading and gradually build competitive productive capacities – apart from consolidating a minimalist, neoliberal state.

The official hope is that investment will grow annually by 12.5% and reach 33% of GDP in 2014. While an inflow of capital and technological expertise is certainly something that Kyrgyzstan urgently needs, it should not be forgotten that foreign investments do not necessarily come with a long-term developmental impact attached.

⁴⁷ Cokgezen, 2004.

⁴⁸ GIZ, 2012.

Foreign Investors will exclusively further their own goals - which must not coincide with the needs of the country. Therefore, the government must take on an active role in fostering development of the sectors it deems to be most promising, and secure an active transfer of skills to the local population and to local businesses. Importantly, identifying promising sectors is not just guess-work because, as a “late developer” catching up with other countries, the Kyrgyz government has the advantage of being able to learn from experiences worldwide.

The campaign for establishing the “Switzerland of Central Asia” may have earned some laughter for its rather optimistic rhetoric, but recent efforts to strengthen the Tourism sector do at least exhibit a minimal kind of an active industrial policy.⁴⁹ The combination of measures such as international marketing campaigns, infrastructure improvements (e.g. the road to Lake Issyk-Kul), plans to create special economic zones at touristic hubs (e.g. in Cholpon Ata at the northern shore of Lake Issyk-Kul), and the new visa regime allowing citizens of rich countries a visa-free entry for 60 days, suggest that the government has something like a coherent plan and the means to implement it.

In other sectors, though, the situation is rather bleak with respect to the government’s comprehension of the developmental problem and its ambition to do something about it. We already touched the issue of the Kumtor Gold Mine before, and it provides a perfect example to illustrate this: though this is not publically known, an IMF publication reveals that the Kyrgyz government plans to sell its 33% share in the Canadian Company “Centerra” that is running the mine in order to finance the new State Development Bank.⁵⁰ This is intriguing because the government actually confronts continuous demands by nationalist politicians to nationalise the Gold Mine and retain the profit for the country.

While it would be probably wrong to totally dispose of foreign investors, since they bring much required capital and state-of-the-art knowledge, the East Asian Miracle cases also caution that the government must be more assertive when it comes to the transferral of skills. Here, the new Kyrgyz Prime Minister, Zhantoro Satybaldiyev, who was elected on September 5th 2012, reportedly said that he is keen on keeping the Canadian investors in the country because of their expertise: “The way they extract gold, it’s really a state-of-the-art job” he said to Reuters, adding: “To be honest, I am jealous of their skills”.⁵¹ However, he should not only be jealous, but rather ensure that these skills are transferred to domestic companies.

Admittedly, many of the key policy instruments like ‘local content requirements’ applied by countries like South Korea to ensure industrial upgrading are not available to Kyrgyzstan because of the country’s membership in the World Trade Organisation (whose regulations prohibit practically everything that impedes the free flow of goods

⁴⁹ “Industrial Policy” is the code word for the activist, market-directing policies pursued by East Asian States.

⁵⁰ International Monetary Fund, 2012: 8ff.

⁵¹ Reuters, 2012.

and investment). This is a problem because it restricts the country's policy space and hence its developmental potential.

In addition, many of the potential benefits of Kyrgyzstan's membership in the WTO, like increasing trade with other member countries, could not be put into practice because of limitations arising from the existing transport infrastructure. Many of Kyrgyzstan's existing roads are in bad shape and railways are almost absent - but things are made even worse by the fact that the transport network is not aligned with the country's present needs because it had been built during Soviet times (where all roads were leading to Moscow, to paraphrase an Italian proverb). Kyrgyzstan's transport infrastructure is linking the country mainly with its Northern neighbours, thus making a re-orientation towards other economic opportunities harder to pursue.

Public investment in infrastructure projects would be much desirable, and this is also acknowledged by the government - but, surprisingly, the country faces resistance by a public that is often too short-sighted and too loaded with populist sentiments in this regard. The Chinese's plans to finance a new railway, linking Western China with Uzbekistan, and eventually leading further west, are provoking aggressive opposition throughout Kyrgyzstan. More communication of the medium- and long-term benefits has to be done.

Kyrgyzstan needs to diversify its economic partnerships, for, at the moment, it is heavily reliant on neighbouring autocratic regimes for both supplies of foreign direct investment and market outlets for its export goods. Kazakhstan alone is contributing almost half of the FDI flowing into Kyrgyzstan, closely followed by China and Russia.⁵² These countries do not seem to understand what Kyrgyzstan is trying to achieve with its democratic "experiment", and China has already blamed "opposition parties" – something that does not even exist in Peking – for creating an "unstable and risky situation for foreign investors".⁵³ Many people in Kyrgyzstan, whether well-educated or not, still believe that countries which are "located on the opposite side of the world"⁵⁴ will neither trade with nor invest in Kyrgyzstan. But this is a rather incomplete view of the possibilities globalisation has to offer.

Throughout the last decade, Kyrgyzstan has emerged as a hub for regional trade in Central Asia, re-exporting goods that have been imported from China and are distributed to Bazaars throughout the region. Arguments exist that this was because of the country's WTO membership – but the other CA states apply similar tariff rates for Bazaar-traded goods on imports from China. Thus, it may well be that Kyrgyzstan is just exploited as a place for rebranding goods illegally imported from China as "made in KG" for cheaper export to the members countries of the Eurasian customs union. Sarcastically, the World Bank argues that enforcing the laws would "jeopardize bazaar trading" because the latter would then not be profitable anymore.⁵⁵ What gives KG the edge is the lack of enforcement. But this way, the government loses tariff re-

⁵² World Bank, 2008.

⁵³ Chinese official commenting on Kyrgyzstan; quote from Eurasianet (2012).

⁵⁴ Suyunbaev, this volume.

⁵⁵ World Bank, 2008: 18.

cepts, and is deprived of the ability to develop its capacities and deploy public funds for national projects.

Thus, in terms of using the possibilities of globalisation, the imperative for Kyrgyzstan would be to try participating in Global Distribution Networks more productively. Instead of just (re-)distributing the goods that have been produced somewhere else or providing some raw materials for their production, the country has to take serious steps in trying to localise more of the value-adding activities. These days, these are increasingly found in the conception and marketing stages, and the Kyrgyz government's wish to establish a vertically-integrated chain in the garment sector is a laudable goal.⁵⁶ It has to be stressed, though, that actively governing the value chain will be essential for securing longer term benefits for the country, e.g. in terms of technical upgrading in the development of input-providing industries. Just allowing Chinese factory owners to establish cheap sweatshops will achieve nothing in the long-run.

4. Conclusion

This essay has started from the assumption that economic development will be essential to underpin the future stability of Kyrgyzstan's gradually emerging democracy. In order to identify potential ways of making this possible, the essential ingredients of the East Asian Developmental State – its contextual preconditions, institutional framework, and successful policies – have been reviewed, and subsequently applied to the Kyrgyz case.

Kyrgyzstan is not well placed in terms of its preconditions, with relatively easily accessible resources (the proceeds from its gold reserves and high levels of international aid) lowering the developmental motivation of the elite, and an ethnically and geographically divided population that complicates formulating a “national vision for development”.

The problems continue in terms of the country's institutional framework: although the constitution provides for a relatively powerful central government, its developmental impact is severely limited by a political system characterised by a perversion of the “embedded autonomy” concept successful in East Asia. In Kyrgyzstan, the state bureaucracy is not autonomous from the private sector and able to steer its activities by selective sanctioning and rewarding – quite the opposite: merged political and economic elites became used to employing the state to protect their illicit activities and thus increase their autonomy from the population. Thus, democracy, civil society, and a new generation of politicians are the greatest hope for the country to rebalance the state-business relationship and reform the bureaucracy.

In terms of policies, Kyrgyzstan's policy-makers need to emancipate themselves from the neoliberal agenda and find an effective way for development by promoting the country's key sectors (arguably tourism and mining), developing infrastructure, and

⁵⁶ International Monetary Fund, 2012.

diversifying international economic partnerships. Relying almost completely on neighbouring authoritarian regimes may also not be the best way to sustain democracy.

Taken together, the Kyrgyz Republic is at a critical historical juncture – decisions made in the next few years will determine whether the country will be able to sustain its democratic development by providing its citizens with much needed welfare improvements, or whether continued stagnation will lead to an upsurge in distributional struggles, eventually receding into violent conflict, most likely along ethnical lines. The country has much potential, but also much more to lose than its citizens and local experts may currently believe.

Wrapping up, three practical recommendations for key actors shall be pointed out:

- First, Kyrgyzstan’s political elite needs to stop listening to Western IFIs which still recommend policies of “compact government” and “letting the market rule”. The Kyrgyz should acknowledge that both an efficient private sector and an activist state directing its development is required to succeed in the global competition. Coherent industrial policies need to be devised.
- Second, in order to allow the country economising on its strong NGO sector and using the available intellectual capital, NGOs could cooperate to establish independent think tanks informing development policy. The direct needs of the people need to be combined with international experience while working out a national vision for development.
- Third, building a state bureaucracy that can get things done is a joint task for donor agencies and the government. On the one hand, corruption can be fought by disbursing international aid more carefully, increasing public sector pay, and instituting stringent compliance mechanisms. But on the other hand, an intermediate step would be to establish the new State Development Bank as an efficient pilot agency.

5. Bibliography

Bagdasarova, Nina (this volume): “Last times” or “back to the future”.

Baktygulov, Sheradil (this volume): Opportunities for Kyrgyzstan in the modern world.

Borisov, Nikolay (2011): The Institution of Presidency in Central Asian Countries: Personalisation versus Institutionalisation. In: *Central Asia and the Caucasus Journal of Social and Political Studies*, Vol. 12, No. 4.

Cokgezen, Murat (2004): Corruption in Kyrgyzstan: the facts, causes and consequences. In: *Central Asian Survey*, Vol. 23, No. 1.

Eurasianet (2012): “Kyrgyzstan - Economic Nationalism Threatens to Choke Chinese Trade”. Available online: <http://www.eurasianet.org/node/66191>.

Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

Princeton: Princeton University Press.

Freedom House (2012): Political Freedom, Country Report Kyrgyzstan. Available online: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/kyrgyzstan>

GIZ (2012): Kirgisistan. Available online: <http://liportal.giz.de/kirgisistan.html>

International Monetary Fund (2012): Medium term Development Program of the Kyrgyz Republic for 2012-14. Approved by the Government of the Kyrgyz Republic by Decree #239. Available online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12112.pdf>

International Republican Institute / The Gallup Organization (2012): Kyrgyzstan National Opinion Poll, February 2012. Available online: <http://www.iri.org/explore-our-resources/public-opinion-research/public-opinion-polls>

Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Muzabaeva, Anar (this volume): The Transformation of Kyrgyzstan's social structure in the transitional period.

Omarov, Nur /Orlov, Dmitri (2010): The main results of Kyrgyzstan's domestic political developments in 2009. In: *Central Asia and the Caucasus Journal of Social and Political Studies*, Vol. 11, No. 1.

Reuters (2012): "Kyrgyz prime minister rules out nationalizing Centerra gold mine". Available online: <http://www.reuters.com/article/2012/10/01/us-centerragold-kyrgyzstan-idUSBRE89013D20121001>

Routley, Laura (2012): *Developmental States – a review of the literature*. ESID Working Paper No. 03. Available online: http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/ESID/esid_wp_03_routley.pdf

Suyunbaev, Murat (this volume): Changes and Risks in the external environment of Kyrgyzstan.

Wikileaks: Publication of secret US diplomatic cable "Kyrgyzstan dramatically increases energy prices". Available online: <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10BISHKEK7.html>

Wade, Robert (1990): *Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert (2011): After the crisis – Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. In: *Global Policy Volume 1, No. 2*.

World Bank (2008): *How Kyrgyzstan has seized Opportunities offered by Central Asia's Economic Recovery*. Background paper prepared for Kyrgyz Republic: Country Economic Memorandum 2008.

Yusupov, Alexey (this volume): Post-Soviet Kyrgyzstan in the context of macro-political transformation.

OPEN POLITICS AS A CHALLENGE ON THE POLITICAL TRANSFORMATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Introduction

The political system of Kyrgyzstan underwent tremendous changes in the last twenty years. As regards its institutional development, the country has seen half a dozen different constitutions since its independence. Currently, the fourth president is holding office; and political parties do compete for votes and play an ever increasing role, which has contributed to a multitude of genuine political actors. All these features make the political system of the Kyrgyz Republic look different than those of its Central Asian neighbors. What is more, two revolutions, violent conflicts, countless so called “mitingi” - clashes and demonstrations - all over the country in the last decade, suggest that the political culture in Kyrgyzstan has evolved, too.

The peculiar political history of the Kyrgyz Republic demands substantial explanation. Many observers put most effort into the investigation of the informality of Kyrgyz politics. Here, they assume to find the key to lift the veil from hidden but decisive power alliances. Often, the assumption has been right: we have learned about the nature of corrupt arrangements, we discovered the fragility of political networks, or we were able to explain new forms of political mobilization (Sjöberg 2011; Engvall 2011, Radnitz 2010). Yet, still other features of politics in Kyrgyzstan are left untouched - namely the surprising development towards what I will call an “open access order”⁵⁷ of politics. To address this phenomenon, i.e. the ever expanding public space in Kyrgyzstan and the increasingly liberal political regime, I will take the point of view of political sociology. Being different from political science, political sociology concentrates more on the social conditions of politics and provides conceptual instruments for its analysis (Luhmann 2010). Here, I will use it to ask for the relation between the political system and society in Kyrgyzstan, in particular the evolution of public opinion as a means for political orientation (Manza & Brooks 2012).

To elaborate on the role of public space in Kyrgyzstan and on the opinions expressed within it, the first chapter prepares for the discussion by providing facts and figures about the current state of the public space. The second chapter gives a short overview of the history of public opinion formation since 2005. The Tulip Revolution is the event that triggered a new dynamic in public debates on political issues that eventually changed the relation between society and politics. The third chapter takes a step back and theorizes on this history for a better understanding of the evolution

⁵⁷ Open Access Order, term taken from the debate on forms of national economies, differentiating between state-economy relations. Here it is used to highlight differences in the relation between politics and society, cf. North 2009.

of the new condition for politics in Kyrgyzstan. Based on such understanding, the last chapter summarizes the findings and hypothesizes about the challenges for Open Politics in Kyrgyzstan.

1. Public Space in Kyrgyzstan: Facts and Figures

Public space in Kyrgyzstan follows the tripartite division into television and radio, print media, and the Internet. By far the biggest share in public communication falls on Television. The Public Teleradio-Broadcasting Corporation, known as its Russian abbreviation “OTRK”, is the biggest broadcaster in Kyrgyzstan. It covers the whole of the country and even runs a 24-hour program in some regions. Reorganized as a public broadcasting service after the ouster of President Bakiev in August 2010, OTRK is, however, not the only broadcaster. Many people in the republic watch Russian channels, and smaller Kyrgyzstani channels gained shares in the market, too. A recent survey by the social media institute M-Vektor has shown that the overall audience in Kyrgyzstan makes up for more than 3.5 million viewers per week (M-Vector 2012). About 18 % of these watch “KTR”, the first channel of OTRK, and almost as many follow “ORT”, the first Russian channel. The third place is taken by “EITR”, a smaller public broadcasting service in Kyrgyzstan, put into service in 2005. Public and state owned Kyrgyz and Russian channels, like “NTS”, “RTR”, “5 Kanal” or “7 Kanal”, share smaller percentages, but the trend in 2012 has been in their favor, with high growth rates in audience attention for stations like EITR, NTS or “Piramida”. Radio is another important public broadcaster, reaching out to more than 2 million listeners every day. The survey reveals that the majority of listeners follow music programs, yet also more than 30% turn to the radio for news. In both broadcasting formats, television and radio, Kyrgyz-speaking programs take the majority share with about 56%, followed by Russian programs with 37% and Uzbek programs with 5%.

Still poorly developed in Kyrgyzstan, yet of public and political significance, are print media. The most famous newspapers in the Kyrgyz Republic for a Russian-speaking audience are “Vechernii Bishkek”, “Slovo Kyrgyzstana” and “Obshchestvenyi Reiting”; for the Kyrgyz readership there are “Ajat”, “APTA”, “Asman Press”, “Zhany Agym” and “Kyrgyz Rukhu”. The mentioned survey finds that more than 50% of the respondents actually read newspapers, and almost as many turn to print media for information on public and political life.

A rather small percentage, yet by far with the highest growth rates, is taken by the Internet as a means of public communication. The above mentioned study by M-Vektor informs us that, in 2012, 30.2% of respondents were using the Internet, with more than half using it daily. In comparison to 2011, this share grew by more than 10%. Another important development is the change from Internet-café usage to home-based access to Internet. As of 2012, in Kyrgyzstan 84.6% of all Internet access is home-based. Finally, Internet users more than ever use the Internet to connect to other users via social networks. In Kyrgyzstan, among the most popular ones are the Russian

speaking network “odnoklassniki” (67.9%), followed by “Facebook” (21.7%) and “Agent-Mail.ru” (20.3%) (M-Vector 2012). The most popular websites to gain information in Kyrgyzstan are “AKIpress” and “24.kg”, yet, in 2012 most state bodies, many public and non-governmental organizations and Kyrgyzstan-based community platforms like “diesel”, “namba”, “bulbul”, or “limon” connect tens of thousands of users in the country and for the most part contribute to a growing Internet industry of entertainment and info-management.

As regards infrastructure, a study conducted by the UNESCO in 2012 has shown that fixed broadband access to the Internet in the Kyrgyz republic was still poorly developed (less than 1 subscriber per 100 subscribers), and only 4 out of 100 inhabitants subscribed to mobile broadband access (UNESCO 2012). Yet, 20% of the population accessed Internet through broadband connections (shared accesses), which put Kyrgyzstan ahead of countries like Tajikistan (13%) and Turkmenistan (5%). In fact, the Internet largely obtains its dynamics in public communication by connecting traditional means of information with new media. Newspapers have websites, televised news programs can be downloaded from video-sharing websites, and social media contribute to making the formation of public opinion in the republic more fluid. On the other hand, newspapers print articles that appeared on the Internet before, and television and radio channels follow events that have been published online.

This vibrant development in public communication, its rapid expansion, take place against the background of a liberal political regime that allows for experiments with new features, and that finds it difficult to block the investigative coverage on political developments in the country. Nowhere in Central Asia have the mass media ever experienced such a free realm for development and, as is assumed here, managed to exert such an influence on political affairs.

2. History of Public Opinion in Kyrgyzstan

Public opinion became first apparent as a relevant political force in 2005 - following the events of the Tulip Revolution. This event opened a “window of opportunity”, after a formerly repressive regime with its iron grip on public communication, resulting in heavy censorship and criminal prosecutions of alternative opinions, had been transformed into a decentralized political system, consisting of multiple decision-making centers. The parliament suddenly had a voice of its own, while a new President, Kurmanbek Bakiev, took office, and even judges in the higher courts in the country started to make their opinions of ongoing affairs heard. The immediate post-revolutionary period saw the rapid expansion of the public space, to which more viewers, listeners, readers, and users were connected. For the first time a significant mass of the population participated in public debates via access to the Internet. In general, the expansion of the public space went hand in hand with the dismantling of the former repressive political structures. Discussions to fully transform the State

Broadcasting Service⁵⁸ into a public station were accompanied by changes in ownership and editorship of leading newspapers, for example the return of former Akaev opponent Alexander Kim as the head of “*Vechernii Bishkek*”. Society in Kyrgyzstan, it seemed, was about to have its first big experiment with Open Politics.

Regarding the political developments, the following two years were characterized by endless “*mitingi*”, demonstrations and protests of various political factions, attempting to gain their share of political and economic resources (cp. Marat 2006). Starting from early 2006, the new President and his entourage were accused of obstructing the further democratization process and were soon condemned by opposition forces for censoring the media and curtailing civil liberties. In the late fall of 2006, such protests, organized by a new opposition movement - called “*For Reforms*” -, led to a new constitution being adopted, based on a draft version that the Venice Commission had labeled a progressive reform step (Marat 2006a). This final achievement of the Tulip Revolution, however, lasted only several weeks. The President’s side fabricated a crisis of legitimacy in December of the same year, forcing the government to step down, silencing the parliament and revising the constitution. A second opposition movement - called “*United Front*” founded in February 2007 - was unable to gain momentum and was eventually violently dispersed by police forces two months later. In the following period until the end of the year, the President staged several informal maneuvers to adopt a new constitution, to dissolve the parliament, to change cabinet posts, to hold elections, and to form his party of power “*Ak-Zhol*”. Ultimately, by the beginning of 2008, any opposition was marginalized and politics in Kyrgyzstan gradually followed the typical Central Asian authoritarian pattern.

Despite the early accusations, a general impression of improved conditions in Kyrgyzstan for taking up one’s political rights and for experiencing civil liberties prevailed for a prolonged period after the Tulip Revolution. Freedom House, for example, determining the average rate of freedom, recorded a 4,5 score for Kyrgyzstan throughout the years 2006 (2005) to 2009 (2008) (Freedom House 2012).⁵⁹ What is more, the protests and open conflicts were evidence for a changed political system. People gathered freely, voiced their concerns and presented alternative visions that were taken into account by the general public. From this perspective, the turbulent political developments took place against the background of a public opinion that was heavily occupied with commenting and debating the events.

To understand the experiment, it is useful to sequence the evolution of public opinion formation. It will allow to reveal the character of the first test of Open Politics

⁵⁸ In 2012 OTRK; before the Tulip Revolution it was organized as a state body, known as GTRK. Bakiev changed the name, making it “national” (NTRK), until the service was finally made a public organ in 2010.

⁵⁹ The rating for the year 2009, covering the events and developments in 2008, is difficult to understand. In 2008 president Bakiev and his network had already fully sidelined the opposition and silenced any alternative center of power (parliament and judiciary). Journalists were forced to flee the country and media in general was broadly watched and censored. Freedomhouse reports all those events, yet for some inexplicable reason hesitates to downgrade the scores for the republic.

in Kyrgyzstan, and its limits will become explicit.⁶⁰ In a first move, when the opposition movement “For Reforms” officially formed its ranks, public space - step by step - took control of the affairs. In numerous online commentaries on diesel or AKIpress, discussion rounds, televised controversies on Piramida and KTR, and printed opinion exchanges in *Vechernii Bishkek* or *Agym*, the self-acclaimed reformers found their positions mirrored and criticized. Eventually, the public debate dictated its own positions and forced the contesting partners in opposition to compromise ambitions, close their ranks, and establish a powerful organization.⁶¹ The limitations of public control became obvious when politics switched from open to close contestation. Now, the lack of information-archiving capacities, still unprofessional editorships, poor financial bases for most mass media outlets and missing links between the different media formats hindered a lasting observance of political affairs. When political actors resorted to informal maneuvering, public opinion quickly lost its ability to question developments and to enforce its own positions. A third phase set in when politics, in early 2007, turned into a game between competing factions that mainly sought to discredit each other. With different and progressively contradicting political claims, often from the same political actors, public opinion was not only unable to question political positions but fully lost its capacity to structure political events, to connect them to each other. Rumors about a conflict between the North and the South competed with stories that told of the old game between government and opposition; yet others identified narrow clan interests behind informal deals where a fourth opinion speculated about third forces. The political conflicts at hand, visible to all and the topic of the day for many weeks, resulted in a public opinion that could observe its own incapacities and subsequently resorted to suspicion as the only left rationale for public observation. At this time, a unique development set in: what I elsewhere (Wolters 2012a) call mimicry practices became the political rationale in times of general public mistrust. Politicians started to stage political claims; they staged all possible political positions and made sure that this was easily uncovered by the public. In a double move, politicians of all factions used the still accessible public space to launch their politically unauthentic claims and to gain entrance to power circles by rendering the service of a further de-functioning of public opinion. In the end, public opinion ceased to exist. Despite a still open public space, at the end of 2007, hardly anybody believed a politician’s claim to represent an authentic political position. What was now established was politics by corruption and a return to informal deals. The more this process unfolded, the more violent it turned. Rivals were murdered and eventually the whole political system turned into a personal fiefdom of the president’s family. At that time, the public space was already dismantled, editorships being closed, the formerly critical TV station *Piramida* robbed and online discussion platforms blocked. Public opinion was now equal to ideological indoctrination.

⁶⁰ For a detailed discussion of this processes see Wolters, 2012.

⁶¹ Even if politically controversial, the memoirs of politician Temir Sariev provide a fascinating insight into the struggles of For Reforms to account for public opinion (Sariev 2008).

In 2010, a new window of opportunity appeared. The April Revolution initiated a new sequence of events and opened the path towards a second experiment with Open Politics in Kyrgyzstan. This time, changes to the political regime were quickly institutionalized by the formal decentralization of political structures. Furthermore, more and better developed mass media and improved access as well as new forms of oversight made for a new expansion of public communication. Despite the continuation of politics being played as an informal game in Kyrgyzstan, where corrupt politicians everywhere in the institutions try to make things work to their personal advantages and strike deals behind closed doors, public opinion again started to be felt in all major affairs and shaped the debates of the day.

3. Public Space and its opinions as a condition for Open Politics

Political sociology only recently re-discovered public opinion as a necessary precondition for modern politics - framed here as an open access order - to appear. Referring to the work of social theorist Niklas Luhmann, public opinion is considered a means of reflection that serves the political system as a tool for orientation (Luhmann 2010). Mirroring political claims to power, public opinion assists in formulating possible political positions and provides strategies to make those positions acceptable for the general population. This function is understood as a rather modern feature, since only modernity brought about the infrastructure in the shape of mass media to allow public space to develop. In earlier times, the representation of political power, the decision-making qualities and capacities were ingrained in the hierarchy of the estates with the untouchable body of the king symbolizing a higher rationality for any final decision. Modernity and the differentiation of society into more or less autonomous social spheres moved the political system to search for last grounds beyond religiously or traditionally legitimated symbols of power. Public opinion was well placed to take the former position of God or tradition because it was efficient in providing political decision makers with a corresponding tool for advanced problem solution mechanisms in an ever changing society. Now, problems in society were observed and studied by politicians according to public opinion formation and thus the corresponding solutions were tested for public acceptance. Even in a globalized world, this general formula of mutual adaptation (of public opinion and political decision) must be considered valid. Hardly any potential political decision stands lasting chances of success if it contradicts public opinion. Yet, the public provides autonomous space to formulate opinions on problems in society, and it channels such opinions to political decision-makers as a guide for possible solutions. To theorize even further, from a functional-structuralist perspective, politics today forms a system whose main function is to reduce and increase contingency at the same time. On the one hand, any given political decision determines a new status-quo and, as such, reduces a current debate to only one position; on the other hand, such a decision is always embedded (observed) against the background of past and future decisions. As a decision it is also always experienced as one position against the background of a (momentarily inhibited) alternative position. This particular function, the key mechanism

of modern politics, provides the political system with the capacity to adapt to changes in a yet unknown future.

This sociologically inspired concept assigns public opinion a central place within the political system. The advantages that accrue from this concept are new questions that can be directed to the history and the current state of public opinion formation in the Kyrgyz republic. For example, we can ask for the impact of past experiences on future public opinion formation attempts. What does the legacy of mistrust and suspicion, the failure of the first experiment, mean for any new window of opportunity? Furthermore, how do we explain recent events and developments, for example elections or political conflicts, if we observe how public opinion observes politics? Finally, to advance our theoretical considerations, what does the increasing virtualization of public opinion mean? What happens, when politics becomes a sequence of events observed in real-time?

4. Chances and Challenges for open politics in Kyrgyzstan

Hypotheses that try to answer these questions can be developed by analyzing events that happened in the new post-revolutionary period. A first example is the presidential election of 2011. Former Prime Minister Almazbek Atambaev, leader of the “Social Democrats”, won the race and succeeded to the office of president. Atambaev gained a majority of 62.5% in the first round while his major competitors, Kamchibek Tashiev of the party “Ata-Zhurt” and Adakhan Madumarov of “Butun Kyrgyzstan”, received 14.3% and 14.8% respectively. Only 60% of voters went to the polls, marking a drop of almost 20 % compared to the presidential elections in the summer of 2009. Despite some reports on the illicit use of administrative resources, most observers evaluated the elections to be free and fair. Atambaev was quickly recognized by major foreign partners as the legitimate heir to Interim President Roza Otunbaeva, who had taken over the office after the overthrow of Kurmanbek Bakiev in April 2010.

As regards public opinion, however, two developments at the sideline are much more informative and telling about the general state of politics in Kyrgyzstan in 2011. A first surprise stems from political actors’ occupation with preparing themselves for the aftermath of the election. This had already become visible in the final stage of the electoral race as it suddenly lost its momentum. Following public trends, most candidates anticipated the likely victory of Atambaev and prepared for coming rounds of contestation. After the voters’ verdict, all players tried to strengthen their position and to build up their political power base. This was in sharp contrast to past elections in the country, which were marked by an endpoint, when all forces tried to get as close as possible to the center of power, not investing in independent positions but heavily engaging with mimicry practices. Now, politics had become a fluid matter, with public opinion aided by its increasing infrastructure allowing political conflicts to continue beyond single decisions.

Even more enlightening was the lack of post-election disturbances. In the beginning, supporters of Tashiev and Madumarov had gathered in the Southern towns of Dzhahalal-Abad and Osh to challenge the results in demonstrations. Yet, their number was small and, despite a short-term invasion by some of the protesters of the regional state administration in Osh, the actions were soon halted. Calls for a hunger strike and threats to “march on Bishkek”, made for example by supporters of Madumarov in Osh, were ridiculed in commentaries and, for the most part, not taken into public consideration. The public, to put it differently, reacted with sarcasm and then stopped paying attention at all. In the end, both candidates declared to solve any disputes related to the elections within the court system. This outcome is surprising considering the long history of endless “mitingi” that more often served as a successful mimicry practice than as actual political threats. In this episode, however, public opinion suddenly was able to detect attempts to use mimicry practices as mere tactics in a game. This made it a risky enterprise for any politician to mobilize supporters with alleged radical calls to the public audience.

This first example provides the new insight that politics in Kyrgyzstan, after the April Revolution, moved beyond authoritarian stagnation and was about to establish an open access order, where political actors had to learn to take public opinion into account. The second episode, furthermore, gives reason to believe that public opinion evolved from its dependence on the devastating effects of mimicry practices to a new, independent observer position.

The second example of Tashiev’s failed attempt to storm the White House and to stage another revolution shows that this position has indeed solid ground, yet it also questions the chances for genuine political innovation in Kyrgyzstan. On October 3, 2012, fellow members of Tashiev’s party “Ata-Jurt” had organized demonstrations on the main square in the capital Bishkek to call for the nationalization of the Kumtor gold-mine, the biggest industrial enterprise in Kyrgyzstan and contributor in large to the state’s budget. After several hours of gathering followers and some rounds of speech-giving, Tashiev called on his supporters to storm the White House, the seat of the parliament, and to topple the government. This attempt was quickly dispersed by local police forces and only a few demonstrators managed to climb over the fence into the parliament, among them Tashiev. Himself a member of parliament, Tashiev was arrested on the spot and put in detention and so were some of his fellow deputies. Following an old tradition, supporters in the South, Tashiev’s home-region, gathered several times; yet the big movement failed to materialize. Quite the opposite took place: Tashiev risked to be put publicly on display in court for attempting to overthrow the government.

Even while the event was still ongoing, public opinion was highly critical of Tashiev’s maneuver. Social media like Twitter and Facebook made this show a real-life event and it quickly invented narratives that for the most part ridiculed the whole action and bombarded the initiators of the demonstrations with critical questions. The public effect was so unquestionably negative that observers had to decide whether

Tashiev was simply being naïve or perhaps following a secret agenda (Doolotkeldieva 2012). Against the background of the concept of public opinion setting its own conditions, Tashiev turns out to be mistaken in what he most likely understood as a valid attempt to play politics in Kyrgyzstan. His staged revolution, if considered a solid mimicry practice to gain back attention of power holders in 2007, was ridiculed and later condemned by a mature public opinion when it took place in 2012. The attempt to play politics in Kyrgyzstan according to the old rules, one can summarize here, quickly risks to lose political reputation once and for all. A further conclusion can be drawn with regard to the virtualization of public space. Events occur in real-time and that condition diminishes chances for any political claim, if staged or not, to transmit a lasting political position. Pure shows are being quickly detected and put aside, yet political positions in general face a higher risk of being simply outdated very quickly. What is bad for mimicry practices, one must conclude, does not necessarily involve advantages for authentic political reformers.

Tashiev's case probably best exhibits the problems politicians face in Kyrgyzstan in 2012. An open access order for politics demands for all participants to act according to expectations and to ensure that public reputation can be sustained, since it is a necessity for participation in Open Politics. In the Kyrgyz Republic, this task turns out to be extremely difficult for a generation of politicians that have been accustomed to rules of the game that are rooted in manipulation and mimicry practices. No doubt that opportunities to play successfully according to such rules still exist in Kyrgyzstan. However, one important result of twenty years of transformation in the republic is the eventual establishment of an open access order that more than ever forces political decision-makers to look out for a connection to public opinion, and take account of partly overtly suspicious, partly real-time organized, and often simply critical expectations. Having just experienced Tashiev's failed revolution, one might question if the political class in 2012 is up to the task.

Literature:

Doolotkeldieva 2012

Kyrgyz Nationalist Leader Routed, by Doolotkeldieva, A., IWPR, 19.10.2012, <<http://iwpr.net/report-news/kyrgyz-nationalist-leader-routed>> (07.11.2012).

Engvall 2011

Engvall, J., (2011), *The state as investment market. An analytical framework for interpreting politics and bureaucracy in Kyrgyzstan*, Uppsala.

Freedom House 2012

Freedom in the World. Kyrgyzstan, Freedom House, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/kyrgyzstan>> (07.11.2012).

Luhmann 2010

Luhmann, N., (2010), *Politische Soziologie*, Suhrkamp.

M-Vector 2012

Кыргызстан. Исследование поведения и восприятия медиа аудитории 2012 г. (2-ая волна), M-Vector, <http://www.media.kg/wp-content/uploads/2012/07/Presentation_Media_2012_RU.pdf> (07.11.2012).

Manza&Brooks2012

Manza, J. & Brooks, C. (2012), How Sociology Lost Public Opinion: A Genealogy of a Missing Concept in the Study of the Political, *Sociological Theory* 30 (2), 89-113.

Marat 2006

Marat, E., (2006), The Tulip Revolution: Kyrgyzstan One Year After. March 15, 2005 — March 24, 2006, The Jamestown Foundation.

Marat 2006a

Marat, E. (2006), Opposition celebrates as new constitution adopted in Kyrgyzstan, *Jamestown Eurasia Monitor* 3 (208).

North 2009

North, D. C.; Wallis, J. J. & Weingast, B. R., (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.

Radnitz 2010

Radnitz, S., (2010), *Weapons of the Wealthy: Predatory Regimes and Elite-Led Protests in Central Asia*, Cornell University Press.

Sjoberg 2011

Sjöberg, F., (2011), Competitive elections in authoritarian states. Weak states, strong elites, and fractional societies in Central Asia and beyond, Uppsala.

UNESCO 2012

The State of Broadband 2012: Achieving digital inclusion for all. A report by the Broadband Commission, UNESCO, <<http://www.ericsson.com/res/docs/2012/the-state-of-broadband-2012.pdf>> (07.11.2012).

Wolters 2012

Wolters, A. (2012), *Die Politik der Peripherie. Eine systemtheoretische Untersuchung politischer Konflikte in der Republik Kyrgyzstan*, PhD thesis, Europa-Universität Viadrina.

Wolters 2012a

Wolters, A. (2012), The Loss of Difference. The Conditions of Modern Politics in Kyrgyzstan, in Stewart, S.; Klein, M.; Schmitz, A. & Schröder, H. H. (ed), *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats. Forms of Rule in the Post-Soviet Space*, Farnham, 223-240.

Sariev 2008

Sariev, Temir., (2008), *Shah kyrgyzskoi demokratii*, Salam, Bishkek.

LOCAL GOVERNMENT: TWENTY YEARS OF HALFWAY REFORMS

Introduction

This essay aims at increasing the understanding of the processes which took place in the Kyrgyz Republic during the period following its independence and have directly influenced public administration reforms and the establishment of the institution of local government during the period of the “transition”.

With the Kyrgyz Republic obtaining political independence and adopting a new Constitution in 1993, which formalized the legal status of local governments, the reform of local government started in Kyrgyzstan. For the first time, considerable changes took part in the political, social and economic life of the republic, including the sphere of local governance.

During the period of establishing a democratic state, a lot of laws, decrees by the President of the Kyrgyz Republic, and resolutions by the Government of the Kyrgyz Republic were adopted on such issues as public administration decentralization and local development, the enforcement of local governments’ rights to adopt local budgets, and programs for territorial social and economic development. For almost 20 years, the process of constructing local government reform was quite formal because the state’s policy was aimed at establishing and strengthening an authoritarian system.

Since the country obtained its sovereignty, the parliament of Kyrgyzstan has adopted a number of legal acts in the sphere of local government. In 1991, the Law of the Kyrgyz Republic “On local government and local state administration in the Republic of Kyrgyzstan” was adopted on April 19, N 437-XII. This attempt cannot be called successful because under local government it understood only the self-organization of citizens for the resolution of issues of local significance.

The system of local government included only local *keneshes*, bodies of territorial public governance (councils and committees of residential areas, housing blocs, housing, street, bloc, settlement, village committees and other bodies), as well as local referenda, meetings of citizens and other forms of direct democracy. Local state administrations were bodies of the executive power for a particular territory, e.g. a city or settlement, and were directly subordinated to the Government and the President.

Based on the Constitution, the Decree by the President of the Kyrgyz Republic “On reform of local government” was adopted on August 18, 1994 pursuant to which two stages of reform were specified: the 1-stage at the level of communities, villages, settlements and cities, and the 2-stage at the level of districts, regions and the city of Bishkek.

In the Kyrgyz Republic, a cautious course for the reform of local government was initiated because the weak economy did not allow making more radical steps. But

the political process of decentralization started. For the first time, in 2001, elections of local governments' heads were conducted all over the country. To encourage the participation of a broader population in the activities of local governments, people's kurultays were held in villages, cities and districts at the end of 2001, in which more than 90 thousand delegates⁶² took part.

The Law of the KR "On local government and local state administration" was adopted on January 12, 2002 № 5. Here, a new definition of local government appeared. Local government was understood to include representative, executive-administrative and other bodies formed by the population to resolve affairs of local significance under their responsibility. As executive local government bodies, it defined ayil okmotu, city municipalities and city councils. The Law excluded the state administration from the executive local government system, and thus started reflecting the essence of local governance more correctly.

By 2002, the transfer of all settlements of the Kyrgyz Republic (villages, towns and cities) to new local government principles was completed. More than 470 village, town and city bodies of local government were established throughout the Republic. Based on the decisions by the Government of the Kyrgyz Republic, the state transferred a significant number of objects into municipal property (more than 9,300 objects of social infrastructure for a total amount of 7.935bn som were handed over⁶³).

In 2008, the "Law on Local Government and Local State Administration" was adopted on May 29, № 99. Local government now were to be exercised by local communities through representative and executive-administrative bodies of local government in ayil constituencies, villages and cities, as well as through direct participation of citizens. The new concept of an administrative-territorial unit of an ayil constituency was introduced, within the boundaries of which the local community exercises local governance. This Law, for the first time, made an attempt to introduce a mechanism of delegating state authorities based on Law and agreement. Yet, later the national parliament excluded agreements as ways of delegating authority.

The decision of the national parliament to stipulate in the law the procedure for electing ayil okmotu heads - requiring approval by the respective Governor and the National Agency for Local Government - was very controversial. This norm was lobbied for by governors and the above named agency because such a situation was suitable for the power-holders of the contemporary authoritarian regime.

The practice of public administration demonstrated that the specified measures were not only insufficient for the reform of local government but rather caused substantial damage. In this sense, the development of local government has stopped, leaving the following tasks to be resolved:

⁶² National Strategy "Decentralization of public administration and development of local government in the Kyrgyz Republic until 2010" was adopted by the Decree of the President of the Kyrgyz Republic on December 17, 2002 № 381.

⁶³ The same place.

- fiscal autonomy for local governments;
- the optimization of governance and delineation of powers between the state authorities and local governments;
- the quality of municipal services.

In the sections below, we will provide more details on these areas.

The current status of the decentralization process

Two revolutions took place in Kyrgyzstan over a short period of time (in 2005, 2010). Among the mentioned causes for these revolutions are corruption and authoritarianism. However, another reason shall not be discounted: the policy of decentralizing public administration and reforming local government was not brought to its logical end. The excessive centralization of state power is quite a serious factor for the destabilization of the political system in any country - and history knows a number of factors. What hinders the implementation of the decentralization process today?

Following the April 2010 revolution, up to the present time, the problem of further decentralizing public administration has not lined up because, in 2010-2011, the efforts and resources of the state were spent on sustaining political stability and promoting the recovery of the post-crisis economy.

On 15 July 2011, a new Law “On Local Government” was adopted (№ 101). For the first time, state administrations were excluded from the scope of this law, the activities of which being regulated by a separate law. The law specifies the functions of local governments and more specifically identifies the public affairs that can be delegated to local authorities.

The new law was passed - but local governments are not sufficiently developed, and essentially lack the financial and economic resources for the effective implementation of their tasks. The fact that the country retained its old system of governance, both at the center and in the regions, in terms of finance, with local budgets being under centralized control, extremely limited fiscal capacity of local governments.

In the Government program «Stability and Decent Life”, it was stated that the poverty level was 33.7% in 2010. For the period 2000-2010, the growth of the economy totaled only 48%, which is the worst result among the CIS countries.⁶⁴ The current system of public administration does not meet the challenges faced by the country: having undertaken excessive functions, public authorities became cumbersome and unwieldy.

According to the opinion of the expert community, the most important unresolved problems of local government include the issues of inter-budget relations, administrative and territorial structure, reforming the branch legislation, and the quality of municipal services.

⁶⁴ The Program of the Government of the KR “Stability and Decent Life” dated January 25, 2012 № 55.

What steps were undertaken by the Government to confirm its political course for decentralization and local government reform?

The government approved the Country Development Strategy for 2012-2014.⁶⁵ One of the stated objectives is the development of the regions and local governments. For regional development, the government set ambitious goals:

- reducing the uneven economic development throughout the regions;
- increasing the capacity of local economies and their investment attractiveness;
- reducing the outflow of the population from rural areas;
- developing infrastructure;
- creating public-private partnerships at the local and regional levels.

In order to create a sustainable system of local government and to deliver good quality services to the population, the Government stipulated the following measures⁶⁶:

- create an inventory of normative legal acts to confirm their compliance with the Constitution of the Kyrgyz Republic and the Law of the Kyrgyz Republic “On Local Government”;
- develop legal acts on administrative and civil responsibility of officials for the quality of delivered municipal services;
- alter normative and legal acts in the area of inter-budget relations aimed at strengthening local capacity;
- alter the Law of the Kyrgyz Republic “On non-tax payments” related to local fees;
- develop standards and regulations on municipal services for the population;
- develop and initiate systems for monitoring and assessing the quality of the delivered services (management, social, infrastructure, informational and so on);
- strengthen the material and financial bases of local governments in accordance with their functions and delegated authorities;
- design mechanisms for private sector and public sector engagement into municipal services delivery;
- establish multi-functional centers in 40 districts for service delivery to the population;
- develop a system of training and re-training municipal servants;
- establish public advisory councils for local governments.

⁶⁵ Mid-term development program of the Kyrgyz Republic for 2012-2014 (adopted by the Resolution of the Government of the KR dated September 8, 2011 № 540).

⁶⁶ The same, item 162.

At first sight, these are very important and necessary activities, but how will they promote the strengthening of economic initiatives on site and promote local governments' independence?

On 20 July 2012 at the National philharmonics, a national meeting of heads of local governments was held upon initiative of the Prime Minister of the Kyrgyz Republic O. Babanov, and under the banner of T.Satylganov. The Prime Minister charged the Governors of the regions, akims and heads of ayil okmotus with developing comprehensive regional development programs for each ayil okmotu within a month, with specified type of activities, timeframes and focal persons. The speech by the Prime Minister caused a number of questions.

What is understood under comprehensive regional development programs for each ayil okmotu? Is it feasible to develop such programs within a month?

According to the Law "On Local Government", a program for a city's or village's development is adopted by local keneshes, and as deputies of local keneshes are on vacation in summer time, there is a problem with executing the Prime Minister's order "within a month".

Even if we assumed that the governors would adopt such programs, these programs would soon become invalid because the institution of Governor will be abolished. What is more, if akims were authorized to adopt such programs, the question would be whether the latter were viable since akims do not enjoy such powers. In all these cases, the general question arises about the financial resources for such programs.

The order by the head of Government furthermore confuses definitions: "regional" or "ayil okmotu" development. The development of the regions and the development of ayil okmotus come with different goals, missions and opportunities attached. The objects of regional development include electricity, gas supply, public roads for common use, pastures, and health facilities - or in general: all state infrastructure. As for ayil okmotu objects, these are all facilities which are under the jurisdiction of the local authorities and included into the list of local affairs, specified by the law "On Local Government". Thus, again, we see plans forcefully postponed for an indefinite period of time because the objectives of regional and local development are not clearly defined.

This example demonstrates that the Government occasionally recalls the existence of local governments and considers them an important element of governance, but does not take programmatic measures to change the nature of the relationship between the state and local government, leaving them in the same condition as before.

In his speeches, the head of the national government posited that Kyrgyzstan switched to a two-tier budget - but whether this was really the case we will discuss in the next section.

Inter-budget relations

Profoundly reforming local government is hindered by the ancient principles of the budgetary law, according to which the right of local governments to form an independent budget is violated. In the formation of an independent budget, local governments still, to a large extent, depend on state authorities.

The relationships between the republican budget and local budgets are regulated by the Law of the Kyrgyz Republic «On Basic Principles of the Budgetary Law in the Kyrgyz Republic» and the Law of the Kyrgyz Republic “On financial and economic principles of local government” and other normative legal acts of the Kyrgyz Republic.

The practice of inter-budgetary relations demonstrates that (quote from a presentation made by the deputy Minister of Finance, A. Kozhoshev): “from the republican budget, state services of a general designation are funded, such as: defense, public order and safety, as well as costs related to environmental conservation, housing and community services. Further funds are allocated for the maintenance of education, health care, social insurance and social security, physical culture, TV, radio and publishing facilities. Transactions connected with the issuance and repayment of budget loans, acquisition of shares of the state, privatization of state property, the maintenance of the local administrations of the regions and regional archives are taken into account.”

“Activities which the Government of the Kyrgyz Republic shares the responsibility for financing through transfers, established in accordance with this law, are funded out of the republican and local budgets.”

“Local budget funds are allocated for addressing local government matters, such as the maintenance of municipal enterprises, institutions of education, health, culture, social security and welfare, physical culture, television, radio, publishing houses, housing, agriculture, water, forestry, fisheries and hunting; transport, managed by local authorities, and other activities as defined by the law”.⁶⁷

According to the information provided by the Deputy Minister of Finance, a number of problematic areas of legislation can be mentioned. First of all, the budget legislation confuses state and municipal spheres of education, social security, etc., because they are exclusively the responsibility of the state according to the Constitution. Secondly, the responsibility for transfer-financing rests with the government, and the source of funding is not only the republican but also local budgets. Third, despite the rule established in the law that local budgets are prepared, approved and executed by local governments, the local budget is actually prepared top-down in consultation with the Ministry of Finance.

Naturally, a question arises related to the content of article 5 of the Law of the Kyrgyz Republic «On Basic Principles of the Budgetary Law in the Kyrgyz Republic»

⁶⁷ http://www.budget.kg/articles/articles_archive/2011/05/27/

lic”, which states: “The Government of the Kyrgyz Republic and local governments carry out the same fiscal policy”.

What does “the same policy” mean and what would be the criteria for this? The “same fiscal policy” could mean that local governments were part of the public administration system - but in this case, inevitably, there would be an incompliance with the Constitution, which is not always remembered.

If under the unity of budget and fiscal policy is to be understood that both are following the same rules as prescribed by the law, the unity of these rules shall be approved in accordance with the constitutional principle that local governance is the right and the ability of local communities to resolve issues of local significance in their own interest and responsibility.

The modern model of inter-budget relations does not promote strengthening local governments, as local governments do not have enough incentives to improve the collection of taxes and other revenues. In approving the budget, the laws provide the government with the right to annually review normative deductions from national tax receipts. Such practices lead to uncertainty and instability in local budget planning. In its turn, the uncertainty about sources of funding leads to local governments’ dependence on officials of the Ministry of Finance.

Furthermore, it is certainly important to develop criteria for the transparency of the financial and budget systems of local governments, in order to provide the local population with more information and thus enable it to establish effective control over the formation and execution of the budget.

In the course of studying the laws, another factor constraining the development of local government was discovered. Following amendments to the legislation on the budgetary law in 2004, the definition of “local budget” was changed: while being previously understood as the budget of the local state administration and local government, it now refers to the budget of local governments, only.

On the one hand, such an amendment is progressive. But when going into the details of its content in the context of the entire legislation, on the other hand, it becomes clear that the amendment puts an undue burden on local governments because, following branch laws (more than 400), many state activities shall be funded from the “local budgets”. Unsuccessful legislative innovation played a cruel joke and “plunged prostrate” local governments to the state.

The international practice of inter-budget relations includes different levels of budgets - from two- to four-tier, and with the budget of either a city or a village being the lowest level of budgeting. It does not matter how the budget is called (two-tier, three-tier, etc.). The main factor is the budgeting procedure, which shall take into account the independent nature and the needs of local governments.

The dispute over the independent nature of local governments always ends with a particular argument used by some politicians: the majority of local authorities is

weak and therefore requires subsidies. Against the background of a similar reasoning, the logic of previous political regimes should be recalled, where it was beneficial for the center to keep local authorities on a tight leash while imposing the entire responsibility for the resolution of local issues on them.

This logic is completely unsuitable for the new political environment - not only because it is unconstitutional but also because it does not comply with the principles of economic freedom and slows down the development of the regions, cities and villages of the Kyrgyz Republic.

If we take into account the causes of the political upheavals the country saw in 2005 and 2010, it is necessary to think about preventing the recurrence of such events in the future and changing the nature of the relationships with the local community.

Subsidiary responsibility for affairs of local government

The National Strategy “Decentralization of public administration and development of local government in the Kyrgyz Republic until 2010” made a very important reference to the principle of subsidiarity - the content of which, unfortunately, was not being disclosed.

In order to understand this concept more clearly, let us refer to an analogy. The principle of subsidiary responsibility is specified in the Civil Code of the Kyrgyz Republic. Such a type of additional responsibility is the one a person owes to his creditor. This type of responsibility includes the liability of an applicant for a bank guarantee with a cash commitment, a founder’s liability with personal property in a limited-liability company, and others.

This type of responsibility is very important for creditors, who bear the big risk of non-repayment of credits, because it allows prosecuting other market participants in the case of a debtor’s failure to fulfill her/his obligation.

Setting aside the monetary relations, in the concept of subsidiary responsibility one can identify a very important feature: the responsibility of a third party for enforcing the fulfillment of the obligations of a debtor to his creditor.

By analogy, in the public law it is necessary to define an institution of subsidiary responsibility as an additional responsibility of the state or local governments to the citizens, for the proper delivery of public services by institutions and companies of the state or local government. This institution will increase the responsibility of public authorities for the decisions taken.

In addition, it is important to remember that, in many sectors, public companies and institutions (state and municipal) have big debts but are not going to return them because all the debt, in the long term, can be written off through the state or local budget, i.e. at the expense of citizens. This approach leads to an “immunity” of companies and institutions, making them irresponsible, which undoubtedly affects the quality of public services.

There are critics of this approach, which may use the impossibility of extrapolating the practice of private relations in the public sphere as their main argument. But the need to define the subsidiary responsibility of the state or local governments is based on the need of society and its citizens to continuously receive public services.

In our view, the studies of the Center for Strategic Studies of the Volga Federal District “The authorities, functions, and objects of reference in the long term perspective of the development of the state” are very interesting:

“The practice of constantly redistributing responsibilities among bodies at different levels of government based on their equality and equal significance requires the pillar of the principle of subsidiarity.

The concept of subsidiarity dates back to medieval urban law. Its modern concept has two important aspects:

- subsidiarity relating to the relationships between individuals and institutions;
- subsidiarity in relationships among various levels of governance.

The question of interest to us is the following: how to ensure consistency between the individual and the system, on the one hand, and between the state and local government on the other? Until now, political theory has offered two radically different answers to this question, suggesting hierarchical and coalition principles for harmonizing relationships.

Subsidiarity is able to give a third answer, which meets the requirements of modern thought, and at the same time carries a certain cultural novelty. Under the principle of subsidiarity, the components of the system operate in a consistent way not because they are induced to do so by pressure from above (members of the system are organic components of the system itself, i.e. they exist because there is a system) and not because they are independent units, independently taking decision to join or leave the coalition (i.e. the system exists only because its constituent elements decided so), but because they themselves and the system have something in common (whether a set of values and / or common interests). Composite elements cannot leave the system (because they cannot survive outside the system), but the system does not have any hierarchical superiority towards its component parts (as the system itself cannot survive without them).

The central administration is necessary not more than any local community. The local community, in its turn, requires the central administration in order to ensure the harmonization of decisions. Individuals and local governments enjoy autonomy, which cannot be restricted by any political system (with respect to the individual) or the central administration (with respect to local authorities).

Indeed, the fact that local governments appeared within the structure of the organization of power is associated with the implementation of a fundamental principle: the reduction of administrative distance between the decision-making body and the sphere where the effects of these decisions materialize, thus creating greater accuracy

in the focus of the decision and optimizing the costs of its implementation”.⁶⁸

Subsidiary responsibility of the state to its citizens cannot be without limits, and, in this sense, it is important for the Government of Kyrgyzstan to determine the grounds for the attachment of this type of responsibility and the scope of municipal or public services, where applicable. The answer to the problem should be guided by the priorities of the population and economic feasibility.

Administrative and territorial reform

Reform of the administrative-territorial structure has been one of the most urgent tasks for the entire period of Kyrgyzstan’s independence, and the objective of such a reform shall be the optimization of the levels of state and municipal administration.

The four-tier system of the administrative-territorial structure, which consists of the central government, regional public administration, district public administration and local government, was inherited from the Soviet command and administrative system. Currently, the administrative-territorial structure is not optimal and does not meet the demands of a modern society. Relatedly, the issue of reforming the four-tier administrative-territorial structure of the state has to be resolved.

The Prime Minister, O. Babanov, declared that the government made the first step towards reforming administrative and territorial units. “Kyrgyzstan switched to a two-tier budget, which requires implementing administrative and territorial reforms. We are ready for serious changes aimed at developing the regions”, O. Babanov stated.

The Government of the Kyrgyz Republic adopted the concept for an administrative and territorial reform on March 23, 2012 № 198. The concept was developed in order to implement the national government’s program “Stability and Decent life” and is aimed at regional development and welfare improvements for the country’s population. The concept’s implementation is subdivided into three stages.⁶⁹

The first stage of the administrative and territorial reform will be implemented during 2012. At this stage, it is envisioned to establish the institution of an authorized representative of the Government in the regions, abolish district keneshes⁷⁰, transform urban-type settlements, improve the activity of the people’s kurultai, and go ahead with financial decentralization, ensuring the availability of state and local government services for the population.

After the adoption and coming into force of the new Constitutional Law of the Kyrgyz Republic «On Government of the Kyrgyz Republic», the institution of the authorized representative of the Government will be established in the regions on the

⁶⁸ From of the report by the Center for Strategic Studies of the Volga Federal District “The authorities, functions, and objects of reference in the long term perspective of the development of the state”. Russki arhypelag.

⁶⁹ <http://www.gov.kg/?p=8695>

⁷⁰ While the publication was prepared the President signed a law which abolishes district keneshes.

basis of state regional administrations and equipped with appropriate staff.

In 2013-2014, the second phase of the administrative and territorial reform will be implemented, merging some ail aimaks and improving personnel policies.

According to the administrative-territorial division at the municipal level in Kyrgyzstan, there are 25 urban and 459 rural administrative units that comprise more than 1,800 villages. The current division of ail aimaks requires optimization. In the Republic, there are 57 ail aimaks consisting of only one village, many of them housing only a few people. At the same time, there are ail aimaks which include more than 15 villages and a population of over 40,000 people.

For the purpose of optimizing ail aimaks, it is proposed to merge municipal administrative units using such criteria as natural landscape conditions. Ail aimaks with populations of 3,000 people will be merged with others, except for mountainous, remote, difficult to reach and close to border settlements, etc.

The third stage of the administrative and territorial reform will be carried out in 2015-2017. At this stage, the integration of districts and the optimization of administrative authorities at the regional level are envisioned.

At present, the country has 40 districts with numerous governance structures. The optimal integration of districts will reduce government costs, including the costs of regional branches of ministries and agencies, minimize administrative functions, improve the manageability of regional public authorities, and ensure more efficient use of natural, industrial, human, material and other resources.

The Concept rather briefly describes future events and the direction is correct, but it is very important to do an economic impact assessment of the administrative and territorial reform. How many administrative units will be liquidated, reorganized (accession, association)? What economic effects can be achieved through such a transformation? What will the reform bring to the people?

Unfortunately, not all citizens are ready for such a transformation because parochial orders and customs are still very strong. In their view, a centralized order of governance is more convenient and predictable. In this regard, it is important to design an action plan for the Government and local state administrations in coordination with the local governments to address the issues of reorganizing the territories, economic and social development perspectives.

It would be reasonable to initiate activities in some districts of each region, the results of which could serve as examples for future administrative-territorial units.

For optimal organization and governance of authorities it would be reasonable to establish special constituencies which are not connected with the administrative and territorial structure but are important for the public (the appellate judicial districts, special medical institutions, raw materials processing services, electricity supply, passenger, transportation services, etc.).

Legislation as an obstacle for the reform of local government

The relevance of this topic meets the needs of society to build a just and democratic governance system in cities and villages.

Previous authoritarian regimes in the country were not interested in conducting democratic reforms and decentralizing public administration in Kyrgyzstan - but what has been preventing a change of the situation now?

Unfortunately, efforts of decentralizing the public administration and bringing the current branch legislation in line with the Constitution were cosmetic. The adoption of a special law "On local government" has not deeply affected the decentralization of the public administration because there are a lot of branch laws that hinder the reform of local government.

A preliminary analysis of the branch legislation demonstrates that local governments have a lot of obligations to the state and that there is a duplication of powers of state and local authorities.

In this regard, one of the key prerequisites for the policy of decentralization aimed at delineating functions and responsibilities between local governments and state administrations shall be the assessment of branch laws related to the decentralization of functions. In the system of legislation, more than 400 laws and regulations were adopted, in which there are evident contradictions with the principles of local government and fiscal autonomy.

For the organization and further development of a functioning system providing for livelihoods in the local territory, socio-economic planning and the delivery of social and cultural services to the population, the local government jurisdiction includes a limited range of issues of local significance. But, despite the limited range of issues, there is a duplication of responsibilities with those of state agencies, which leads to an expansion of responsibilities of local authorities, observably ineffective service delivery at the local level, as well as an expected high load on local governments, which are experiencing great difficulties because of their limited budgets and human resources.

A number of branch laws, which directly or indirectly affect the activities of local governments, have to be aligned with the Constitution of 2010. This conclusion is based on the fact that the reform of local government was mainly based on two laws (On Local Government, Elections to local keneshes). But a large number of branch laws were not changed. Those laws were adopted at the time of Kyrgyzstan obtaining independence and not always took into account the needs of local government due to certain political factors.

In the course of analyzing branch laws, the responsibilities of state bodies and local governments shall be the object of the study, and the elimination of contradictions between the new law "On Local Government" and branch laws shall be its result. In the process of monitoring and evaluation it is necessary to select branch laws that

contain the sources of duplication of authorities between state bodies and local governments.⁷¹

In forming public policy on local government, it is important to remember that the problem of duplicate responsibilities of state bodies and local authorities in the branch laws cannot be resolved by mechanically removing duplicated functions from the text of the laws. It is necessary to take into account the fact that certain governmental tasks are important and difficult to resolve without the assistance of local authorities. Therefore, the law enforcement practice of the state shall be carried out with the application of the procedure of delegating state responsibilities while identifying sufficient budget sources for funding. To do this, it is important to determine how, when, to whom, and in what areas the responsibilities of the state can be delegated.

In order to bring branch laws in line with the accomplishments of the local government reform, it is necessary to study a large number of laws in the areas of health care, social protection, education, science, culture, security and others, in which the individual commitments of local governments to the state became “a stone hanging on the neck” of local government. Autonomous responsibilities of local government shall correspond to the principles of fair, effective governance aimed at enhancing economic independence of local authorities and increasing the interest of local communities to participate in the economic development of their cities and villages.

Such a methodological approach to the reform of branch laws allows for carrying out the decentralization process more deeply, which will positively impact the policy of fiscal autonomy of local governments, thus enhancing their status. Therefore, bringing the branch laws in compliance with the Constitution of the Kyrgyz Republic is an important task for the Government and the Parliament, not only in terms of legalizing formal legal norms, and specifically from the position of local governments.

The state shall provide local governments with the right to decide local issues independently, must not overload them with non-relevant functions, and distribute responsibilities in a way that allows focusing on the delivery of good quality services to the citizens. The autonomy of local government is a requirement of the Constitution of the Kyrgyz Republic and the international law.

Municipal service

Addressing the economic and social problems of society depends primarily on the conditions created by the state for economic and social activities of its citizens because they have relationships with officials of state and municipal bodies every day. The principal difference between a command and administrative governance on the one hand and democratic governance on the other is precisely the character of the activity of executive bodies and their relationship with citizens.

⁷¹ In May 2012, the Institute of Constitutional Policy started conducting a study of the branch legislation on the decentralization and delineation of authorities between the state and local governments.

Since 1993, in theory, fundamental human rights are guaranteed by the Constitution of the Kyrgyz Republic - but, in practice, there are no such guarantees. This attitude towards the Constitution led to two revolutions because officials completely lacked the understanding of its essence. Violations of the constitutional rights of citizens took place at almost every step but officials did not learn to be accountable to citizens and were not sent to court.

In the area of executive authorities' activities, special attention shall be paid to the lack of a modern administrative and procedural culture among officials at state bodies and bodies of local government, which is an acute problem in Kyrgyzstan. Currently, the most difficult and yet unresolved practical issue in public administration is directly reflected in areas such as corruption and the protection of citizens' rights.

The quality of life in cities and villages depends not only on their level of economic development but also on the level of municipal officials' qualification – i.e. city council officials and the staff of *ayil okmotus*. Despite the fact that the local government system in Kyrgyzstan has been functioning for more than 20 years, the country does not have a clear state policy on upgrading the skills of municipal servants.

The regulation of municipal services is based on the law of the Kyrgyz Republic “On Municipal Service” which defines the status of a municipal servant, the order of performance of municipal service, the issues of remuneration, social protection, etc. The Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic carries out constant training, retraining and qualification upgrading of municipal servants.

The Association of Cities of the Kyrgyz Republic, the Association of Local Governments of villages and settlements of the Kyrgyz Republic, and the Congress of local governments of the Kyrgyz Republic, were established to unite local governments and protect their interests. These organizations were transformed further, and a single organization was established: the Union of Local Governments. As part of the activities of this organization, many seminars and training programs were held.

But in spite of these measures and the availability of educational institutions, local governments cannot yet benefit by having highly qualified professionals. Municipal servants cannot keep pace with the progress in technologies and governance, and do not satisfy the public demand for local services.⁷² In rural areas, there is no incentive to join the municipal service. All these factors have a negative impact on local and regional development in Kyrgyzstan.

Despite the fact that the performance requirements for municipal and public services are identical (discipline, class rank, career, position, etc.), there was an artificial separation of the municipal from the state service. This artificial separation created a barrier between the two types of service (there was an opinion that the state service is higher and more prestigious than the municipal service, including the level of salary).

⁷² http://www.budget.kg/articles/articles_archive/2012/01/24/

The most important common features of the municipal and state services are the public sphere (power) and administrative relationships (hierarchy, discipline). If guided by the above characteristics of commonality, there is no difference between the principles of service. This is why we were very surprised by an idea that originated within the walls of the Government: in its essence, the relationships between the head of an administrative agency and a subordinate person shall be regulated by a contract (agreement), i.e. the sphere of administrative relations shall move smoothly into the sphere of labor (contractual) relationships.

To what extent is it reasonable to combine these naturally different relationships, and what is conceptual in the issue of contractual and administrative arrangements?

The administrative relations between an employer and an employee arise from administrative acts (orders, instructions which are issued after applying for a job). Administrative acts embody the will of the authority. The contract, by its nature, is a bargain between an employer and an employee, who agree to determine the level of wage, the scope and mode of operation, vocation and etc. The main distinctive feature of the contract is the will of two equal subjects.

In the state service, the principle of continuity of service and the institutional memory is important. Continuity of service is important from the perspective of ensuring the stability of an agency's work. As for the institutional memory, it also affects the stability of the service, is based on analyzing the praxis and using the results of a state body, and does not allow radical surges in changing state policy.

Another important aspect of the performance of the state service is the detection of corruption. The country created a number of special state bodies to combat corruption and eliminate administrative barriers, and the state invested much energy and resources for fighting against bureaucratic red tape and usury. Yet, every time we witness the persistence of bureaucratic standard procedures and a reluctance to change. Especially when there is a fight against corruption, how to define criteria for the phenomenon of corruption – do we have to leave everything to the investigator's opinion? What to do and how to act in this area?

Unfortunately, in society, there is a stereotype that corruption can be fought only by using the methods of the criminal law. But in the work of state agencies, there are two legitimate ways to control the activities of the administration and limit corruption: applying administrative procedures and controlling the actions of officials to make them comply with such procedures (both through administrative and judicial procedures).

Every ministry, every officer establishes its/his own rules of communicating with citizens. There are common approaches in public administration, but the complexity is captured in the question of how to make them meet the requirements of fairness, validity, effectiveness and legitimacy. There are no common rules.

In this regard, frequent questions are: what shall an official do upon a request of a citizen? What are the general administrative principles of work? We can say, defi-

nately, that the practices of officials are very different; the only thing that unites them is the art of their activities' "equivocating".

In order to streamline the state service, the Law "On Administrative Procedures" was adopted on March 1, 2004. It was aimed at preventing corruption and addressed the following tasks:

- regulate the procedures for preparing and making decisions applied by bodies of the executive power, and establish general principles for the relations between an applicant and an authority;
- raise the level of responsibility of executive authorities and officials in order to protect the rights and legitimate interests of the citizens of the Kyrgyz Republic.

Within the framework of the World Bank GTAC project «Public administration reform" in 2008, the Institute for Constitutional Policy conducted a study on the "Evaluation of the regulatory impact of the Law" on administrative procedures. The study arrived at the conclusion that no state authority returned the law "On administrative procedures" as an answer in a list of normative acts they are guided by in their activities. The law has been in force for more than 8 years now.

The study discovered one more reason for the non-enforcement of the Law "On Administrative Procedures". This is the fact that officials of state bodies who work with citizens and consider administrative cases do not receive appropriate training, do not know about the law, do not have the required procedural culture, and that the law does not have a direct regulatory effect on the activity of state bodies, on the process of decision-making by bodies of state power.

The findings of the study conducted in 2008 also apply to the activities of municipal servants. It is vital to notice that, if the new government⁷³ does not fulfill the requirements for administrative procedures, the crisis may be exacerbated with every passing day of governmental activity.

Conclusion

It seems that, for twenty years, we adopted Constitutions and laws only to delineate power and appoint ministers.

Today, it is impossible to manage the economy of the country using the same methods. Moving away from authoritarianism and excessive centralization shall be accompanied not only by mutual constitutional control of authorities but also such governance methods as applied in countries which are experienced with democracy. These include the decentralization of state power, subsidiary responsibility among bodies of power, and a properly structured inter-budgetary policy. All these tasks must be performed by an appropriately constructed administrative service, the activities of

⁷³ When the article was written the Prime Minister O.Babanov handed in his resignation. The process of the formation of a new government started. <http://kg.akipress.org/news:559665/>

which shall be based on strict compliance with the laws and administrative procedures, as a guarantee for good governance.

For twenty years, we have been losing values - not only moral ones but also those related to the management of social processes. It is time to think about missed opportunities and how to rebuild the future. Today, after two political tumults, the conclusion can be made that the reform of local government is not a tribute to a European fashion but rather a vital necessity both for the people and their rulers.

THE TRANSFORMATION OF KYRGYZSTAN'S SOCIAL STRUCTURE IN THE TRANSITIONAL PERIOD

Introduction

The topic of the social transformation of the Kyrgyz society and the resulting changes in its social structure during the years of independence has been almost completely ignored in substantial studies and publications by local sociologists. The available literature is quite fragmented and only considers some social groups (e.g. the elite, the middle class) or certain aspects of social changes (issues of social inequality, poverty). Yet, given the low level of development of the social sciences in Kyrgyzstan, this situation is easy to understand.

Needless to stress the importance of the topic from the point of view of science, but, at the same time, the theme of changes to the social structure of society is essential for managers and politicians. Without knowing the social structure of society, having no idea of social groups and their interests, it is difficult to draft and implement effective policies for the economic, political and spiritual life. Without an understanding of how the social structure functions and what it is that makes society the integral organism, it is impossible to overcome centrifugal tendencies and prevent social conflicts.

The problem of a changing social structure of society is also important in relation to social security. Thus, in the context of Kyrgyzstan, the issues of preventing social upheaval, fostering the social integration of a fragmented society, sustaining the social structure, and avoiding further excessive social polarization are vital.

In this sense, the problem of social change is important from the point of view of societal development and the formation of images and projects of the future, as related to such categories as the organization of relations between social groups and the formation of social norms and social expectations.

In this article, following traditional approaches, the structure of society will be regarded as its division into certain communities, social groups, classes and strata, reflecting people's different positions in relation to one another based on a number of different criteria.

The transformation of the social structure of Kyrgyzstan after the collapse of the Soviet Union has had significant similarities with the processes of social transformation that took place in other post-communist countries – the so called 'transition countries'. Yet, Kyrgyzstan also has characteristic features of its own which spring from the historical legacies of the country - from both the pre-Soviet and Soviet period.

In modern times, many overlapping factors of social change in Kyrgyzstan have

created the remarkable situation of a society whose social structure is not very shaped. This peculiarity is expressed in a combination of elements of modernism and archaism, thus allowing to characterize the present Kyrgyz society as transitional and unstable.

The changes in the social structure are continuing - its transformation is associated with such processes as the formation of new social status groups and the deepening and increasing complexity of social stratification. At the present stage, the social structure of the Kyrgyz society is characterized by the following phenomena: the total marginalization of society, the criminalization of society, the complexity of a new generation of elites and their modernization, the middle class' small share of the structure of society and its fragmentation and lack of consolidation, the unresolved anomie of social development and the reproduction of archaic social structures.

Peculiarities of the social structure in the soviet period

Kyrgyzstan was part of the Soviet Union, but the social structure that was shaped in the late Soviet period cannot be considered in isolation from the processes of social development that had been taking place within the vast country during the earlier period of constructing communism.

Kyrgyzstan had been a traditional society in the pre-Soviet period. Clear social stratification did not exist, and clan and family relations made up the basic framework of society. Tribal relations helped the Kyrgyz nomads to survive with limited resources. These were based on the common use of pastures and other resources, which implied the need for team work and mutual assistance in their communities. Differences in the social status of people, of course, existed. Thus, the traditional Kyrgyz society comprised the classes of bukara (peasants), clergy, judges, and manaps – the latter being the upper class that was formed by well-off people with a significant number of cattle and other property.

Typically, these three social standings were hereditary, although the principle way of forming the judiciary changed when Kyrgyzstan entered the Russian Empire in the 19th century: the positions of judges became elective rather than hereditary. The manaps, under customary law, enjoyed some class privileges. For example, they could not be subjected to corporal punishment and they could refuse to obey a judge who was of a primitive origin. The manaps were referred to as the “blue blooded”, indicating a status of aristocracy. Soviet history books placed the classes of manaps, judges and clergy at the top of society in pre-revolutionary Kyrgyzstan⁷⁴, described them as forming an exploitative layer, and contrasting them with the bulk of the population: the simple class, or peasants (Bukara). This was an attempt to embed a traditional society in the theory of class struggle, which was in line with the ideology of the Soviet state and its social structure.

⁷⁴ The socialist revolution of 1917 is implied with a subsequent establishment of the Soviet power in Kyrgyzstan.

Yet, in fact, the class distinctions in the traditional Kyrgyz society were not based on a clear division of social characteristics typical for class societies, with clearly articulated economic interests of different classes, but were rather based on the criterion of origin. Moreover, the legitimacy of the manaps' political power was based on the delivery of services to their relatives on the one hand and their moral authority on the other. Manaps acted as paternalistic leaders and protectors of their tribes and clans, and represented them in general Kyrgyz political processes.

The colonial period did not introduce significant changes to this social structure. Dramatic and unprecedented transformation began only in the Soviet period. The policy of forcing nomads to settle down, and the creation of collective farms and state farms were significant factors that considerably influenced the social transformation. Soviet policy was aimed at establishing a uniform social structure across the vast country - namely, the creation of the three backbone elements of the social structure in the form of the working class, the collective farmers and the social "stratum" of the Soviet intelligentsia.

Processes of rapid industrialization in the country, on the one hand, and the collectivization of agriculture, on the other, also affected Kyrgyzstan, and led to the fact that the former nomadic cattlemen became farmers or state farm workers. Industrial development and the construction of factories and plants allowed developing cities and an urban population. Centers of urban culture began to appear and a working class emerged. Despite the fact that the indigenous population of the country started getting involved in the urban economy and that party leaders were challenged with an objective to "nurture" the national working class (at least, party documents and educational publications of the Soviet period reflect this intention), it should be noted that the working class in Kyrgyzstan during the Soviet period was mainly imported from the more urbanized parts of the Soviet Union, mostly from Russia, Ukraine and Belarus. The process of creating a working class in Kyrgyzstan was particularly intensive in the 60-70's due to the immigration of surplus labor from the more central parts of the USSR. Local people got involved in the industrial sector, but only in small quantities. This is why, until the collapse of the Soviet Union, the working class in Kyrgyzstan consisted mainly of representatives of non-Kyrgyz ethnic origin.

The bulk of the indigenous population was employed in agriculture. Through a variety of campaigns aimed at encouraging rural youth to stay on the farms after they had finished school, the government actually pursued a policy of keeping young people of ethnic Kyrgyz origin in rural areas. Not enough attention was paid to the professional orientation of young people to get worker's professions. Thus, the social mobility opportunities for young people from the villages were low.

The rural youth could obviously not compete with the urban youth in terms of employment at factories and plants. In turn, the low mobility of the rural youth created a problem of redundancy of young people in rural areas, especially against the background of demographic factors – an increasing birth rate and related rural popu-

lation growth. In other words, the prerequisites for securing employment segregation and conflict between the city and the country were created - largely coinciding with the ethnicity of citizens.

During the years of Soviet power in Kyrgyzstan, the national intelligentsia appeared, being representatives of professional and creative sectors. Representatives of the indigenous Kyrgyz population also entered the managerial class.

Formally, the Soviet Union exhibited a classless, egalitarian society, because it was allegedly free of antagonisms and class struggles between the main social groups. The three backbone elements of the social structure - the working class, collective farmers and the intelligentsia - were part of the same state-paternalistic mechanism. As the state was the sole owner and the sole guarantor of social benefits, the interests of social classes were smoothed and became part of the public interest. In this context, all social groups were in the same position, and they did not have clear and specific group interests.

In reality, the situation, of course, was much more complicated. Social differences and inequalities existed, despite the deliberate blurring of the real situation by ideological means. Group interests and contradictions persisted both in the economic sphere and in the sphere of social relations. For example, it has not been a secret that a collective farmer had a lower social status than a worker.

In general, under socialist rule, the main factors shaping the social structure of society were the following:

- State ownership of the means of production;
- Full employment;
- Salaries paid by state-owned companies being the main source of income for the majority of the population;
- An equalizing approach to income which did not create incentives for the accumulation of individual wealth;
- A comprehensive system of state social security which provided a minimum level of social services to all.

In Soviet times, studying the social stratification was not encouraged, and, although social scientists studied various social strata and social mobility issues, the ideology of that time did not allow conducting an adequate study, voicing the problems of social inequality, class structure, exclusion of citizens from the state, social power, and the role of various social layers. This state of things, no doubt, led to the fact that social scientists could not really study the processes of social change, or that they could do it only in fragments, and using single theoretical approaches. In other words, the possibility of reflecting on social phenomena and processes was eliminated.

Subsequently, this definitely impacted on the state of sociology in the transition period, as the understanding of the present has been “tied” by an incomplete understanding of the past.

The creation of collective and state farms did not really change the nature of ownership. Property was collective (in fact, owned by the state), but the formation of collective farms and state farms coincided with the clan divisions of society. In addition, as regards the breeding of livestock, the tradition of seasonal nomadism was preserved. The overwhelming majority of the population remained rural and became involved in agriculture, using mostly hard hand labor for the production of tobacco and cotton.

The urban population was represented by the working class (mainly the Russian-speaking population) and the intelligentsia. The ethnic composition of the intelligentsia and the party nomenclature was mixed. The soviet authorities, in accordance with the policy of “indigenizing cadres”, maintained a certain balance in the appointment of senior party leadership and the highest economic posts. As a result, the indigenous ethnic group started dominating the administrative system after some time.

According to some researchers⁷⁵, in Soviet times, there was only one real class – the class of the nomenclature. The nomenclature enjoyed real social power, resources, the ability to act rationally, etc. The basis of the existence of the nomenclature as a class was the total state ownership of resources and the omnipotence of the party bureaucracy. As for the other social classes, they were all equal in the sense that they depended on government organizations and did not have any economic, social or even symbolic resources to influence social processes. Since the ability to influence social processes was minimal, the situation developed towards social exclusion, characterized by a gap between those in power and everyone else. Thus, the social space was concentrated around one pole: the almighty nomenclature.

If we apply the approach of Max Weber, in pre-transition societies, stratification had the form of status groups - as the state suppressed market activity, there was no economic justification for the division of society into classes. Social division in pre-transition societies existed but it was based on political power and social networks which guaranteed access to resources. In other words, the social status was determined by political and social rather than economic capital.

Changes in the social structure of society since 1991: a new social stratification

With the collapse of the Soviet Union, in Kyrgyzstan, just as in other post-communist countries, the processes of unprecedented social transformation started. It should be noted that the socialist era had left many unresolved social contradictions, which, in spite of ideological camouflage, did not disappear, and during the period of stagnation and restructuring (Perestroika), they became more urgent and eventually “broke out”.

⁷⁵ See: Kutsenko. O.D.: The society of the unequal. Kharkov, 2000.

Proclaimed slogans of Gorbachev's perestroika talked about renewal, transparency, democracy and freedom, and the acceleration of scientific and technological progress. In reality, all these slogans hinged on contradictions in the form of a growing backlog of the country's economy from the developed world, the crises in education, culture and science, the alienation of the majority of citizens from the management, and the growth of protest potential. The needs of the community grew, and the state of the economy was unable to meet them. The proclaimed equality became a universal leveling which deprived the society of the spirit of competition, the desire for a better life, incentives for better performance, etc.

With the collapse of the Soviet Union, both the political regime and the economic system that had existed for seven decades underwent fundamental changes, marking the beginning of the formation of a, so to speak, new society. A new social stratification was the main social mechanism for the formation of a new type of society.

What were the features of the formation of a new social stratification in Kyrgyzstan since independence? In general, the following changes took place:

- the previously existing unipolar social space with the characteristic hypertrophied role of the nomenclature class changed, and a new upper class started to form;
- the status of the social groups that had formed the backbone of the socialist regime - the working class, the collective farm peasantry and the intelligentsia - changed. These groups started being modified and were characterized by dispersion;
- new classes started to form which had not existed before. The society became really multi-subject;
- new social relations based on private property and new relations of power started to form. Private property became the basis for the emergence of groups with economic interests, and thus contributed to the emergence of a more pronounced class division. At the same time, behavioral, cultural, and mental changes of different groups were taking place.

In general, we can say that the process of the formation of a new social structure is very complex. Initially, when the country embarked on a course of liberal-democratic reforms, it was assumed that, with the introduction of a market economy, private property and the creation of democratic institutions, the structure of the society would, in general, be similar to the social structure of Western societies. There was sort of a new myth that the middle class serves as the basis for a stable society. In reality, the process of social transformation in Kyrgyzstan was very contradictory. The old social structure did not disappear immediately but new social elements emerged. The conflict between the old, destroyed socialist system and the new system that was emerging but yet uncertain lay at the root of all of these. Overlapping old and new stratification systems created quite a fragmented structure of society with no clear divisions and boundaries.

The transformations after the collapse of communism were based on simplified approaches, applying neoliberal theories without taking into account the social dimensions of the occurring transformations. Though it was acknowledged that the neoliberal reforms would create winners and losers, the assumption was that, over time, economic growth and the emergence of new opportunities for growth would, to some extent, compensate the losers for their losses.

Let us consider in more detail the changes that occurred within the social structure during the period of transition and the causes of these changes.

Market reforms and the change in ownership relations led to changes in the parameters of social organization. The main factors influencing the change in social structure and social stratification were a liberal macroeconomic policy, privatization, land reform and the introduction of private land ownership, and changes in the social welfare system.

The determinants of the social stratification became more complex. Criteria of social stratification began to include political influence (power), economic capital in the form of property ownership and income, socio-cultural potential in the form of education, qualification, social prestige, as well as the characteristics of the way and quality of life, expressed in the level of consumption.

In Soviet times, the factor of political influence played a dominant role for the status of a social group. Now, in addition to preserving the importance of this criterion, more precise economic interests began to form. Real groups with common economic interests began to emerge, which gave new force to the division of society into different classes and strata. Economic interests included the desire to build up property and to receive various benefits and income. There was a differentiation of interest groups in line with the development of different forms of ownership, new types of management, and new types of activity.

The system of distribution and redistribution became more complex. Whereas, previously, the leading role had been played by the factor of political power, now, it was complimented by economic factors.

Mass privatization in several stages led to the redistribution of resources and property, and the problem of deepening social inequality emerged. Unemployment appeared and the structure of the labor market changed, as reflected by the increasing share of the private sector, and the fact that self-employment became the main form of economic activity.

The stratum of the self-employed was not homogeneous. On the one hand, it included emerging national businesses (small and medium), but on the other hand, self-employment became a form of survival activity for masses of people belonging to various layers of the population. The so-called subsistence economy – with people earning money sufficient only for covering basic needs – became a characteristic feature of the transitional period. Often, self-employment in Kyrgyzstan was associated with a decline in social or property status.

During the transition period, changes in employment in different sectors of the economy occurred. The labor force started to flow from agriculture to both the service sector and commerce. The banking sector began to grow and private enterprises emerged. Market and political reforms have led to a considerable complication of the social structure, which is now multi-dimensional, heterogeneous, mosaic, and at the same time very vague and unstable.

Of the old strata there remained the working class, the peasantry and the intelligentsia. However, these underwent significant changes, for example in their quantitative composition and their social status.

Privatization led to a decline in the number of industrial enterprises and the disappearance of collective farms. The country did not retain the “classic” proletariat of the socialist era. The transitional working class decreased in numbers, and only part of it is now employed by the remaining state-owned enterprises – the bigger part has been recruited by the private sector. The transitional working class is not organized; it does not have strong trade unions. Some of the collective farmers, having received their land allotments, continued to farm individually. Some of the state farms have been preserved, and agricultural cooperatives were formed. A part of the collective farmers has become impoverished and “lumpenized”.

Groups of the mass intelligentsia, which, in light of their dependence on the state, are now called public servants, were preserved because their main employer is still the state, and a salary paid from the state budget remains their main source of income.

Complementing existing social groups, new social groups emerged, among them the owners of large and medium-sized businesses, entrepreneurs (capitalists), private farmers, the new poor, the unemployed, freelancers, and a new generation of managers working in small, medium and large enterprises. There is also a whole category of people whose main source of income is their work for non-governmental non-profit organizations funded by foreign foundations.

These new groups, in turn, began to break up into many sub-groups, which were often not even connected with each other. Thus, the business layer includes people owning relatively large amounts of capital in the banking and industrial sectors, self-employed people, and those who are engaged in business only part-time.

Such dispersion was typical also for other groups, including the “old” ones. The intelligentsia – the group of people doing intellectual work – also diversified internally. The social status of such mass groups as doctors, teachers, engineers, academics and scientists dropped, and many of them were simply thrown out of the labor market.

To some extent, the nomenclature also got fragmented but the peculiarity of its transformation existed in the fact that many of its representatives were able to use their position and resources to maintain their high status, power, economic and political capital. Many of the former bureaucrats were able to significantly increase their wealth as a result of mass privatization. It is the ranks of the nomenclature of the former Soviet Union, including Kyrgyzstan, of which the vast majority of the “new”

elite were formed. Thus, the composition of the Kyrgyz elite, at least in the first post-socialist decade, has not changed much since the days of the Soviet Union. Of course, there is also a small part of the old party and bureaucratic nomenclature which has been unable to adapt to the new conditions and thus lost its social position, being effectively marginalized.

So, what is the composition of the social structure of the transitional society? What are the common features of the “new” system of social stratification in Kyrgyzstan?

In the literature on transitional societies of the former Soviet Union, the approach of the well-known Russian sociologist Tatiana Zaslavskaya – an academic of the Academy of Sciences of the Russian Federation – is widely used. She identifies four social layers, different both in their social status and their place within the processes of social change: the upper, middle, basic, bottom. The fifth layer forms a de-socialized “social bottom”.⁷⁶

A very common pattern of describing and analyzing the social stratification in former socialist countries - including the CIS and Central/Eastern Europe - is to divide society into: 1) a new elite, 2) the middle class, 3) a base layer, and 4) the marginalized.⁷⁷

In general, both proposed models of social structure are applicable as basic models for describing and analyzing the social structure of Kyrgyzstan - of course, with regard to the local context. The author of this article does not use quantitative data as it would be methodologically difficult, given that the country lacks serious and systematic studies on the social structure of society in transformation, and that there are virtually no accurate statistics. Available data on the characteristics of different segments of the population of Kyrgyzstan is based on household surveys or opinion polls, thus making it very subjective.

Below, several sections of the article will more closely consider different aspects of class formation in modern Kyrgyzstan. Here, to allow for a better understanding and comparison, a brief description of the model proposed by T. Zaslavskaya will be given because, with a few exceptions, this model is relevant for Kyrgyzstan.

According to Zaslavskaya, the “new elite” comprises members of the former Soviet nomenclature (60% -70%), directors of big companies, factories, etc. In Kyrgyzstan, the principle composition of the “new elite” is identical. The second echelons of party and economic nomenclature, being former Komsomol leaders, gradually joined the ranks of the transitional upper class. However, a characteristic feature of Kyrgyzstan is the fact that the elite which formed in the transitional period, just as before, are connected with clan and tribal relations.

As for the middle layer, or the middle class, its identification is very difficult be-

⁷⁶ T.I.Zaslavskaya, R.G.Gromova. Transformation of the social structure of the Russian society.

Chapter 8 of the book “Path to the XXI century (strategic problems and perspectives of the Russian economy)”, edited by D.C. Lyvov. M.: Economica, 1999, e-resource: {<http://www.r-reforms.ru/index-pubvol8.htm>}, August. 2012.

⁷⁷ Vladimir Mikhalev (2000). Inequality and transformation of social structures in transitional economies/ UNU World institute for Development Economics.

cause it is perhaps one of the most theoretically debated issues in the world, and in the context of post-socialist transformation, it encounters additional methodological problems.

In Russia, researchers attribute small entrepreneurs, managers and directors of small companies (mainly in the commercial area), self-employed or recruited highly skillful professionals, the middle segment of the state bureaucracy, top and middle officers of the chain of command to the middle class.

A few years ago, Kyrgyzstan saw a debate about whether the country has a middle class at all. We will focus on the content of this discussion in the section devoted to the middle class in Kyrgyzstan.

The overwhelming majority of the population belongs to the base layer. The basic social stratum includes representatives of the mass intelligentsia, e.g. teachers, doctors, engineers, skillful workers, peasants and farmers, as well as trade and services sector workers. This is a fairly dispersed layer in which different groups differ in terms of behavior, social orientation, mentality, and social and cultural potential. The base layer comprises groups which previously had a higher social status but found themselves in the losing position as a result of the transformation.

The bottom layer completes the socialized part of society; it includes people who have a minimum of activity-related potential. Those are the poor and elderly people, migrants, undereducated people, people who do not have a permanent job, the unemployed, unskilled workers, etc.

The structure of the “social bottom” consists of criminal or semi-criminal groups, alcoholics, drug addicts, homeless people, and vagrants. This is actually a layer of de-socialized people who found themselves isolated from the “big society”.

Market reforms and privatization have enriched a narrow part of the upper class, led to mass poverty, broadened the bottom layer and accelerated expansion of the “social bottom” (underclass), replenished by the “lumpenized” poor. These phenomena, in turn, contributed to growing crime and lawlessness.

Social polarization and poverty

Let us consider such an important feature of the social stratification of the transition period in Kyrgyzstan as social polarization.

Since the collapse of the Soviet Union, everyone has heard that Kyrgyzstan is a poor country. Indeed, Kyrgyzstan was in a very vulnerable position after the collapse of the USSR in terms of its economic potential. Economic dependence on other republics of the former union, the lack of access to the sea, lines of communication and transport hubs, the lack of large reserves of natural resources, the small size of the country, its vulnerability to natural disasters due to the mountainous terrain - all these factors predetermined limited economic development opportunities in the transitional period.

The socio-economic changes and the political reforms of the 1990s led to significant changes in the social structure. The social stratification and a deepening of social inequality took place with a significant pace. From a relatively egalitarian society, Kyrgyzstan rapidly turned into a very polarized and stratified society with limited opportunities for social mobility.

On the one hand, market reforms created opportunities for the development of an entrepreneurial spirit, the development of business, and contributed to social mobility and changes in social status. Yet, on the other hand, reforms created more losers than winners, and the welfare level of many people fell. Even in Soviet times, according to the data of the Household Budget Survey (1989), about 33% of households in Kyrgyzstan had an income of less than 75 rubles per capita, which was the official poverty line.⁷⁸ Thus, the level of poverty was high even before the collapse of the country, allowing the situation to become much worse with the spread of poverty during Kyrgyzstan's first years of independence.

Kyrgyzstan had been announcing that the fight against poverty would be its priority task for the last two decades. In the 1990s, about half of the population was poor. During the period from 2000 to 2008, a certain reduction of overall poverty and extreme poverty was achieved. But these successes were quite unstable, which became evident during the global economic crisis. Political instability and two violent changes of government made the situation worse. And now, according to the IMF (2010), Kyrgyzstan is placed 143th in a list of 182 countries in terms of GDP per capita (\$ 2.162) calculated in purchasing power parity.

Poverty leads to an increasing gap between different social groups, creates social polarization, causes social tensions and leads to instability of the political and public life. This makes achieving social consolidation difficult and does not promote a culture of citizenship. Instead, there are growing trends of total lawlessness and expanding informal practices.

Above, we noted that the social space had been unipolar in the socialist era because there was only one all-powerful class (the nomenclature) which controlled all the resources for making a real impact on social processes. Although the socio-group structure of a society normally changes and expands during a transition period, in Kyrgyzstan, the social space remained in many ways restricted to one pole – the pole of the “new” elite or upper class which has considerable wealth and resources.

In this context, the discussions on the topic of “the people” in the political discourse and in the public space of the country are very interesting. “The people” are referred to as the source of power and sovereignty in the Constitution. Politicians and officials, members of local NGOs, political parties, associations and community leaders and activists appeal to “the people” when expressing their position on political, social or other relevant issues, when promoting reforms, or when developing policies

⁷⁸ Vladimir Mikhalev and Georges Heinrich (Sep 1999). Kyrgyzstan. A case study of social stratification. UNU World Institute for development economics research. Working Papers No. 164, p.25.

and documents. Different actors claim to act in the name of “the people” when mobilizing them for protests; defending “the interest of the people” was a declared goal of the revolutions, and many are demanding something “on behalf of the people”. Thus, “the people” is a rather mythical concept, endowed with certain characteristics by different ideologies, and loaded with different meanings depending on the particular positions and objectives of these differing ideologies.

If we consider and refer to the concept of the social structure and the concept of “the people”, then, undoubtedly, many discussions will emerge about which social groups can be attributed to “the people” and which cannot. It is of course possible to assume that all citizens are “the people” - in this case, e.g. as in the constitution, the concept of “the people” does actually make sense.

In the context of Kyrgyzstan, the concept of “the people” is often used in a clear dichotomy, combining “the people vs. the elite” or “the people vs. power”. In our society, the word “people” is quite stably used with respect to a group of people opposed to bureaucrats and officials of various ranks. In other words, the category of “the people” includes representatives of different social layers, sharing the commonality of being distanced from political power. This differentiation is often emotional and based on the public perception of the government as “the oppressor” or “exploiter”, and of political influence as the main determinant of a “special” position of the ruling elite. It has not been by coincidence that, during the last two years, the anti-corruption rhetoric in the area of public information has been using the term of “the untouchables”. This term has a meaning quite different from the traditional identification of the bottom layer in the caste hierarchy.

It has, to some extent, quite the opposite meaning, referring to the people in power who observe no rules, and who can easily escape from punishment and responsibility for violation of laws, corruption, human rights violations – simply by using their position, by being in power and having influence.

In this context, in my opinion, a phenomenon that many local researchers have been talking about in recent years shall be considered. This is the fact that the society refuses to respect those in power, their legitimacy, and thus ceases to recognize their sacredness. Violent overthrows of those in power are becoming a certain tendency, and the growing legal nihilism of broad layers of the population can have a serious impact on social stability in the future.

In the public discourse, the contraposition of the “ordinary people” and big business, which is called the “big purse” (“kapchygychondor”), becomes visible. One can assume that the representatives of the middle strata, including small and medium businesses, are within the category of “the people” in such a differentiation.

It is interesting to recall, how, during the two “revolutions” of 2005 and 2010, owners of businesses, retail, services, restaurants and cafes wrote on the walls of their property the words “Biz el menen” (“We are with the people”) in order to be safe from looters. This fact can be interpreted, on the one hand, as the middle class being

only weakly differentiated from “the people” and the supreme power at the same time, and on the other hand, as a rather uncomfortable existence of the middle class in a highly polarized society, in which the poor majority and the marginalized dominate.

Given the fact that the political and business elites in Kyrgyzstan are largely merged, public perception often “depicts” society in the form of two poles. At one pole, a collective image of the rich and the powerful, and at the other pole, the masses of ordinary people trying to survive. Thus, the conflict between those in power and the “people”, understood as a conflict between the rich and the poor, is one of the major social contradictions in Kyrgyzstan. The use of such terms and words as “karapayym el” (the ordinary people), “chondor” (i.e. “big people”, “those at the top”) in the media points to the similarity of the existing social structure with the structure of the society in the Soviet period, characterized by the presence of two major groups - the ruling elite (nomenclature) and all the rest.

The author assumes that it may serve as an additional argument in favor of the fact that at this stage the structure of the society is extremely polarized, and that the emergence of new social groups (e.g. the middle class) is very much bound with strong pre-existing mental patterns of an egalitarian society. Despite a considerable complication of the social structure and the emergence of a new stratification, the formation of new social identities, however dichotomous the perception of society as “power” opposing “people” may be, is typical for the bigger part of the population.

Despite the attempts to launch democratic reforms in the country and the introduction of new democratic institutions, the social split of society into two opposing groups - the “people” and “those in power” - is preserved. This schism deepened because of comprehensive corruption and processes that are strengthening the criminalization of society. The problems of social and economic exploitation, social exclusion, and poverty become growingly evident.

Post-socialist countries do not so easily abandon their etatist past. Because of socialist inertia, many citizens believe that the state shall provide jobs, control prices, deliver health and education services, and provide pensions. The pressure of egalitarian and populist views was very strong during the first decade of independence in Kyrgyzstan and remains so up to now.

In terms of political stability, this has serious consequences. Due to unresolved social problems, like poverty, growing inequality, and social exclusion, many people question the legitimacy of all efforts undertaken during the years of transformation.

Social inequality raises the need for social integration because the broad gap between rich and poor, the mass deprivation of the population, is a source of social conflict.

Poverty and the lack of sufficient means allowing for social mobility generate such a thing as a culture of poverty. This means that poverty became not only a socio-economic but also a cultural phenomenon. Having entered the poor layer of the population, people often lose their hope that they might be able change their situation, and frequently do not take any efforts to end their misère. Instead, the poor have a

paternalistic attitude and continue to believe that the government shall help them and provide them with adequate benefits for their life.

In recent years, paternalistic expectations shifted away from the state and towards international donors and non-government organizations that are working in this area.

The issue of internal and especially external labor migration's impact on the social structure of the population is almost not discussed in academic or analytical spheres, which are focusing only on theory and not on applications.

It is, certainly, a very serious and huge topic. In the context of Kyrgyzstan, the issue of migration is often associated with the processes of marginalization of the population and the outflow of the population to other countries in search of a better life. However, in reality the topic might have much more important aspects waiting to be researched. In this article, the author does not specifically address the topic of migration. Let us only note that money transfers from migrant workers to their relatives in Kyrgyzstan play a very important role in the survival of many families, their welfare, and possibly their social status.

Migration is playing the role of a buffer, reducing stress on the domestic labor market, helping to improve the lives of families of migrants living in Kyrgyzstan. In their host countries, most of the migrants become part of the "social bottom", based on ethnicity, and generally work in the informal sector. At present, the long-term effects of labor migration in terms of socio-structural changes inside Kyrgyzstan are insufficiently understood.

The upper class during the transformation

The elite of the transitional period in Kyrgyzstan, as already noted, was mainly formed by the former party-bureaucratic nomenclature. The "new elite" of Kyrgyzstan included mostly former officials, their children and relatives, as well as heads of more or less big industrial enterprises. In this sense, the elite of the transitional period in Kyrgyzstan should be called like this only with reservations. Those who came out of the former party-bureaucratic nomenclature were able to convert political capital, administrative control, ownership of information, and social connections into economic wealth.

Former Komsomol leaders, just as in other countries of the former Soviet Union, were among the first people to start their own business. Parts of the "new" elite of nomenclature origin preferred to stay in political power, and parts of it chose to leave for doing business.

It should be noted that, in Kyrgyzstan, the business elite and the political elite are merged to a large extent, and, as many local researchers will acknowledge, in Kyrgyzstan, big businessmen often enter politics to retain and increase their wealth while, in turn, many politicians who came into politics without significant economic capital become businessmen when arriving at the levers of power. It is not a secret that big

business dominates the current political elite.

In Kyrgyzstan, it is difficult for business to survive without maintaining good relations with government structures. Being part of the government provides an opportunity to participate in the distribution and redistribution of rents, and, therefore, the public service is a mechanism for obtaining wealth and status. Some foreign researchers call such systems politically-oriented capitalism - as opposed to market capitalism.

For the most part, the stratification system of the ruling class, which was based on the nomenclature developed during the Soviet era, continued to operate in general terms during the transitional period. The system of public administration, despite attempts for reform, has actually remained the Soviet one, and the majority of government positions are occupied by people from the nomenclature layer or their descendants and followers; there is a system of “creating” posts for certain individuals. As a result, the number of government bureaucrats at different levels did not decrease when compared to the Soviet era, but rather increase.

Due to the fact that the process of renewal of elites was weak and insignificant, we continued to practice the Soviet model of administration and governance. While preserving the main frame of the Soviet nomenclature, however, there were certain changes to the mechanism with which the formerly closed layer of the nomenclature was reproduced. An opportunity emerged for people from other layers to enter the elite.

In many transitional societies, quite a few representatives of the opposition of the Soviet era (the counter-elite), who had been advocating for a change of the socialist system, chose to join the ranks of the new elite. In Kyrgyzstan, this factor is present, but it did not play a significant role in the renewal of the elites. Only a rather small number of people who, on the eve of the collapse of the Soviet Union, led a number of social movements advocating for political and economic reforms or the protection of economic and housing interests of the indigenous youth, could become members of the Kyrgyz parliament, or acquire some government or party positions in established political parties. Some representatives of informal movements of the late Soviet period joined the ranks of businessmen, having used the new opportunities that opened-up in the course of liberal reforms. However, in general, this generation of the Soviet counter-elite failed to play a significant role in both political and public life.

The factor of criminal and mafia groups participating in the formation of a new privileged stratum of Kyrgyzstan was much more serious because of its social consequences. Corruption and the criminal economy had a lasting impact on social mobility, and the composition and structure of social inequality. The process of privatization of state property, which allowed the former nomenclature to enrich itself at the expense of the general population, was, in fact, a corrupt process, and is called “grabbing” in slang. The initial economic capital of many newly emerging wealthy people was either the result of privatization or illegal economic activity - in simple terms: it had a criminal origin. Society’s criminalization during the transitional period had a deforming influence on the formation of the upper classes and the social structure as a whole.

After the collapse of the Soviet Union, the crime rate increased by several magnitudes. During the first years after the collapse, racketeering started to develop rapidly, and as a result, an illegal form of “taxation” emerged: tributes imposed by racketeers on the emerging class of entrepreneurs. In the early 1990s, crime did not have the character of organized crime. Small groups, often formed by sportspersons, got involved in criminal activity.

By the end of the 1990s and at the beginning of the 2000s, crime became increasingly organized, and the size of criminal activity, its coverage of different areas and sectors is growing further. Real criminal syndicates with influential leaders appeared.

It is an interesting fact that the leaders of organized crime succeeded in gradually cultivating their legitimate image in the eyes of society by doing socially useful things. That is why many of them were seen not as criminals but as Robin Hoods.

Organized crime became one of the key ways for obtaining economic capital and political influence. Organized crime groups possess tremendous influence and are involved in drug trafficking and other areas in which significant illegal income can be obtained. It is not a secret that, in recent years, especially during the rule of President Bakiyev, the political class merged with the leaders of the criminal world. There was such a thing as a “protection racket” of illegal businesses by government officials. Moreover, it is not a secret that the Parliament has become a kind of tool for the legalization of private property and its protection. The history of the Parliament of Kyrgyzstan exhibits cases of people being elected to this supreme legislative body who were actually leaders of criminal groups or individuals who had obtained their wealth by dubious means.

“The new elite” of Kyrgyzstan, in the formation of which the Soviet nomenclature and the newly rich or blatant criminal elements participated, was unprincipled, immoral, selfish and pragmatic. The political elite that emerged as a result of the complex transformation were irresponsible, putting their interest above the national interest. Since the Soviet system of training party cadres and the nomenclature was destroyed, the new generation of elites has a lower level of professionalism than its Soviet predecessor. This is also the reason why the transitional period of Kyrgyzstan’s history failed to provide the country with talented leaders, with full-fledged politicians.

The new elite or top layer in Kyrgyzstan consists mostly of people who are close to power, have wealth and power, and can lobby for their interests through existing public and political institutions. But this is not elite in a normative sense; it does neither have legitimacy nor status, principally based on respect and authority. This demonstrates the low cultural and symbolic capital of the privileged layers.

It should be noted that the new elite gained in mobility in terms of its integration into the international system. There is a process of internationalization of elites. Liberalization of political life and the country’s interaction with regional and international markets created an advantageous position for the privileged layers. New local elites received an opportunity to use their advantageous position in the social hierar-

chy for doing business abroad, benefiting from corruption activities, including in the form of informal payments from international investors. The new elites can afford travelling around the world, educating their children abroad, exporting their money and families to other countries. There would be a possibility for socialization in the international community. However, the described characteristics depict only a small part of the new upper class.

Problem of the middle class

The problem of the middle class is one of the most complicated ones in Kyrgyzstan. Already for some time, there have been discussions about whether societies in transition do have a middle class at all. This debate is important, since there is a well-established position in science and politics highlighting the importance of the middle class in any society.

The middle class is assigned specific functions and characteristics; in particular that it is the foundation of society, the most stable part of it, the bulwark of democracy and civil society, the socially-integrating element, and the source of economic and technological innovation. The middle class is also credited with a stabilizer function for society because it is assumed that the middle class is an example of law-abiding, rational behavior and way of life; and, through its commitment to well-being, the middle class is seen as reducing the social differentiation in society.

According to well-established theoretical approaches, the criteria attributed to the middle class are the ownership of the means of production, the use of hired labor or the management of labor, a high education, and professional qualification. It is also typical to pay significant attention to such features as the presence of stable values, types of behavior, social and cultural norms, and the high activity potential and active citizenship position.

Several years ago, in Kyrgyzstan, a discussion on the problem of the formation and development of the middle class was initiated. Conferences were held on this subject (2006), one of the local organizations conducted a survey, and a number of local experts expressed their perceptions of the issue and their view on the criteria of the middle class in our country.

One of the local organizations - the Foundation for Innovative Technologies, "Ter-aPublic" – conducted a survey on the middle class in Kyrgyzstan. The survey came to the conclusion that a middle class exists, and that it constitutes about 10% of the population of the country as a whole, and about 18% of the inhabitants of the city of Bishkek.⁷⁹ The survey used the criteria of the structure of revenues and expenditures and the characteristics of the style and quality of life. The survey found that the middle class includes the owners of small and medium-sized businesses as well as civil servants. An interesting finding was that a larger part of the middle class lives in

⁷⁹ The results of the survey were discussed at the internet site www.open.kg, October 2008.

villages. During debates on the survey results, some experts were against the fact that the middle class is living in rural areas, because of the limited opportunities to earn an income in rural areas, except for the income from land and livestock.

Views were also expressed that the middle class cannot exist without a system of values. In this sense, the issue of the existence of the middle class in Kyrgyzstan is very controversial because there is no system of values which could signify the presence of a middle class – i.e., clearly articulated liberal values prioritizing freedom, private property ownership rights, free choice of employment, and an active citizenship position. Indeed, one might also discuss the issue of a subjective middle class, but this is a separate matter.

In the absence of a system of values, the existence of such features as material wealth, the presence of elite mansions, cars, cell phones, computers, and high levels of consumption does not allow to state with absolute certainty that the middle class exists. In Kyrgyzstan, these days, it is very difficult to talk about the established system of values of the middle class because it is quantitatively small, not homogeneous, failed to organize itself in political or social movements, and is rather fragmentary.

There is a small number of different associations of the private sector: business associations and entrepreneurs' associations. However, these associations cannot represent the entire middle class, and, secondly, these associations most unlikely can be characterized by evident class identity. They often have more in common with personal networks or clan relations, are very personalized and get activated only based on a specific situation.

This state of affairs does not inspire much optimism in terms of the development of the middle class. But the consequences of this situation are clear: if the country has virtually no middle class, a highly polarized social structure generates such phenomena as marginalization and criminalization - and these things, unfortunately, get spread.

At the initial stage of the establishment of a market economy, there were high expectations that the development of private ownership and entrepreneurship would boost the development of the middle class, and that, in the course of liberal reforms, the middle class would become the foundation of a democratic society. In reality, the structure of society in Kyrgyzstan was as polarized as in the formula “upper-and-lower”, and the intermediate layer was insignificant and vulnerable to both changes in the economic situation and political instability.

One must also understand that the middle class in Kyrgyzstan may differ significantly from the global middle class. The socio-economic status of our middle class is not stable enough to allow it to perform the expected functions - functions of a bastion of stability, a carrier of ideas and values, etc. On the contrary, the reality of Kyrgyzstan demonstrates that the middle class is vulnerable and exposed to pressure from both the state and criminal and semi-criminal groups. Moreover, the middle class is threatened by even more marginalized, lower classes, as shown above in the example

of their behavior during the looting in the events of 2005 and 2010. In other words, the middle class is “constrained” from all sides.

According to a report issued by the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD Transition Report on Kyrgyzstan, 2007) the middle class in Kyrgyzstan constitutes about 4% of the population, which is considerably less than indicated by the results of the «Terra Public» survey, and much less than in many countries of the former Soviet Union .

What constitutes or may constitute the middle class in Kyrgyzstan?

Summarizing expert opinions and observations, the following categories can be identified:

- people who have their own business, get income from economic activities, owners and managers of private companies, bankers, managers;
- mid-level government officials, officers of local authorities and local self-government;
- intellectuals with high professional qualification who receive income from the sale of their intellect;
- the most innovative (mostly young), active part of the working class and farming;
- employees of international organizations / projects, and joint companies.

A few words have to be said about the group of people engaged in intellectual labor. Here we should be careful not to lose sight of the distinction between intellectual work and non-physical labor. Intellectuals may be those people who are able to capitalize on their socio-cultural and professional capital. Professional communities in Kyrgyzstan - which include members of free professions, experts, freelancers, consultants, private lawyers, journalists, actors and educators - use their talents, skills, education and social connections for revenue. On the other hand, only those part of the intellectual potential is being used which is in demand by international organizations, individual research or analytical projects. The bigger part of the intellectual potential remains idle, leading to a brain-drain and the degradation and marginalization of the intellectual layer.

The factors influencing the process of middle class formation remain contradictory. Medium and small businesses could become a potential source for the middle class. But the policy of the state in the area of business development was contradictory and inconsistent. On the one hand, the government declared its purpose to promote development of small and medium businesses. On the other hand, excessive regulation, different administrative and enforcement mechanisms, tax policy, and corruption hindered the development of small and medium businesses. A part of the private sector was subject to raids, especially during the rule of the second President Bakiev.

Quite a big group of non-physical and intellectual labor could become another potential source for the middle class, especially when the fact that our society entered

the transition period with significant educational, scientific and cultural potential is taken into account.

In other words, a large number of people who could be referred to as the old or Soviet “middle class” might join the ranks of the new middle class. These are representatives of the mass intelligentsia and highly skilled workers - “white and blue collar workers”.

However, due to rapid changes associated with the transition period, the socio-economic status of most of these groups significantly dropped. Based on their level of income, the mass groups of the intelligentsia (doctors, teachers, scientists, intellectuals) fell into the category of the poor or the working poor as a result of the reforms. Although they still retained significant educational and socio-cultural potential, they can hardly be classified as belonging to the middle class according to economic indicators.

During the transitional period, the greatest part of the Soviet intelligentsia was not able to convert its professional and educational capital into sources of income. This led to the mass outflow of people from culture and science into other areas such as the business sector and trade and services, and many have even emigrated. On the other hand, the people that continued with their usual activities got increasingly marginalized, losing the values inherited from the Soviet era, and finding themselves in poverty because of their inherent inability to create new values that are adequate to the ongoing socio-economic processes.

From the point of view of the Russian sociologist T.Zaslavskaya, the layer of the intelligentsia should rather be identified with the base layer than with the middle class - yet with the potential to move up under favorable socio-economic conditions.

A significant part of intelligentsia groups, the same as in the Soviet period, still remains dependent on the state: their salaries are paid from the public budget, and for most of them, this is the main source of income. But there are some groups of the intelligentsia which were able to adapt and become more involved with economic activities, thus getting revenue from work based on individual contracts, or being involved in various projects of international and local organizations as trainers, consultants, assistants and the like. This part of the intelligentsia, which was able to adapt to the new reality and to get profit from its socio-cultural and educational capital, began to fuel the new middle class, changing and obtaining new identities, new values, and entrepreneurial spirit.

The emerging middle class of Kyrgyzstan is inhomogeneous. Apart from entrepreneurs, it includes representatives of intellectual labor, consisting of representatives from both the “old Soviet” intelligentsia and the next generation of free and creative professionals. The middle class includes both people who work for payment and people who use someone else’s hired labor. The middle class has a lot of self-employed people with a certain level of income, owning property, who can afford having the lifestyle attributed to the middle class.

Subgroups within the conditional middle class vary by different criteria. Often, there is incongruence between the economic and cultural, education, qualification, system of values criteria. For example, a group of people who have attained a high level of financial security through shuttle trade and a group of people from the “old” intelligentsia can have very different values and lifestyles – in other words: they are characterized by different behavioral cultures.

In general, the fact that the new middle class comprised different groups did not create an opportunity for its consolidation. The middle class has both gainers and losers from reforms, so to say “winners” and “losers” of the transition phase.

On the one hand, the mass layers, which in Soviet times had a relatively high income, high social and symbolic capital, are among the losers. They are representatives of the intelligentsia and the most qualified part of the working class. The new reality devalued their status and position, painfully affecting their social identity. The overwhelming majority of the Soviet intelligentsia felt the negative effects of the reforms and was forced to adapt to the new situation. Losers were also among the people of the former nomenclature, e.g. the middle management in the economic sector, who lost its positions and status and were unable to adapt because of a lack of “necessary” clan and kinship relationships, entrepreneurial skills, their worldview, the inertia of their thinking, or other circumstances.

The winners were a group of people who used the opportunities that opened up by the liberal reforms, in particular, the introduction of private property (including land), the liberalization of the legislation, an atmosphere of freedom, independence, personal optimism, and work to improve their social status by engaging in commerce, small and medium business. For example, the emergence of rather wealthy people in rural areas who were able to capitalize on the results of the land reform was an interesting phenomenon. Thus, many rural residents who had previously worked on collective farms and state farms, having received small land allotments, were forced to sell these since they lacked the funds for investment in agricultural production. Partly, this was due to individual attitudes of rural residents who wanted to move to the city because of the illusion that they could thereby change their previous social status, which had been lower if compared to urban residents (workers and the intelligentsia). Entrepreneurial people bought the land, which subsequently enabled them to get rich by selling it at higher prices or through the organization of large farms in combination with processing companies.

There were some winners among the intelligentsia, who, having knowledge and skills, began to move out of their traditional niches in the labor market and entered other areas, thus creating more opportunities for income generation and for the improvement of their financial status. So, a lot of teachers, doctors and academics went to work in the private sector in a new quality, not according to their profession – as entrepreneurs and employees of international organizations and NGOs, fueled by grants from donor organizations. There was also formed a layer of freelancers, using

their intellectual capacity to earn a living. For example, lawyers, in private practice with a high qualification through the provision of their services to rich and powerful people and who have high enough income, were able to have an appropriate quality and style of life.

It is important to note that, similar to the case of the upper class, criminal elements participated in the formation of the new middle class. The transitional period enlarged the new middle class with people whose upward social mobility resulted from illegal economic or blatant criminal activity.

“Nouveaux riches” who formed their wealth using the changing political and economic environment, often by filling different niches in the informal sector of the economy, also became a part of the middle class. Criminal elements and the newly rich can also be considered as winners of the process of the transformation of society.

Among the positive factors of the formation of a new middle class, the privatization of housing, which turned tenants of property of the Soviet state into owners, can be noted. This is a very important criterion for the status of the middle class in Kyrgyzstan.

The inconsistency of the formation of the middle class, its compositional diversity, with both social groups winning and losing from reform entering into its composition, are obstacles in the way of its consolidation. At the moment, the middle class remains fragmented and has various internal contradictions, including a conflict of values. Against the background of the problem of low proportion of the middle class in society, the imperfect quality of the middle class is an additional factor for the instability of the social structure and society in general.

Society’s archaism

Archaism of public relations was a peculiar feature of the social transformation of the transition period.

On the one hand, as noted above, market reforms and the political transformation of society led to a complex social structure and, in particular, to the formation of new social groups like entrepreneurs, the middle class, etc. On the other hand, the Kyrgyz society has reverted to archaism.

How did this become visible?

The Kyrgyz society had been a traditional society prior to the significant transformation it underwent during the Soviet period. The Soviet power attempted to modernize the society from above. The extent to which this was successful could certainly be discussed. However, as regards both the social structure and social relations, many elements of the traditional system of the *socium* were preserved despite the forceful restructuring of society according to the three-tier socialist formula of “workers-peasants-working intelligentsia”. The preserved elements were, first of all, clan relations, traditional kinship network relationships, and internal network transfers. In a way,

one could argue that the socialist structure was weirdly but rather successfully coexisting with the traditional one it had been imposed upon because such fundamental concepts as collectivism and equalization coincided.

The period of post-Soviet transformation marks the second attempt of modernizing the society. These modernization processes have been accompanied by Kyrgyzstan's involvement in the process of globalization, which required an updating of the forms of social organization and faced resistance from within society. The renewed transformation of society has been painful and precarious.

The existing system of the social order was dismantled, existing social norms were destroyed, lost or deformed, and society was put into a state of anomie – lacking norms and facing anarchy. Under such circumstances, the return of archaism was almost natural.

In terms of anomie, with the old rules being destroyed although the new ones had not yet been established, people began to turn to primordial means of organizing public relations and making decisions.

Hence, we saw an overt renaissance of family and kinship relations in all fields as well as the strengthening of informal decision-making institutions - an archaic form of solidarity based on clan origins. Archaism is a universal social mechanism for the preservation of an individual or group identity and, thus, of the social order during a crisis.

Archaism was a response to the crisis that emerged from the social transformation, from the abrupt changes that have been taking place as a result of the destruction of the socialist system and the transition towards a different system. The era of transformation towards a market economy produced many losing social classes, leaving behind a population that was, for the most part, confused and disoriented, confronting deep uncertainty about the future. The - by no means “ideal” - institutional reforms in the economic and political sphere, which were supplemented by a rise of corruption and the destruction of the legal foundations of society, contributed to the emergence of archaic tendencies.

In this situation of uncertainty, with the destruction of their value system, the shift from previously clearly defined social hierarchies to “something different”, and the emergence of new patterns of interaction, people were forced to look out for the most basic means of survival. Consequently, they turned to archaic social practices and behavior, towards archaic cultural values. Moreover, subjects of archaism can be observed within different social strata. Personal connections and family ties became just about the only guarantee for stability and predictability in social interactions.

Social networks and family ties play an important role for achieving access to resources and their distribution. Though subjected to transformation, these social networks have remained fairly stable in the new environment, and are playing an important role for processes of social mobility, especially as regards the formation and transformation of the domestic elite.

Private network links have an effect on the revenue structure through ordinary private transfers between relatives, including from labor migrants abroad to their relatives in Kyrgyzstan.

Certain phenomena are an expression of archaism, such as the resistance to the globalization of culture, the rejection of multiculturalism, the search for new historical myths that allow reinforcing national exclusiveness, and the revival of informal institutions from ancient times. It is not a surprise that the liberal reforms are regarded as a source of harm for the people and as a destructive threat to society, since many people share the perception that the transformational processes are unfair and inconsistent with their personal mentality and interests.

It was not by coincidence that the last few years saw international institutions working in Kyrgyzstan since independence, being increasingly criticized. These criticisms ranged from relatively mild disapproval of the methods and practices applied by international institutions to various conspiracy theories about the deliberate destruction and division of society in Kyrgyzstan.

International organizations are allegedly to be blamed for a lot of things - from the destruction of the economy and the industry, and the growth of the national debt, to the destruction of culture and education, imposing Western models of behavior, immorality, individualism, etc.

Of course, it is characteristic for every society to refer to its own historical socio-cultural practices, traditions and values. Yet, sometimes, a society may deliberately revive old traditions with a specific purpose, e.g. to create an ideology. Traditionalism and neo-traditionalism are not that rare. But the Kyrgyz society is becoming archaic because the past is often treated in an unconscious, spontaneous way, and this referral to its history does not encompass every episode but only the most ancient blocks. This might explain common recourses to the period of nomadic democracy of Manas' times.

Archaic tendencies can be observed in the fact that agriculture is returning to subsistence production: increasingly, opinions are that the privatization of land ownership was incorrect because it does not fit the specific history and mentality of the people. Archaism is further expressed in the mass revival of archaic practices of mutual support, the dominance of cronyism and nepotism in power structures, and the growing nationalism.

The big size of the informal economy is also an indication of archaism. The informal sector encompasses diverse activities by different groups of people who chose to participate for different reasons. Both relatively big and small businesses and survival activities of household production are in the informal sector. Different social strata operate outside the formal market institutions. The informal sector absorbs a lot of vulnerable people who do not have the economic resources to participate in the formal economy. But the informal sector also includes, for example, parts of the intellectual class that are looking for opportunities to improve their living standards. Under the conditions of a lack of demand for its potential and a heavy tax burden, they

acquire additional sources of income through hidden or partially hidden contracts.

Archaism covers all social strata and can influence social behavior. The positive role of archaism is that it is a kind of social protection mechanism which enables individuals and communities to survive under conditions of social anomie, value crises, and lacks of spirituality. In other words, it is a survival mechanism, a defense mechanism in an anarchic, hostile social environment characterized by inverted meanings, lost social positions and the inability to meet any needs that go beyond mere survival.

However, overcoming archaism is very important for the modernization of our society and for bringing its social structure in line with the challenges of our time. Among these challenges are the widening gap towards the developed countries and globalization's requirement for a competitive state and society.

Mass marginalization

When discussing the changes happening to the social structure of Kyrgyzstan's society during the transition period, it would be impossible not to highlight the topic of social marginalization.

Conceptually, the topic of marginality is ambiguous as there is no universally accepted definition. Moreover, the phenomenon of marginality is considered from the perspective of various sciences, e.g. sociology, political science, psychology, culture, etc.

In political terms, marginality is associated with the concepts of center and periphery in political processes, and is often seen in the context of alienation between society and power. Related phenomena are absenteeism, protest behavior, extremism, terrorism, etc.

Psychology considers many personal and psychological aspects of marginality, e.g. the behavior of people with a marginalized social status, etc.

In this article, marginality will be considered mainly from the point of view of sociology, which conceptualizes it in association with an understanding of the social structure, social mobility, socialization, adaptation, and deprivation of identification. With a simplified definition in terms of socio-economic status, marginalized people would be understood as those in a state of chronic poverty. In a more expanded sociological understanding, marginality refers to the transitional state of an individual or group in a social structure affected by social changes; these groups are in an intermediate state, not clearly belonging to the major groups of stratification. In this sense, the marginalized may not necessarily be the lower strata of the population but can also include other classes and layers.

During the last few years, in Kyrgyzstan's public information space, a lot was said about the growing marginalization of society. Revolutions and tumults are associated with the growth of marginalized layers; the rural issue of the "marginalized youth" became a sort of a bugaboo associated with social conflicts, revolutions and looting.

Protest behavior of different associations is painted by the media as a marginal culture, thus contrasting it with the “normality”.

But no one thinks about whether such a thing as “normality” exists, what it would mean, and who would be the marginal layers. It is interesting that, after the change of those in power in 2010, analysts of neighboring states spoke of Kyrgyzstan as a furnace of instability and anarchy in the region. Among the reasons for why the revolutions took place in our country, apart from poverty and the growing social inequality and marginalization of the population, the dangerous tendency of the marginalization of Kyrgyzstan’s elite was mentioned. Such judgments about the marginalization of the elite of Kyrgyzstan can be interpreted as referring to the absence of norms for elites who are casting-off legal values, and whose style of behavior and political culture are no different from that of the lower classes. Seen this way, we have to agree with the conclusion drawn by foreign researchers about the marginalization of elites.

Definitely, there are a lot of interesting topics related to marginalization waiting to be studied. In the following, we will consider marginalization in a socio-structural sense, i.e. deal with the marginalized layer comprising those social groups that are at the very bottom of the social ladder.

At the heart of processes of marginalization within society are structural changes that are weakening, breaking or destroying old social ties. Social changes lead to changes in the social status of an individual, and if the mechanisms of adaptation to the social environment are disturbed, they lead to its marginalization.

Current processes of marginalization in Kyrgyzstan are linked to market transformations. The main reasons include economic factors, such as the employment crisis, the decline in living standards for the majority of the population, and the social downward movement of social groups, their loss of social status.

Unfortunately, the marginalization of society that Kyrgyzstan has seen was massive. The high level of poverty, the permanently difficult economic situation, and limited opportunities for upward social mobility have contributed to the fact that marginalization became a stable tendency. People who found themselves in a marginal status got locked in, unable to change their social status and to obtain new social connections and qualities.

In turn, such stable marginalization promotes the formation of a particular value system, namely hostility towards the existing social order and existing political and social institutions, an extreme form of social protest, maximalist demands, radicalism, etc. In this context, it is not surprising that, in Kyrgyzstan, special patterns of social and political behavior have spread: aggressive forms of protest, maximalist demands and a legal nihilism. The fact that even the elites are not shy about using such forms of mass behavior may indicate their own marginalization. The described phenomenon is linked to what we have considered above as a culture of poverty.

The number of the marginalized will only decrease when these people obtain a new social status - which is perfectly possible in the process of designing a new

social structure and determining its functional core. Due to the fact that the country has not formed a mass middle class despite the big hopes that were attached to it, the tendency of marginalization remains. The presence of significant marginalized layers becomes a serious threat to public morality and the social development of the country. The vacuum of values that had emerged after the departure of the communist ideology became filled with archaic rules and practices, as well as with marginal and “lumpen” values. Anti-social behavior in the form of crime, alcoholism, prostitution among young people, and homelessness (including children) are also indicators of the marginalization of the population.

The situation of mass marginalization, in turn, creates an environment conducive to the criminalization of society. As opportunities for social mobility by legal means and ways of publicly useful activity are limited, the remaining option is that of criminal activity. In general, the state of social mobility plays an important role in shaping the values of society. If there are legal ways of upward social mobility for the lower and middle classes - e.g. through work, talent, meritocracy -, these create a tendency for law-abiding behavior and stability. In the absence of such ways, the struggle against the existing social system, or the exit for criminal activities, are natural alternatives for marginalized groups.

Conclusion

The structure of the Kyrgyz society underwent significant changes during the period of independence compared to the Soviet period. In the Soviet society, the social status was largely determined by the position in the system of public production under total state ownership. Despite the presence of confabulate backbone social classes - the working class, collective farm peasantry, and the intelligentsia -, the only layer really having the characteristics of a class was the Soviet party and bureaucratic nomenclature, which had tangible resources and influence on social processes. The status of all the other layers (i.e., all, except the nomenclature) with respect to the state was almost equal, and in this sense, the Soviet society was a single-pole, or one-dimensional one.

During the transition period, the system of Soviet social stratification was in decay, though it did not disappear completely. Instead, a new system of social stratification began to emerge which has not been fully shaped up to the present day. In the new transitional system of stratification, there are a variety of factors and criteria for determining the social position of different social groups and individuals. The introduction of private land ownership, market institutions, the formation of different economic systems, and the emergence of new types of activity are factors shaping the formation of a new societal structure.

As for the structural composition of the society, along with the old Soviet strata, new groups emerged in the course of market reforms. A hybrid social structure developed which exhibited two overlapping stratification systems – the old and the new

one; the structure of the society was more complex, very fragmented, and the boundaries between developing strata became blurred and fluid, being dependent on the socio-economic and political situation in the country.

The fragmentation of the social structure means that there were strong disintegration processes, and this has been a favorable environment for the emergence of various social conflicts.

Given the huge level of social frustration caused by increasing income inequalities and the polarization of society, it is not surprising to observe the state of a constant and severe social and political struggle.

Kyrgyzstan shares the characteristic peculiarity of a transformation of the upper class with many countries of the post-communist world. The main part of the new upper class consists of former Soviet nomenclature descendants who were able to capitalize on their position in the previous system and convert the political and social capital they had been accumulating over the previous years into economic capital. The nomenclature was able to obtain a wide range of benefits from the privatization process, and became the owner and possessor of excessive wealth. This situation led to the fact that, in Kyrgyzstan, political and business elites largely merged with each other.

Only a small part of the new elite obtained its status due to individual talent or entrepreneurial spirit.

The peculiarity of the social transformation during the transitional period was the criminal factor in class formation, the special role played by organized crime in the formation of the upper elite strata, the institutionalization of criminal structures. During the transitional period, the composition of privileged classes included groups of people who received their initial economic capital through illegal or criminal activity. Furthermore, these people were struggling for the legitimacy of their wealth and status through the fight for positions in the bureaucracy.

During the second decade of the transition in Kyrgyzstan, a consistently increasing influence of organized crime on policy-making could be observed. Organized crime became an important way for receiving huge incomes from illegal activities in areas such as drug trafficking, smuggling and the shadow economy. Gradually, these criminals acquired political influence. There have been cases when leaders of the criminal world and those who acquired their wealth using dubious ways were elected to the national parliament. Also, there was a gradual blending of criminal leaders with representatives of the ruling elite, especially during the rule of President Bakiyev, which was further accompanied by the creation of corrupt alliances between representatives of law-enforcement bodies and criminal groups. Thus, actions of large groups of organized crime went virtually unpunished.

In the transitional period, the old strata of the working class, the peasantry, and the intelligentsia continued to exist but they were significantly modified - especially their quantitative composition and social statuses changed. Both old and new social groups became more dispersed, diverse, and blurred within their boundaries.

New strata represented by entrepreneurs of all sizes, a new generation of managers in different areas, demonstrated that the modernization tendencies were connected with the market transformation of Kyrgyzstan and the integration into the global economy and culture.

The formation of the middle class, which, according to transitional period reformers' assumptions were to become the "backbone" of society – just as in developed Western democracies – remained very contradictory in practice. The mass middle class in the West is, in fact, an urban phenomenon. Yet, the majority of Kyrgyzstan's population is rural. Furthermore, with the obstructed development of small and medium enterprises, a natural resource for the formation of the middle class was restricted.

In the absence of an established middle class ideology and value system, the existence of material wealth and the trappings of the middle class cannot be regarded as sufficient criteria. The decline in social status of a considerable part of the "old middle class" - which consisted of non-physical workers with relatively high educational, professional and cultural capacity - also negatively affected the process of the formation of a (new) middle class layer.

The mass marginalization of the population, which has a dual nature, was an essential feature of the transformation of the transitional society in Kyrgyzstan. On the one hand, marginalization implies that many people have a vague or contradictory status, which reflects the transitory nature of society. Usually, in our context, marginalization refers to the kind of downward social mobility that is characteristic for different social strata. On the other hand, unfortunately, in Kyrgyzstan, mass marginalization took place in the widest sense of the word: with the impoverishment of the population, the transfer to lower strata and the "social bottom" layer, and an increase of the layer of de-socialized people (vagrants, drug addicts, alcoholics, and criminals).

Archaic tendencies became a characteristic feature of the social transformation of Kyrgyzstan. Crisis-based transformation due to abrupt and dramatic changes in society caused large-scale archaism in all spheres of life. This return to the archaic, on the one hand, was predetermined by the fact that the modernization of society in the Soviet era had remained incomplete. Despite the unprecedented changes in the Kyrgyz society during this period, many elements of the traditional social structures and mechanisms of social interaction had been preserved. In the anomie of a transitional society, archaism grew as a defense mechanism, securing survival through the use of primordial types of social relations and practices.

Archaic tendencies can further be explained by the fact that the transformation of society in Kyrgyzstan took place in a critical manner, and that many of the reforms remained far from meeting predetermined expectations. As a result of the changes in society, a considerable part of the population found itself in a disadvantaged position, which reflects the downward social mobility. However, taking a long-term perspective, the reversibility or irreversibility of archaic processes will be important for Kyrgyzstan because it will determine the possibility for the modernization of our society.

The conducted analysis of the transformation of the social structure in Kyrgyzstan during the last two decades has demonstrated that the current structure of society is unclear and fragmented. The boundaries of various social groups remain vague and mutually transitory. The process of social transformation is not yet complete, but the social structure does not have a clearly expressed orientation, and more or less consolidated mass classes with distinct group interests have not been formed. It is therefore not clear, yet, which tendency will dominate the coming years – modernization or archaism.

CULTURAL POLICY IN KYRGYZSTAN: SEEKING EFFECTIVE MANAGEMENT MODELS

Abstract: The sphere of culture is evolving from spontaneous self-organization towards coordinative actions performed by the state. For the purpose of our publication, we define cultural policy as the course of actions influencing cultural facilities subject to public administration. Culture is a resource for the country's development, and the political elites at all times perform their regulatory functions in relation to culture. Under conditions of uncertainty, individuals need cultural orientation.

Keywords: culture, cultural policy, administration of culture, decentralization, marketing of culture, cluster, local government, municipal-private partnership, everyday routine culture, industry of culture.

Uncertainty of many concepts related to culture and negligence in their use leads either to their substitution or interpretations that are not related to academic frameworks. There are many definitions of cultural policy but for the purpose of our publication, we define cultural policy as the course of actions influencing cultural objects that are subjected to public administration. In this case, it is appropriate to introduce the concept of the cultural discourse: a “communicative network in which cultural patterns, which determine our perceptions and define the range of possible actions in relation to them, are circulating”.⁸⁰

Thus, we will talk about cultural policy aimed at various types of activities that deserve to be called culture or not.

Culture is amenable to institutional structuring less than other areas of human activity, but there have always been various regulatory bodies that guided cultural life, encouraging something, limiting something, and sometimes suppressing something. Culture is a resource for the development of the country, and the political elites of the state at all times perform their regulatory functions in relation to culture.

However, the main drawback is that cultural policy in Kyrgyzstan does not have a subject, i.e. that there is no policy-implementing actor. The existence of a department for culture does not mean that it is a subject, or an actor, of policy implementation, and that there is a cultural policy.

Having mentioned the state, we realize that in the modern history of Kyrgyzstan the state is no longer the sole and exclusive subject of culture. In Kyrgyzstan, under the influence of the processes of democratization and the transition to a market economy, the freedom of speech and information transparency emerged, and the influence

⁸⁰ Blyayher L.E. Presumption of guiltiness and metamorphoses of political institutions in Russia: political culture sketches. / “Pro et Contra”, 2002, volume 7. <http://archipelag.ru>

of the state on culture decreased significantly as compared to the Soviet period. Difficulties resulting from a lack of government funding to the social and cultural sectors are clearly observable. Yet, at least, there is no censorship or restriction - neither at the institutional nor the ideological and artistic levels.

The cultural sector is characterized by the formation of a competitive environment, and the fact that religious groups, local governments, multinational corporations and others make powerful claims to participate in the game provides obvious support to this view. Unfortunately, in public discussions the relationship between religion and culture is understandably taboo, and yet the political elite is flirting with religious groups. The academic and expert community is not ready to expand the current discourse on the subject - neither mentally nor content-wise. Virtually the entire discourse on culture is built around the scarcity of funding and issues of identity.

The situation is that, in the cultural sector, the role of non-governmental organizations, international humanitarian missions and regional and local authorities – or, in sum: cultural-national autonomies (CNA) – increased. In this article, we propose to have a new discourse, with all that it implies, about the state system of cultural regulation and ways to improve it in order ensure the effective functioning of the system of culture; there is also a need to establish cause-and-effect relationships. The cultural sector in Kyrgyzstan is known to be financed by leftovers. What else is there to say, if not even the legal provision that culture is to be allocated at least 3% of public expenditure from the national budget is fulfilled?

A former minister of culture, losing his temper after failing to convince the Government to comply with this legal norm, expressed his opinion that culture in Kyrgyzstan is made by NGOs.

This confirms our thesis that the state has, in fact, lost the monopoly right to the cultural sector. Yet, the semantics of the above expression “failing” reach even further, as the ex-minister even lacked the words to describe the real state of affairs in the sector of culture.

As a result of various factors - most prominently the effects of external and internal migration-, Kyrgyzstan is no longer characterized by the settler population framework inherited from the Soviet period. The process of population concentration in a limited number of settlements and the process of depopulation of entire regions have gone hand in hand.

Relatedly, the cultural infrastructure of the Soviet period has become essentially useless. For example, to date, the cinema network decreased by almost 80%, and in total consists of only 40 cinemas - whereas in Soviet times, there were 150 cinemas. Cinema attendance dropped from 14 to 0.3 visits per capita per year. For comparison, in France, the figure is 8.

This indicates that, in Kyrgyzstan, a whole generation grew up without seeing movie heroes on cinema screens, being totally detached from the film culture. On the other hand, through alternative channels - primarily TV -, the same generation gained

access to alien visual images and heroes, i.e., to other values.

During the process of integration into the world's space of cultural exchange, alien images and heroes completely overshadowed domestic heroes; this did not take into account the importance of the social function of culture, with its features as a social institution, its considerable power to influence the aesthetic formation of personality, the socialization of an individual in a broad range of manifestations (cognitive orientations, regulated group practices and role prescriptions).

The above case indicates that the state machine is still the only mechanism for realizing the public interest.

Accordingly, the issue of defining the scope and structure of state activity in the cultural sector can be addressed in different ways, but the responsibility of the government for finding solutions to only those cultural problems which are not amenable to the efforts of the private sector shall be documented.

The government should not engage with the production of all cultural goods but rather take responsibility for the production of public goods. Here, we need to have a little theoretical digression to introduce the concept of the paradox of public (social) goods and meritory goods. Public goods are characterized by the irreducibility of the needs of society to the needs of individuals. In contrast, goods are called meritory if aggregated individual demand remains behind the level "desired by society", and is thus promoted by the state⁸¹, i.e., individuals need cultural orientation under conditions of uncertainty.

Thus, a new framework for cultural policy by the state should use the advantages of "self-accumulation" during cultural formation - or in other words: there is a shift in focus from directorial management to creating conditions for cultural self-development.

The cultural sector is evolving from spontaneous self-organization towards a coordinating activity by the state, which performs the task of coordinating the cultural needs and interests of all socially important groups and layers of society, paying more attention to the establishment of rules that create the new legal and economic environment for the development of culture.

Those functions of the state gain prominence which aim at creating the basic conditions for access to the benefits of culture, providing a minimum of cultural goods and services to the population, and realizing the constitutional rights of citizens to participate in cultural life and use cultural institutions.

It has become evident that national culture evolutionally arrived at a new starting point for solving problems of not only immediate, practical necessity but of a more fundamental kind. Managing culture at the state level is challenged with the issues of defining the concept (goals), the principles of cultural policy, the subject of man-

⁸¹ Rubinstein A.Y. Economics of culture. – M.: Slovo. 2005.

agement, and the program initiatives and expenses related to these goals, which are perceived as the formation of cultural policy.

This issue represents a challenge because an objective analysis of the situation has not been conducted, and, therefore, the approaches to defining goals for the subjects of culture cannot be formulated and presented to the public. Unlike other sections of the social sector, such as education and health, decentralization in the sector of culture is an accomplished fact. Therefore, the objectives of cultural policy, the subject, and the control program should be based on exactly this fact.

To a considerable extent, the change of methods and principles of regulation in the cultural sector is related to the changing situation in the country, because the state itself is exposed to significant transformations: the decentralization of governance, including the optimization of the administrative-territorial division and related fiscal decentralization, generated a new subject of culture - local government. The state has “knowingly” given up to try to solve all issues of culture at the national level and delegated this authority to the local (lower) level, supporting its steps with categorical backing and stimulating grant instruments.

The process of decentralization in Kyrgyzstan is in fact contradictory and inconsistent. Under the impression of a severe economic crisis, obliged to fulfill the conditions attached to external economic assistance, the state declared its commitment to a policy of decentralization while at the same time nurturing vertical power. The economic crisis accelerated the implementation of the policy of the decentralization of management and the decentralization of the social sphere as well.

Due to a lack of resources, the national government distanced itself, first of all, from the responsibility for the content of the cultural infrastructure, transferring responsibilities to local authorities. These responsibilities were backed neither with resources nor with methodical support. Metaphorically, one could say that local governments were given the “keys” but not the “codes”.

The majority of municipalities does not have the revenue base and is therefore unable to maintain the infrastructure. Evidence of misused funds and low quality of services made them change their attitude towards the central government, and, currently, the process of centralizing the management of education and health sectors is switched on. But even when the experiments in the educational and health sectors are over, it will not be completed in the cultural sector.

Legislative provision for both public-private partnerships (PPP) as well as a social order instrument allows starting to address the problem at the level of local government. Introducing a social order formation practice and strengthening the capacity of NGOs in the implementation of the social order, in turn, allows developing municipal-private partnership (MPP).

Our conclusion about the changed nature of cultural policy – which is not yet fully understood by the political elite – gives us a reason to say that there are at least two complementary models of public cultural policy: the model of decentralization and,

organically emerging from it, the model of the cluster approach. In terms of filling cultural policy with its necessary content, the purpose of the work, in the first model, it can be based on cultural phenomena of everyday life, and in the second model, on the culture industry.

The principle of decentralization is justified sociologically and is based on the belief that “all culture is territorial - it is born and functions on a particular land»⁸²: it is the local government which is the main level at which the regulation of the cultural life takes place.

The state should recognize the tectonic changes in the country's settlement framework and initiate the implementation of the cluster approach, reflected in the use of culture marketing tools and socio-cultural design for a particular area. Accordingly, state paternalism has a right to exist as a mechanism for controlling socio-cultural changes by creating new infrastructure and cultural institutions, aimed at linking the space of culture through the two types of clusters – e.g. the development of small cities or tourist thematic clusters.

This way, we could resolve the problem of overcoming the institutional imbalances through making the cultural service network structure comply with the dynamics of the country's citizens real settlement patterns, since existing networks were designed and constructed in accordance with a stepwise model of the spatial organization of settlements.

Basing the organization of social and cultural services not on the principle of walking distance but on the principle of transport accessibility, is on the agenda.⁸³ A cluster can be a place that generates impulses for development, new meanings, ideas and solutions, embodied in goods and services for the branch, regional and national economy.

Thus, the state has gradually ceased to be the only subject of decision-making, and, more than that, developing a culture at the local level, the state creates conditions for its own effective functioning.

⁸² Zhidkov V.S., Sokolov K.B. Cultural policy of Russia. – M.: Academicheski project, 2001. – p.592.

⁸³ Abankina I. Culture of lack of people. / Otechestvenniye zapiski. № 4 (25), 2005.

CHANGES AND RISKS IN THE EXTERNAL ENVIRONMENT OF KYRGYZSTAN

The “Transit Road” of the KR – successes and mistakes

For any transit (or transfer), both guiding landmarks and a real awareness of the situation are needed. If a transit is based on false landmarks and distorted realities, it is unlikely to be successful. The transition in Kyrgyzstan is characterized by the creation of myths related to foreign policy, and among them it is necessary to mention the following:

1. The myth of the “near-abroad” and “far-abroad” countries;
2. The myth of Central Asia;
3. The myth of the strategic partnership;
4. The myth of absolute sovereignty.

1. The myth of the “near-abroad” and “far-abroad” countries

So far, in the ministries and agencies the “external statistics” are divided into two blocks: according to the underlying logic, Moldova, for example, is a “near-abroad” country, and the Kyzylsu-Kyrgyz Autonomous Region of Xinjiang is a “far-abroad” country. This is despite the fact that we are separated from Moldova through four borders and by almost 4000 km; there are also no diplomatic missions and the volume of foreign trade is much less than 1%. With China, in contrast, we have a common border, we have diplomatic and trade missions, and the volume of foreign trade is close to 10%. For the Russian Federation, all CIS countries are actually “near-abroad” - but not for us. Every country has its “near-abroad”. Within the CIS there have been unrealistic expectations based on the common Soviet past. This myth began to show cracks already before the collapse of the Soviet Union, when Armenia and Azerbaijan went to war.

2. The myth of Central Asia

In addition to the myth elaborated on above, after 1993, the region our country belongs to was informally called “Central Asia” - though this is geographically incorrect. It is similar to the Native Americans, on whom their contemporary denizens imposed the name “Indians” - although the latter did not by any means live in India; also, for decades, they called the Caribbean basin “West India”. In the first half of the twentieth century, we did agree to adopt the name “Kara-Kyrgyz” while the Kazakhs were considered to be the “Kyrgyz”. Now we continue in a similar vein, and call ourselves “Central Asia”.

By giving the region such a mutilating name as “Central Asia”, we could, in the end, lose the European component of the region. In fact, we are already losing it. Super-rapid Islamization and Sinicization are causing mental shocks to the population of European descents. Our European populations (the Slavs and the Germans) are suddenly “finding themselves” in an Asian country, thus opting to leave for their usual European environment. Since we have adopted the name “Central Asia”, in international organizations and projects we began to be transferred from the “Eastern Europe” group into the group of “countries of Central and South Asia”, where the main topics of discussion are, for example, the elimination of illiteracy, the emancipation of women, and combating cholera and malaria.

3. The myth of the strategic partnership

The proclaimed multi-vector nature (i.e., no preferences) contradicts the idea of a strategic partnership (i.e., strong preferences). What is more important for the country: the multi-vector nature or a strategic partnership? Besides, it is not enough to declare someone a strategic partner. Another thing is more important for us: does a proclaimed partner country consider us as a strategic partner, too? Leaving aside these questions without answers, let us consider the choice of a strategic partner.

Kyrgyzstan is not a top priority partner for Russia, which, in general, from their point of view, makes sense. The causes are our disadvantaged location (no access to sea lines) and the lack of natural resources, which, after all, seriously affect the situation on the world market and make us a matter of secondary interest to all leading powers. Two major factors explain Russia’s presence in Kyrgyzstan: defense considerations and protecting the interests of the local Russian population.

4. The myth of absolute sovereignty

Periodically emerging resource deficit problems in national-territorial units in the face of surrounding challenges have dictated overcoming the feudal, then regional and now global fragmentation of the world. The former Soviet Union exhibits a process of progressive fragmentation – with emerging sovereignties of nation states.

Let us consider Germany: this is the world’s 4th biggest economy with 82 million people. Within the framework of European integration, Germany confronts a gradual erosion of its statehood and sovereignty: burying the national currency (the great German mark) and delegating authorities to the European Commission and the European Parliament. Yet, this has been a voluntary process!

This means that the processes of globalization and regionalization in the world translate into the need for increasing the priority of development and security by means of partly sacrificing the attributes of sovereignty and statehood. Therefore, though guided by sovereignty, it is necessary to create the ability to delegate powers to supranational bodies on a consciously chosen path of integration.

All these myths promoted unrealistic foreign policies during the period of transition.

Myth 1 led to the fact that, from the initial stage of our transit, we got stuck for a long time in the structures of the CIS, spending too much time and efforts on following this direction. The embassies in Ukraine and Belarus started their work much earlier and more actively than the embassies in, for example, Iran and India. Because of this, based on the myth of priority, we also seriously began establishing relations with Mongolia only in 2012.

Myth 2 led to the fact that we opened an embassy in Turkmenistan, and then spent a lot of time and efforts on the Central Asian Cooperation Organization (CACO). We did not protest when international organizations, development projects and individual countries shifted us from the “countries of Eastern Europe” into “countries of Central and South Asia” group, where issues that are being discussed are often not relevant to us.

Myth 3 leads us to a strategic error: the withdrawal of the Transit traffic center from “Manas” Airport. The future of the Transit Center is of great interest not only for the United States (U.S.) but also for Kyrgyzstan. The main holders of Kyrgyzstan’s external debt as well as the main providers of its foreign aid are organizations and countries which are controlled by the U.S., or are at least under its strong influence: the World Bank, the IMF, the NATO, the EU, and Japan.

For Kyrgyzstan, the relations with Russia - a key strategic partner - are definitely important. Russia remains the main trade and economic partner of Kyrgyzstan. The “export of labor”, i.e., labor migrants, are often forgotten to be included into our trade balance because of the simple reason that methodologies allowing to add up exports of goods and exports of labor are missing. Russia’s share of our foreign trade will be reduced due to the diversification of transport routes, e.g. by putting the railway from China into operation.

Kyrgyzstan continues to be in Russia’s “sphere of influence”, which is why the latter continues to be its main guarantor of sovereignty and territorial integrity. After two revolutions and the Osh events, this is no longer simply a diplomatic metaphor.

One of the goals of the American presence is minimizing the influence of China – which is in the interests of both Kyrgyzstan and Russia. The consolidated influence of Russia and China on our country is enough to address the withdrawal of the Transit center. If it does not happen, this will mean that, at least, one country does not need it essentially. One of the reasons for the issue remaining unresolved is that the military elite of Russia are mainly anti-American while their foreign policy elite are pro-Western liberal. It is also possible that the issue of the Transit center is simply a matter of bargaining in the relations to Russia and the USA.

The situation should be considered from the point of view of our national interests. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation from 2008 stated that its distinguishing feature is a multi-vector nature. If we want to protect the interests of

our country, our foreign policy must be specifically multi-vector. Retaining the Transit center in “Manas” can be seen as a one-vector solution - the desire to maintain the Russian presence. After all, if the Americans (the West) departed, the Russians could also depart in the aftermath.

Squeezing the U.S. out of the Transit center will not make the region Russian - but rather the opposite. The U.S. do not dismiss the possibility that they might have to look for another transport hub in one of the neighboring countries. The presence of the U.S. air base did not render our policy anti-Russian. But a transfer of the base to Tajikistan would make it pro-American, and a transfer to Uzbekistan would make it anti-Russian. Transferring the base to Kazakhstan would strengthen the pro-American vector of its foreign policy. The level of the rent that would satisfy Uzbekistan would be much more than we request. The tolerance of these countries for democratic improvements is even lower than ours. So, bargain! Retaining the Transit center in Kyrgyzstan would be objectively beneficial to us, to the United States and to Russia.

The USA is located on the opposite side of the world, thus it will neither become an export market for our commodities nor will it invest in our economy in a large scale. For us, this could mean either debt relief in a bilateral (by the Americans and their allies) or multilateral (by the World Bank, the IMF, etc.) way, or an increase in renting fees.

Two things are necessary: transferring the Transit center somewhere else (perhaps to the south), and constructing hydro-electric power plants with the help of Russia. This is not easy, but we have time. We do not want to have a situation of “either - or” but if we would have to choose, the relations with Russia, of course, are more important. Russia should at least be updated on the negotiations, or - even better - be directly involved in one way or another, for example as a representative of the CSTO. This would allow avoiding unnecessary suspicion and a painful response from Russia.

Myth 4 can play a negative role for the integration processes in Kyrgyzstan. The processes related to globalization form the main trend of the recent past. Kyrgyzstan remains on the periphery of globalization so far. This is why the primary way to participate in globalization is an effective integration process. Even if there was a chance to participate in effective integration processes, there would be the risk of government activities being blocked by “patriots” who “absolutize” national sovereignty. Staged “popular discontent” in 2006 blocked the participation in the “Heavily Indebted Poor Country” (HIPC) program. In contrast, in Tajikistan the program was successfully implemented and debts were written off - without any of the alleged “terrible” consequences for sovereignty.

2. Has Kyrgyzstan’s transition been in line with expectations in the early 90’s?

Until recent times, only a small number of people knew about Kyrgyzstan beyond

its borders. But after two coups (in March 2005 and April 2010), the country has acquired a particular reputation. Europeans and Americans, formerly confusing Kyrgyzstan with Kurdistan or Kazakhstan, have learned that somewhere between China, Afghanistan and Kazakhstan there is a small country, the citizens of which are trying to create an “island of democracy”, the second Switzerland.

Indeed, by measure of its political transformation, Kyrgyzstan is ahead of the more conservative countries of Kazakhstan, Uzbekistan and Turkmenistan, which are looking at their neighbor with both dissatisfaction and an internal fear, being afraid that the scenario of the “colored revolution” might repeat itself within their borders.

Only 1% of the Russians and Latvians, and 3% of the Kazakhs and Uzbeks, have shown a genuine interest in our country. And only 20% of the CIS have at least some idea about it. Other citizens of the Commonwealth admitted that our “island of democracy” does not attract them at all. These are the results of a survey which was conducted by the “Eurasian Monitor”, an international research agency, with the support of the Interstate Fund for Humanitarian Cooperation of the CIS countries. The survey involved 16000143 residents from 13 countries of the CIS and Baltic countries.

Kyrgyzstan, in general, cannot claim to have memorable brands. In an overview of world news, Kyrgyzstan seems to be covered only with negative information: whether a revolution took place, the opposition organized another meeting, a devastating earthquake occurred, or a “Boeing” had an accident. Kyrgyzstan is firmly labeled as a poor, unstable state with a high level of corruption. Almost nothing is known abroad about the economic and investment potential of the country. A typical European or American would hardly find it on the map. However, in order to attract investors and tourists, we will have to create a positive image of our country, and, as PR-specialists believe, we will have to work on it now - despite the economic difficulties.

First of all, we do not have a clear positioning of our country, an understanding how we would like to see ourselves: whether we are the second Switzerland, the country of the flower Aigul, or the country of Santa Claus.

The image of Kyrgyzstan as a “mountainous Switzerland in Central Asia” is the only brand established today. But even this brand has not been promoted properly. For a long time, the West has been considering Kyrgyzstan as a failed state which is under external management. But, in general, the essence of an image is what you think about yourself and the present. When a country starts making serious, independent steps, when it is an actor in negotiations – then, its image will also change.

Brands such as “Kyrgyzstan is the second Switzerland” are pseudo-projects. We have to talk about the real ones: for example, the construction of a transit road through Kyrgyzstan - “Kyrgyzstan is the bridge between China and Europe”.

So far, Kyrgyzstan has been deadlocked both in the USSR and in the post-soviet space. Kyrgyzstan has been an authoritarian territory both in the USSR, and in the post-soviet space. Moreover, although Kyrgyzstan was in an industrial phase of de-

velopment and almost met the standards of a developed country during the Soviet period, it now is in a pre-industrial phase of development and was shifted into the category of developing countries. A transition of the kind we had hoped for in the early 1990's did not take place in Kyrgyzstan.

It could be stated that the transit took place - but in the opposite direction: in the direction of regression, de-modernization and archaism.

3. Risks and threats to the transit period

Regional Security

The causes of a number Kyrgyzstan's problems are rooted in its nearest neighbors, including territorial disputes, reduced turnover, and conflicts in the border areas.

Ambitions, mixed with wealth in natural resources (oil and gas), can make the behavior of some members of the region dangerous for Kyrgyzstan. Here, we have to focus on the attitude towards Uighur separatism: it would be very difficult for us to witness another civil war in our neighborhood. One should also not forget about the fact that the Chinese government does not voice territorial claims on Kyrgyzstan, but that Uighur separatist (nationalist) organizations do. If Xinjiang was in China's sphere of influence, Kyrgyzstan could feel a lot safer.

The withdrawal of Uzbekistan from the EurAsEC and the CSTO increases the probability of change for the worse of the border crossing regime for citizens of our countries. Uzbekistan's withdrawal from the Eurasian geopolitical space is an unfavorable factor for Kyrgyzstan.

The causes of the disintegration processes

Let us consider the prerequisites of the disintegration processes in the region. The region does actually not exist as a relevant unit because there is no economic integration that determines the integrity of the region. Even during the Soviet period, the foreign trade volumes between the countries in the region did not exceed 10% of their total trade turnover, and the absolute values of trade have further declined. Thus, for example, the share of Kyrgyzstan's foreign trade with Tajikistan is several times smaller than that with China or the U.S.

Integration, in our opinion, is possible when a certain threshold level of economic density within the territory of each partner country is exceeded. The vector of economic activity will be seriously (integrationally) directed outwards only when it reaches a certain level of saturation within the country. Let us compare the economic density of the successful integration alliance of the EU with the countries of the region.

The economic density per territory (GDP / S) of Kyrgyzstan is on average 102.2 times smaller than in small EU countries. Thus, given that the economic density per

territory is less than half that of the EU, it is hard to plausibly hope for integration processes.

The “greater integration” of the region is further hampered by the fact that Tajikistan, Uzbekistan, and Turkmenistan border each other with their less developed parts. The vectors of their main economic activity run in different directions. In Kazakhstan and Uzbekistan, they run towards the west, and in Tajikistan, Turkmenistan and Kyrgyzstan, towards the north. In 5-10 years China could become the major trading partner for the region and its vector of economic activity would be re-directed towards the east.

Before seeking to integrate the region, it is necessary to reach the minimum standards of internal integration in these countries themselves.

In addition to integration, there is economic internationalization: the process of economic cooperation, primarily in trade, with neighboring partners. Economic internationalization and integration are not the same things. For example, in the early 90s, the region saw a strong internationalization in the form of growing trade with Xinjiang in China, carried out by “shuttles”. But this cannot be called integration because it was not targeted policy implemented by States.

The region has many failed projects:

- The «Great Turkic World” (Turkish project) – at the beginning of the 1990s,
- CACO – from 1993-2005,
- The «Great Middle East” (GME) and GUAM – adjacent to the region 1995-2005;
- The Project “Big Central Asia” (BCA) – as of 2005

These projects went no further than the stage of initial declaration and humanitarian cooperation (Turkish project), destructed themselves (OCAC), simply “left” the region (GUUAM - becoming GUAM after the withdrawal of Uzbekistan), or remained almost inactive in the realm of foreign policy of the countries concerned (GME, BCA).

The region is experiencing a rather high degree of “fatigue” from its initial integration expectations. The collapse of another integration project might well give birth to a resistant allergy to integration.

Generally speaking, regional identities somehow exist as results of common “immune responses” to surrounding influences. But in Soviet times, the region was separated from its environment by the “Iron Curtain”, thus a common experience of an “immune response” could not accumulate. It may look paradox, but the Taliban could have played the role of a unifier for Central Eurasia (CEA) had they reached the southern border of the CIS and preserved this position for 20 years - but the anti-terrorist operation in Afghanistan and the establishment of both NATO and Russian bases deprived the region of this opportunity.

There is another paradox that attracts little attention. The level of political culture

of the political elite and leaders of some countries in the region is much higher than the level of political culture of the state machine as a whole. This is a systemic effect – the incompliance of the properties of the system with the properties of the sum of its elements. Its existence suggests that the basis of individuals' political culture (the elite) is not identical to the basis of state machine's political culture. Simply put: the states of the region are still too young.

The “closer integration” (identity) of the region is hampered by the fact that both Russia and China border CEA with their less developed areas: Siberia and Xinjiang. The vectors of their main economic activities are not directed towards CEA. Furthermore, China fears the risk of integration - not so much in terms of the economy of CEA, but rather with respect to its drug trafficking and terrorism.

In terms of foreign policy, we are in a “take and run” region. There are a number of reasons why our region is in the area of interest and, accordingly, in the space of implementation of a number of global and regional projects. Generally speaking, only two global projects affect the region:

The first is what is called the American “crusade”, or America's reclamation of the rest of the world. There have been two stages: a period which we call “forced democratization” or “promoting democracy” – but this period is almost over for two reasons. First, it did not have much success. Actually, Kyrgyzstan is the only country that somewhat learned the lessons promulgated by the U.S. Secondly, the project of democratization became kind of a victim of the second period, when the region grew in importance to the United States as a provider of access roads to Afghanistan. We have seen that the Americans, in pursuit of this new goal, are prepared to turn a blind eye on what is actually happening to democracy in these countries.

The second global project refers to the commodity and resource sinification of the region. The region played three roles here: first, as a source of resources; second, as a market for Chinese goods; and third, as China's western gate to Russia, Europe and further on.

This project is much more successful than the U.S. one, and economically it is more attractive to the region. Obviously, the Chinese economy will determine the trends of economic development for the countries of the region in the coming years. While Russia and Central Eurasia (another definition of the region) remain important topics, it is difficult to say for whom they are more important. There is a tangle of issues which make the interaction with Russia crucially important.

The problem is that the region of Central Eurasia is considered to be in the sphere of Russian interest by all countries, without exception and regardless of what their leaders say in public. This implies a specific meaning: Central Eurasia is a Russian fiefdom. We could not even imagine saying the same about Europe, i.e. being an area of Russian interests – although this is, of course, the case. Or think about the Customs Union, in which the participation of Kyrgyzstan and Tajikistan is possible.

In Kazakhstan, nearly all independent experts believe that the Customs Union

is disadvantageous for the country. Just consider our independent experts: everyone understands that this is not an economic but a political tool - just as all post-Soviet interstate unions, which shared a purely political nature. They did not contain new types or formats for economic and cultural relations. There was and is only one economic tool in these “unions” - the prices of petroleum products and natural gas. If the Russian price discounts were absent, no one would have been in these associations since long ago. Therefore, Russia has the ability to “instrumentalize” the CIS, the CSTO, the EurAsEC, and so on.

Generally speaking, a certain post-Soviet revival of interstate cooperation took place during the last 3-4 years, but it has been a temporary phenomenon and its climax is already over.

Of course the global, regional and mega-regional geopolitics offer certain conditions and represent certain challenges for certain countries. But whether to accept or not to accept these conditions, and in what format, whether to respond this way or that way to external challenges – this, with the exception of colonies, is the prerogative of nations and national governments.

To understand what is happening, what the trends are, and, thus, what the future will look like for the countries of the region, it is necessary to see what is going on in these countries, what basic processes take place in them and how they are instrumented and how they are interpreted by the countries themselves and by external observers.

The typical attributes of the overall process include:

- A lack of or a simply imitative plan for their own future. None of the countries has its own, real, non-fictitious and demonstrative programs for development.
- Foreign policy as a strategy of parasitism or resource trading. The goal of foreign policy and its desired result is not a partnership or cooperation for the interests of development but obtaining free or low-cost resources for guzzling away.

There are many reasons to believe that the current situation will continue for long. The first is that the original transformation period of the countries and societies of the region is coming to an end. The systemic signs of the approaching crisis are:

- The second - and in Kyrgyzstan already the third - phase of the struggle for control over the national assets and resources;
- Sharp drawbacks for the national economies as a result of the global economic crisis;
- The depletion of resources of the previous systems of governance;
- The growth of social instability.

The second factor is that external powers enter a phase of active competition within our geopolitical space. Among the events and processes which illustrate this process are the “war of pipelines”, the Customs Union between Russia and Kazakhstan,

the opposition to the military bases, the new “Islamic” expansion, and the inflaming of inter-ethnic and inter-state conflicts.

It is important to recognize two different sides: the decline is determined not only by ethnic-mental differences and the choice of different internal models for the organization of life which is caused by them, but also by multi-directional foreign policy vectors.

This means that, sooner or later, the region will make its choice, but it will be different for all five countries and it will be self-determined.

Similarly, irrespective of whether someone likes or dislikes their existence in their current form, the republics of the region will not collapse.

Kyrgyzstan’s latest foreign policy decisions signal a strengthening of bilateral ties with new partners - Qatar, Georgia and Turkey. Of these, Qatar and Turkey are connected with each other through their participation in the battle against the regimes of Libya and Syria. As for Georgia, it positions itself as a consistent opponent of the current policy of Russia. It is of course an internal affair of Qatar, Georgia and Turkey, as well as ours, to shape the relationship with them. But how might it be combined with our declared strategic partnership with Russia?

4. How a strong feeling of a “prolonged transit” might be justified

Lack of continuity in the foreign policy

Not only each new president, but even every new foreign minister, wants to bring something new into foreign policy: there are Bakiev’s “innovative approaches” to compliance with agreements, his “friendship” with Qatar while - at the same time - the ambassador of Russia, with which we have a strategic partnership, was beaten in Qatar. The reason for this is the neglect of professional diplomats’ opinions, and the latter’s desire to please the leadership.

Continuing decline in the quality of the political elite

The impression that the quality of the political elite in Kyrgyzstan is falling does not require any specific proof. The quality of the foreign policy elite is declining as well. This is as result of the aging of the Soviet-era elite, which is gradually being squeezed out of the active service. The Post-Soviet elite are variegated, with their members having studied in completely different countries. In the post-Soviet period, the quality of education sharply declined. It was not difficult for officials and deputies to get a diploma of education. It should be added that political appointments are made (e.g. ambassadors), for which one does not even need to have a diploma. Frequent changes of presidents, prime ministers, speakers and ministers of foreign affairs have led to a situation where the proportion of political appointees in the Foreign Service has become too large.

We see that the political elite are continuously washed-out of people who advocated for a strong state. The dominance of politicians, many of which are tinhorn, is almost complete.

Frequent changes of presidents and their governance styles gave rise to a dynamic where political conformists are most in demand. Advocates of a strong state within the political elite were consistently squeezed out or went away because of the on-going deterioration of the business climate.

Transition to a parliamentary system of state structure

The premature switch to a parliamentary system was a step backwards in the transition because the transition itself is kind of an emergency state similar to a military siege. In such an emergency situation, the application of martial law requires a unity of command, a quick decision-making. The shift to a parliamentary system is this process in reverse.

Aggravation of the global and regional situation

The transition to a unipolar world (1991), a series of international crises (1998 and 2008), and the deterioration of the situation in Afghanistan increased the competition of world and regional players for influence in the region and in Kyrgyzstan. This caused two revolutions and the Osh events in 2010, which greatly complicated the transition and caused a fallback in the political culture.

Lacking a systematic approach to developing the meta-politics of the transitional period

The development of any important policy document has to be based on a systematic approach to the transitional period through the planning and implementation of a meta-politics. Trying to work out foreign policy in an immediate and isolated manner is almost the same as playing Rubik's cube and being happy that one side became white while the rest remains in total chaos. In fact, we should rather try to give every side its color and will eventually arrive at the final result that we are seeking. It is not enough to ensure that one side of the cube displays a single color - it is necessary to reach a situation where all sides of the cube display a single color at the same time!

Development strategy, issues of culture, national security and foreign policy should be balanced and not contradict each other. Between them, there should be a consistent checking for consistency and the existence of possible synergies.

Kyrgyzstan, for example, was one of the first countries in the region (in the mid-90s) that, almost without serious preparation, joined the Universal Declaration of Human Rights. The Declaration makes a point on the freedom of conscience. Based on this point, all kinds of sects which are not part of the traditions of our society - in-

cluding aggressive ones -, preened riotous colors. They began threatening individuals. In our society, where a consensus has long existed between the two traditional faiths, the threat of a split emerged - a threat to society. Besides, functionaries of Hizb-ut-Tahrir and Islamic movements became very active, creating a real threat to the state. But the Universal Declaration of Human Rights applies to this seemingly “peaceful” area - cultural policy.

Increase of the external debt, risks and threats

The external debt has been growing steadily, increasing both risks and threats. The concept of “security”, including the regional one, is relative. If we look back a third of a century to 1976, we will find a surprising picture:

- The republics of the region had a serene life as a part of a unitary, mighty USSR;
- Afghanistan lived a peaceful, productive life - free of drugs;
- Iran was as a modern, secular state;
- The whole area was unaware of the problems of international terrorism and the proliferation of nuclear weapons;
- The region was part of an area that “exported” rather than “imported” instability, in contrast to what we see today.

But at that time a few other things were missing:

- The CSTO and the SCO;
- The “Partnership for Peace” NATO program;
- Turkmenistan’s status of “positive neutrality”;
- The treaty on a nuclear-free zone (signed in September 2006);
- Military bases of distant powers in “Manas” and Termez;
- The Conference on Confidence Building Measures in Asia (CCBM);
- The International Crisis Group;
- Numerous conferences on the issues of regional security

In other words, we saw the strengthening of the institutional security framework against the background of a decrease in the level of regional security. The institutional framework is in place while the security is not.

All of the factors above led to an increase in the external management of Kyrgyzstan’s foreign policy. This interpretation is confirmed by the attempts to develop a Foreign Policy Concept for the Kyrgyz Republic.

The development of the foreign policy concept lacks an appropriate “background”: there is no realistic long-term strategy for the country’s development, no

adequate concept of national security, no national idea, and not even an understanding that there is a concept. Some people have insisted on it stipulating the goals, objectives and implementation mechanisms.

For example, the concept of national security stipulates: “Recognizing the important strategic role of the Central Asian region, Kyrgyzstan attaches paramount importance to further deepening regional integration ...”

Where is this “integration”? There is nothing to deepen - regional integration has never existed and will not exist. These people try to take failed regional cooperation for integration. Uzbekistan and Tajikistan are in relations of constant conflict. We see already the third year without an Ambassador of the Republic of Uzbekistan in Bishkek. Are mined borders an integration indicator?

Our region does not have any particularly important strategic role. Are we more important than Siberia, Xinjiang, Iran or Afghanistan? And, maybe, are we more important than India or Pakistan? We have to be more modest and realistic, and stop relying on the usual vaporings.

If we want to be in the Eurasian Union, we do not have to talk about “Central Asia”, because this is another story - from the project of “Big Central Asia” (BCA). This “concept” was invented to tear us mentally away from the Eurasian space and then to unite us with Afghanistan within the BCA framework.

I am not sure that someone in the West needs us a lot nor for a long time.

In late 2001, Kyrgyzstan saw the appearance of a military base of the anti-terrorist coalition, and in 2002, that of a military base of the Collective Security Treaty Organization. Kyrgyzstan became the only country in the world where bases of both Western countries and Russia are located. Integration activity within the OCAC perished. Finally, in the spring of 2005, there was a change of those in power. Due to the changes inside and outside the country, by 2005, there was a need for a foreign policy reflecting the interests and responsibilities of all parties: the state, business, civil society, local governments, and some territories represented by deputies of the Jogorku Kenesh.

It became necessary to change the foreign policy of Kyrgyzstan to align it with the needs of the country and the people, in order to provide reliable protection for the interests of the state, society and the individual. Domestic political changes have to meet the aspirations and expectations of the multinational people of Kyrgyzstan, their wish to secure the values of democracy, human rights, the rule of law, and strengthening civil society institutions.

The emergence of the country’s powerful structure of small and medium businesses, an extensive network of non-governmental organizations, and the process of the decentralization of power through the creation of local governments require a transition from the old national foreign policy to the formation of a new national foreign policy of the Kyrgyz Republic, which would reflect the above changes within society and be in the best interests of the nation and the state.

The peculiarities of the new approach to a foreign policy concept also require new approaches to work on it. The old approach to the concept, which continues to dominate in the work on such documents, not only in Kyrgyzstan, but also in most other countries, involves only a narrow circle of officials and experts working on a document.

The KR needs to identify its integrity, and the CSTO alone is not enough. Therefore, the KR is ready to access the Customs Union without fear to dissolve the remnants of its economy in powerful flows of partner-giants. We cannot stay face-to-face with Uzbekistan and China hence: - the CSTO and the Customs Union.

About the Authors

Emil Shukurov is a candidate of Biological Sciences, Doctor of Geographical Sciences, Senior Research Fellow in Philosophy, and Professor. He is an honored Academic of the Kyrgyz Republic and has been awarded the “Dunk” medal. Currently, he is a Professor at the Academy of Management which is linked to the President of the Kyrgyz Republic. He has been the director and executive of about 10 government projects. Emil Shukurov is the coordinator of the National Strategy and Action Plan for Environment Protection, head of the state program “Healthy Nation”, the UNESCO project “Ecological monitoring of high mountain ranges of Central Asia”, and scientific adviser to the WB project “Strategy and Action Plan for Biodiversity Conservation of the Kyrgyz Republic”. He has been the initiator of and now is a scientific adviser to a cross-border WB-GEF project on biodiversity conservation in the Western Tien Shan. He heads the project “Revival in the modern culture of traditions of partnership relations with the nature” and others. What is more, he is the chairman of the Ecological Movement of Kyrgyzstan “Aleine”, and an FFI and SEU associate member.

Eric Shukurov’s professional activities are connected with the development and the application of the ecosystem approach in field studies in the area of natural resource management. Over the last years, he has been involved in environmental research in mining, energy and road facilities. Within the framework of the project “Migration of birds and bird flu”, he conducted a study of bird migration in the region. He worked at the Ministry of Nature Protection of the Kyrgyz Republic after he completed his postgraduate degree at the Institute of Systematics and Ecology of Animals at the Russian Academy of Sciences in Novosibirsk, where he conducted a number of studies. He is the author of several publications on environmental topics in Kyrgyzstan.

Sheradil Baktygulov has been dealing with issues of public administration and public services in Kyrgyzstan for more than 15 years. He held positions in the public service, has working experience as a consultant for programs funded by the European Union (EU), the Asian Development Bank (ADB), the World Bank (WB), the United Nations Development Program (UNDP), and the United Kingdom Department for International Development (DFID). Recent consultancies focused on the effectiveness of the legislative (2009- till now) and judicial (November 2009 - May 2010) branches of power, the public service in Kyrgyzstan and Tajikistan (December 2010-November 2012.) and in Kyrgyzstan (November 2012 till now). In addition, Sheradil Baktygulov is involved in teaching as a senior lecturer at the International University of Kyrgyzstan. He is also a known public commentator and author of articles on governance and policy in Kyrgyzstan.

Cholpon Nogoibaeva - is the President of Bishkek Liberal Club, an international consultant with twenty years of experience in the field of civil society development

and citizen participation in political processes, the reform of the systems of public administration and local government, the development of public programs and policies aimed at achieving sustainable economic growth. The geography of her activities as a consultant and analyst covers the countries of the CIS, Eastern Europe and the European Union. Over the years, she led international organizations, programs and projects, and being in the public service, and led departments of the Government Office and the Office of the President of the Kyrgyz Republic. She is the author and co-author of more than twenty analytical articles, reports and monographs.

Nina Bagdasarova graduated from the Moscow State Pedagogical Institute (now University) under the name of V.I. Lenin in 1987 with a degree of a “teacher-researcher in psychology and pedagogy”. In 1997, she defended her candidate of psychological sciences thesis at the Institute of personality development at the Russian Academy of Education on the role of different types of logic applied by school children to learning materials. She taught at the Kyrgyz-Russian Slavic University. Currently chairs the psychology department at the American University of Central Asia. She is actively involved in social projects in the field of ethnic diversity management, gender equality, and the empowerment of people with disabilities, and author of articles published in domestic and foreign journals (the “Reserve stock”, “Film history notes”, “Kurak and others.”), as well as the collective monograph “The psychology of knowledge”.

Alexey Yusupov is a research associate at the Institute of Political Sciences at the Faculty of Economic and Social Sciences at the University of Heidelberg. He studies theories of international relations, post-soviet transformation, theories of regionalization and issues of integration processes at the regional level.

Alexander Wolters studied history, philosophy, and cultural and social sciences at Münster University, Tambov State University (Russia), and the European University Viadrina in Frankfurt (Oder). He received his Diploma in Cultural and Social Sciences in 2004 from Viadrina University (MA equivalent) where he also completed his PhD in 2012. In his work, he focuses on political conflicts and public communication in Central Asia and studies broader processes of social change and the chances for and limitations of societal integration.

Alexander Neubauer studied Political Science and Economics at the University of Potsdam (Germany) and recently graduated from the London School of Economics (United Kingdom) with a Masters degree in the “Political Economy of Late Development”. His academic interests and expertise relate to the interplay of politics and economics in the context of development, for example as regards the governance of global value chains or industrial policies. Having worked as a research assistant for many years, he is now based in Bishkek (Kyrgyzstan) where he supports the Central Asia Office of INTRAC, the International NGO Training and Research Center. Alexander is a member of the Social Democratic Party in Germany.

Nurlan Sadykov is Director of the Institute for Constitutional Policy, with many years of experience in improving electoral legislation, judicial reform, and regula-

tory impact assessment legislation in the Kyrgyz Republic. He studies problems of the protection of property rights, the functional analyses of the powers of courts, and public administration decentralization issues. He participated in drafting the Constitution of 2010, contributed to reform concepts for the public defender's office which involved the provision of a state guarantee for legal assistance. He drafted laws on local government, the status of the capital, public service, elections, and the judiciary. Nurlan Sadykov has worked as a representative in the Constitutional Court of the Kyrgyz Republic, is the chairman of the Association of Lawyers of Kyrgyzstan, and arbitrator of the International Arbitration Court at the Chamber of Commerce of the Kyrgyz Republic.

Anar Musabaeva is an independent analyst and researcher. She has a degree in history and law (Kyrgyz National University), and a Master's degree in "International Development" (USA). She was trained in the U.S. (United Nations Secretariat, New York) and studied in the UK (Oxford University Summer School of International Law and the Center for working with conflict in Birmingham). She taught at university, worked in international organizations and projects, the non-governmental sector, led different research projects, and evaluated development projects. She is the author of analytical publications on many issues of domestic policy and the development of civil society and democratic processes in Kyrgyzstan. Her research interests also include the processes of political and social transformation, management processes, political institutions, ethnic relations, and the role of elites.

Keneshbek Almakuchukov is a candidate of economic sciences, and associate professor. His field of research and professional competencies cover the tourism economy, the economy of culture, cultural management, marketing services, marketing management, marketing planning, project management, event-management, and art management. Keneshbek Almakuchukov is the author of the following monographs and analytical reports: "Marketing communications in tourism: an innovative tool to promote regional tourism products" (using the resort "Issyk-Kul" case) in 2006, "Cultural Politics in Kyrgyzstan" in 2010, the analytical report "Research and policy analysis in the field of physical culture and sports in Kyrgyzstan" in 2006, and analytical report "Pectoral middle class of Kyrgyzstan" in 2007.

Murat Suyunbaev is a candidate of geological-mineralogical sciences, and a professor of political science at the Kyrgyz-Russian (Slavonic) University. He is a specialist in geopolitics and the author of more than 300 publications, including six monographs and four textbooks on security and development problems. He devised concepts and strategies for state policy in the sphere of security, culture, development and foreign policy.

Бишкекский Либеральный Клуб (БЛК)
Фонд им. Фридриха Эберта в Кыргызской Республике

20 ЛЕТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
В КЫРГЫЗСТАНЕ:
ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ И ИЗВНЕ

Дизайн: Карашук М.В.

Сдано в типографию 27.12.2012 г.
Подписано к печати 30.01.2013 г.
Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ИД «Принтхаус»
г. Бишкек, ул. Шевченко, 1.