

Молодежь и  
государственная  
политика в  
**Кыргызстане**

Чинара Эсенгул

Баглан Мамаев

Наталья Ефимова-Триллинг

Публикация ассоциации  
“Демократия и Диалог”

Серия обзоров о положении  
молодежи и политике

# Молодежь и государственная политика в Кыргызстане

(перевод с английского языка)



УДК 329  
ББК 66.75  
М 75

Исследователь:	Чинара Эсенгул
Местный координатор:	Баглан Мамаев
Международный консультант:	Наталья Ефимова-Триллинг
Международный редакционный совет:	Харини Амарасурия
Координаторы проекта:	Яэль Охана и Милош Черниежевски
Дизайн:	И. Шевцов
Типография:	ОсОО «KIRLand»

М 75 Молодежь и государственная политика в Кыргызстане. - Б.: 2012. - 100 с.

ISBN 978-9967-26-763-3

Данная публикация является пилотным обзором молодежной политики в Кыргызской Республике, подготовленным Международной дебатной образовательной ассоциацией и Фондом «Сорос-Кыргызстан».

Обзор профинансирован программой «Молодежные инициативы» Фондов «Открытое общество» в Нью-Йорке (МИ ФОО). Одна из приоритетных задач обзора заключалась в том, чтобы применять и продвигать принципы проведения исследования на основе фактических данных с целью оценки воздействия существующей молодежной политики на доступ молодых людей к информации, а также на реализацию ими своих прав и возможностей.

М 1102040000 - 12

УДК 329

ISBN 978-9967-26-763-3

ББК 66.75

## Оглавление

<b>Список сокращений</b> .....	4
<b>Краткий обзор</b> .....	5
<b>1. Исходная информация о пилотном обзоре</b> .....	12
1.1. Обоснование для проведения пилотного обзора	
1.2. Обоснование для проведения обзора в Кыргызстане	
1.3. Подход/Методология	
1.4. Подготовка национального отчета членами команды	
1.5. Допущения, лежащие в основе процесса исследования	
<b>2. Положение молодых людей</b> .....	18
2.1. Социально-экономические проблемы и трудовая миграция	
2.2. Образование	
2.3. Здоровоохранение	
2.4. Коррупция и криминализация	
2.5. Традиции и ценности	
2.6. Религия	
2.7. Язык	
2.8. Доступ к информации	
2.9. Выводы	
<b>3. Политический контекст</b> .....	34
3.1. Более широкий контекст	
География: горы и деление на Север и Юг	
Демография: численность молодежи и этническая напряженность	
Политический контекст: непредсказуемость, как постоянный признак	
Социально-экономический контекст: миграция в сравнении с зависимостью	
Культура и гендер: работающие женщины, устойчивые семьи	
3.2. Основные определения, использованные при разработке политики	
3.3. Восприятие молодежи в обществе	
3.4. Права и обязанности, рассматриваемые политикой, которая влияет на молодежь	
3.5. Потребности молодых людей, принятые во внимание в политике, влияющей на молодежь	
3.6. Выводы	
<b>4. Политические реалии</b> .....	54
4.1. Существование политики	
4.2. Осуществление и реализация политики	
4.3. Охват и беспристрастность политики	
4.4. Признание молодежи в политике	
4.5. Согласованность политики	
4.6. Согласование политики с региональными и международными принципами	
4.7. Мониторинг и оценка политики	
4.8. Выводы	
<b>5. Влияние политики, в частности, на осуществление своих прав молодыми людьми</b> .....	74
5.1. Наблюдения за результатами реализации политики	
5.2. Доступ к правам и возможностям, гарантированным политикой	
5.3. Эффективность реализации политики	
5.4. Эффективность использования выделенных ресурсов	

5.5. Участие молодежи	
5.6. Выводы	
<b>6. Межотраслевая координация и сотрудничество в области молодежной политики.....</b>	<b>85</b>
6.1. Наличие и реализация национальных планов действий по молодежной политике	
6.2. Наличие и реализация принципов мониторинга и оценки	
6.3. Конкретные механизмы межотраслевой координации	
6.4. Выводы	
<b>7. Рекомендации .....</b>	<b>91</b>
<b>Приложение I: Библиография .....</b>	<b>94</b>
<b>Приложение II: План полевых исследований /интервью и встречи .....</b>	<b>97</b>
<b>Приложение III: Исследовательская команда .....</b>	<b>100</b>

### Список сокращений

CAFMI - Центрально-азиатский институт свободного рынка
ЕС - Европейский Союз
ВВП - Валовой внутренний продукт
МГР - Мера гендерного равенства
GIZ - Германское общество по международному сотрудничеству
ВИЧ / СПИД - вирус иммунодефицита человека /синдром приобретенного иммунодефицита
МОТ - Международная Организация Труда
МВФ - Международный Валютный Фонд
МРИ - Международный Республиканский Институт
МНК - Международная независимая комиссия по исследованию событий на юге Кыргызстана
ДП - Депутат парламента
МПСК - Молодежная правозащитная сеть Кыргызстана
НПО - Неправительственные организации
ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития
УВКПЧ - Управление Верховного комиссара по правам человека
ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ФОО - Фонды «Открытое общество»
МИ ФОО – Программа «Молодежные инициативы» Фондов «Открытое общество»
ПМОУ - Программа по международной оценке успеваемости учащихся
РСЕ / РС - Радио «Свободная Европа» / Радио «Свобода»
ФСК - Фонд «Сорос-Кыргызстан»
ЗППП - Заболевания, передающиеся половым путем
ООН - Организация Объединенных Наций
ПРООН - Программа развития ООН
ЮНФПА - Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНИСЕФ - Детский фонд ООН
ЮСАИД - Агентство США по международному развитию
ВОЗ - Всемирная организация здравоохранения
МППГ - Молодежная правозащитная группа
IDEA – Международная дебатная образовательная ассоциация

## Краткий обзор

### Введение

Данный пилотный обзор молодежной политики в Кыргызской Республике, опубликованный IDEA и Фондом «Сорос-Кыргызстан», профинансирован программой «Молодежные инициативы» Фондов «Открытое общество» в Нью-Йорке (МИ ФОО) в соответствии с двойственной миссией программы, которая предусматривает: (а) оказание поддержки молодым людям в их стремлении стать агентами позитивных изменений; и (б) отстаивание полноценного и эффективного участия молодежи в политической, социальной и культурной жизни. Одна из приоритетных задач обзора заключалась в том, чтобы применять и продвигать принципы проведения исследования на основе фактических данных с целью оценки воздействия существующей молодежной политики на доступ молодых людей к информации, а также на реализацию ими своих прав и возможностей. В 2010 году аналогичная оценка одновременно проводилась исследовательскими группами в пяти других странах с использованием специально разработанной оценочной матрицы.

В Кыргызской Республике, обычно называемой Кыргызстан, обзор начался в апреле 2011 года. Первый этап данного процесса предусматривал проведение углубленных кабинетных исследований и около десятка предварительных опросов заинтересованных сторон, на основе которых в начале ноября был подготовлен предварительный вариант данного отчета. Вскоре после этого исследовательская группа организовала двухнедельный полевой визит с целью подтверждения или опровержения выводов, сделанных на ранних этапах исследования. Во время полевого визита в столицу и две области членами исследовательской группы опрошено более двух десятков членов молодежных организаций, государственных служащих, представителей донорских организаций и экспертов по таким вопросам, которые непосредственно влияют на молодежь. Кроме того, исследовательской группой организовано несколько фокусных групп с участием молодежи в областях. Второй предварительный вариант отчета был представлен Международному редакционному совету проекта в январе 2012 г., а в марте был повторно представлен окончательный вариант отчета, доработанный с учетом замечаний совета.

### Ключевые выводы

Будучи одной из 15 независимых стран, образовавшихся после распада бывшего Советского Союза, Кыргызстан, по-прежнему, сталкивается с огромными трудностями, связанными с развалом советских экономических, политических и социальных институтов, которые оказывают влияние на все население, независимо от возраста. Отдаленная горная страна, слаборазвитая еще до обретения независимости в 1991 году, является бедной и в значительной степени зависит от внешней помощи. Государство не создает достаточное количество рабочих мест для своих граждан. Жизненно важные государственные объекты, такие как школы, больницы и электростанции приходят в упадок вследствие изношенной инфраструктуры и катастрофической нехватки компетентных работников. Уровень доступа к достоверной информации низкий, коррупция пронизывает практически все сферы жизни, особенно те, в которых доминирует государство, включая образование и здравоохранение. Система правосудия едва функционирует, законы нарушаются теми, кто должен обеспечивать их соблюдение. Через территорию страны проходит крупный наркотрафик из Афганистана. В период с 2005 по 2010 годы в стране произошло два народных восстания и межэтнический конфликт, повлекшие за собой смерти людей. Понятно, что уровень доверия общества к правительству низкий, и люди склонны полагаться на неформальные, личные связи больше, чем на государственные институты.

Все это тяжелым бременем ложится на плечи молодых людей Кыргызстана, чьи перспективы кажутся довольно смутными, кроме того, наблюдается существенная нехватка эффективных инструментов, для того чтобы добиться изменений. В стране отсутствует несколько составных компонентов, которые имеют решающее значение для ощутимого улучшения качества жизни, включая верховенство закона, меритократию, а также широко признанной системы ценностей, которая бы поощряла честность и усердие. Эти обстоятельства часто приводят к тому, что молодые люди следуют тем же пагубным принципам и практике, которые распространены среди старшего поколения и уже давно мешают развитию Кыргызстана. В действительности, шансы молодых людей на экономическую независимость снижаются из-за низкого качества образования, ограниченных возможностей для занятости, гендерных стереотипов и обусловленных культурой ожиданий того, что молодые люди должны быть послушными и пассивными. Более того, вследствие распада Советского Союза молодые люди остались без официальной идеологии. Этот вакуум в течение последних 20 лет заполнялся парадоксальной, иногда приводящей в недоумение смесью существенного индивидуализма, большей степени зависимости от шефства, повышенного внимания к этнической принадлежности, большей религиозности и возрождению традиционалистских общественных нравов.

Молодые люди составляют значительную часть населения страны, однако они с трудом добиваются социального продвижения как личностей. Это приводит к возникновению различного рода социальной напряженности в Кыргызстане. С демографической точки зрения, молодые люди, к которым с 2009 года относят лиц в возрасте от 14 до 28 лет, составляют почти треть населения, в то время как дети и взрослые до 29 лет, в целом, составляют 60% населения. Около двух третей молодых людей проживают в сельской местности, и для многих из них доступ к инфраструктуре, услугам и возможностям ограничен. Это приводит к высокому уровню внутренней миграции, особенно в столицу Бишкек и ее окрестности, где мигранты часто изолированы и сталкиваются с проблемами доступа к социальным услугам, кроме того, у них также возникают трения с соседями – местными жителями. В то же время, сотни тысяч кыргызстанцев, многие из них молодые люди, уезжают за границу в поисках работы. Денежные переводы, пересылаемые ими своим семьям, поддерживают местную экономику, однако массовая миграция приводит к расколу семей и общин, а сами мигранты зачастую устраиваются на низкооплачиваемую и опасную работу. Несмотря на такой уровень миграции, по последним данным, собранным Международным Валютным Фондом (МВФ), до 50% безработных в стране составляют молодые люди<sup>1</sup>. В конечном итоге, молодые люди продолжают экономически зависеть от своих родителей и других родственников на протяжении длительного периода. Они женятся и заводят детей относительно в раннем возрасте, но создание независимой, устойчивой семьи осложнено вследствие недостаточной возможности зарабатывать себе на жизнь, которая иногда усугубляется гендерными стереотипами, ограничивающими гибкость молодых людей на рынке труда. Между тем, социально-экономическое давление усугубляется политизированным делением страны на север и юг, а также межэтнической напряженностью, которая периодически выливается в столкновения.

За последние десять лет в Кыргызстане разработано множество вариантов молодежной политики, но, похоже, лишь немногие из них действительно способствуют улучшению доступа молодых людей к информации, а также расширению их прав и возможностей. Слишком много законов, положений и концепций были реакцией - скоропалительным ответом на политические события, в частности, участие молодых людей в народных восстаниях, в результате которых свергнуто два президента, а не направлены на реализацию стратегического видения. Более того, многие документы в области политики существуют лишь на бумаге и не предусматривают эффективных механизмов для достижения заявленных целей. По результатам двух независимых оценок в 2006 и 2009

<sup>1</sup> А. Абдрапиев и другие «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2006 год, стр. 8.

годах сделан вывод о том, что молодежной политике страны не хватает «комплексного, системного подхода к существующим проблемам»<sup>2</sup>, поэтому она «неэффективна, слабо целенаправленна и формальна»<sup>3</sup>. Вызывает обеспокоенность тот факт, что многие молодежные программы в значительной степени зависят от международных доноров и разнятся с точки зрения своих приоритетов и ресурсов.

Эти недостатки отражают глубоко укоренившуюся проблему: в силу своего советского наследия в Кыргызстане нет прочной и реалистичной традиции разработки политики, которая опирается на результаты обоснованного анализа и обсуждения, ставит во главу угла благосостояние граждан, а не интересы правящей элиты, и заставляет чиновников нести ответственность за достижение измеримых целей, польза от которых очевидна. Проблема усугубляется частой сменой власти и бюрократической реструктуризацией государственных органов. За последние восемь лет ответственность за молодежную политику возлагалась примерно на шесть различных ведомств, что приводило к отсутствию преемственности и размыванию границ ответственности чиновников. Даже первое в стране специализированное Министерство по делам молодежи создавалось поспешно, без проведения оценки потребностей или стратегического планирования, в ответ на участие молодых людей в уличных протестах в апреле 2010 года, повлекших за собой смерти людей. Министр, назначенный новым правительством, не обладал опытом в области разработки политики, а в течение первого года существования министерства из государственного бюджета практически не выделялось средств на работу данного ведомства. Многие мероприятия министерства, казалось, были больше показательными, но не имели сути, в то же время практически не осуществлялась координация деятельности с другими ведомствами. Кроме того, менее чем через два года министерство было реорганизовано и частично объединено с другим ведомством. В настоящее время многие документы в области политики пересматриваются или переписываются заново; к сожалению, этот процесс затянулся на многие годы и, похоже, не приносит ощутимых результатов, отчасти потому, что цели политики довольно широкие, а средства на их достижение очень размыты.

Подход Кыргызстана к созданию Министерства по делам молодежи, наряду с последней волной национальных молодежных политик, свидетельствуют о том, что руководство страны не извлекло уроков из ошибок прошлого и, несмотря на официально озвученную приверженность к молодежи, молодежная политика остается низким приоритетом для правительства. (Молодые люди лишь трижды бегло упоминаются в 80-страничной Национальной Стратегии развития на 2012-2014 годы). Хотя чиновники из молодежного сектора справедливо жалуются на хроническую нехватку финансирования, многие более глубокие проблемы заключаются в другом: основополагающая молодежная политика, утвержденная в 2009 году, содержит противоречия и ей не хватает конкретики; ответственность за ее реализацию, по-прежнему, размыта; механизмы сбора данных и процедуры оценки и мониторинга политики чрезвычайно слабы; кроме того, отсутствует согласованность политики; она не предусматривает межотраслевого сотрудничества и творческих подходов к вовлечению молодых людей. В целом, молодежная политика Кыргызстана не акцентируется на потребностях молодых людей и их будущей роли в обществе. Помимо этого, она сохранила определенные следы советских времен, в том числе патерналистский подход к молодежи, акцент на «талантливую молодежь» и стремление внушить молодому поколению идеологические принципы, однако теперь акцент сделан уже на псевдопатриотических банальностях, а не коммунизме. Хотя законы в Кыргызстане гарантируют значительные права и свободы, отсутствие функционирующей правовой системы и жесткость некоторых общественных нравов приводит к тому, что многие из них ограничиваются лишь до теории.

<sup>2</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», Национальный отчет ПРООН о человеческом развитии за 2009-2010 годы, стр. 14.

<sup>3</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», Национальный отчет ПРООН о человеческом развитии за 2009-2010 годы, стр. 14.



Как и ожидалось, положительное влияние прошлых документов в области молодежной политики минимально. Многие компоненты национальных молодежных программ, существовавших с 2000 по 2008 годы, не были реализованы, в то время как те компоненты, которые были ориентированы на развлечения и массовые собрания граждан, в значительной степени являются наследием советского прошлого. Конкретные невыполненные задачи относятся к задачам из области здравоохранения, экономической независимости, профессиональной ориентации, сглаживания различий в уровне доступа к услугам и возможностям между сельской местностью и городом. Между тем, политическая цель, заключающаяся в повышении патриотизма молодежи, слишком часто мутировала в раскол с националистическим уклоном. Существующая политика редко способствовала реализации своих прав молодежью, доступу к возможностям или достижению независимости. Одной из областей, в которых это особенно очевидно, является образование, качество которого, как известно, очень низкое, а права школьников и студентов, начиная с начальной школы и до университета, регулярно нарушаются или ограничиваются. В сфере здравоохранения молодежная политика также не способствовала балансированию в целом плачевного состояния медицинской помощи и немного сделала для пропаганды здорового образа жизни среди молодежи; постоянно наблюдается катастрофическая нехватка ориентированных на молодежь медицинских услуг и информации о репродуктивном здоровье. Политика в области занятости также была анемичной и несогласованной, крайне мало способствуя борьбе с безработицей среди молодежи.

Способность молодых людей воспользоваться существующими правами и возможностями ограничена рядом факторов. Одним из них является их неосведомленность, поскольку информация о политике, влияющей на молодежь, по большей части, не достигла предполагаемых бенефициаров. Два других фактора – это дисфункция государства, которая, в свою очередь, приводит к недоверию со стороны общественности, а также культура и традиции, которые ограничивают возможности для того, чтобы молодые люди выражали свое мнение. Некоторые исследователи также указывают на внутренние ограничения, такие как ненадлежащее отношение к труду, слабые навыки общения, апатия и страх. Определенные подгруппы молодежи не получают от существующей политики никакой пользы. В различных случаях к ним относятся: сельская молодежь; молодые люди с ограниченными физическими и умственными возможностями; бездомные; подвергшиеся ненадлежащему обращению, а также помещенные в специализированные учреждения молодые люди; работающая молодежь; представители этнических меньшинств; внутренние мигранты и беженцы; молодежь с низким уровнем дохода; молодые женщины (особенно женщины, ставшие жертвами сексуального насилия или кражи невест); а также молодые люди, которые находятся в руках правоохранительных органов или военных ведомств.

За последние три года одним из положительных сдвигов в области молодежной политики стала четкая приверженность расширению участия молодежи в процессе принятия решений и общественной жизни. Однако, несмотря на увеличение числа молодежных организаций и продемонстрированную некоторыми группами молодых людей огромную энергичность в достижении общих целей, степень общего участия молодежи в важнейших сферах жизни страны остается ограниченной. Причиной для этого является как нехватка у молодых людей знаний и способностей, так и фактическое отсутствие устойчивой институциональной поддержки их активному участию. Наиболее активных молодых людей можно разделить на три, иногда частично перекрывающие друг друга категории: представители неправительственных организаций (НПО), политики и государственные служащие. Сектор НПО реализует множество впечатляющих проектов, но остается довольно разобщенным. В то же время, молодые люди, участвующие в политике, часто становятся объектами манипуляций, а не агентами позитивных изменений или продви-

жения вопросов, касающихся молодежи. И хотя, по некоторым данным, молодые люди составляют почти пятую часть государственных служащих, многие из них жалуются на слишком низкий уровень заработной платы, туманные перспективы и довольно порочный процесс отбора кандидатов для участия в программах обучения, а также при найме новых сотрудников. А другая часть молодых госслужащих попадает под те же шаблоны, из-за которых государственная служба Кыргызстана обрела плохую репутацию: коррупцию, кумовство, непрофессионализм и погоню за личной выгодой, а не благосостоянием общества.

Наконец, важно отметить, что координация мер и сотрудничество в различных секторах, имеющих отношение к молодежи, практически отсутствуют. Ответственность за координацию политики, касающейся молодых людей, возлагалась на Министерство по делам молодежи, однако данное ведомство не отличилось при выполнении этой задачи. До своей реорганизации и частичного слияния с Министерством труда, занятости и миграции, Министерство по делам молодежи было слабым в политическом и финансовом отношении и на него смотрели с изрядной долей скептицизма, как их коллеги из других правительственных учреждений, так и НПО. Зачастую министерство рассматривалось другими национальными учреждениями в качестве младшего партнера, в то время как НПО жаловались, что оно не способствует их работе или не может решать острые для молодежи проблемы. Никто четко не понимал целей и функций министерства. В конце 2011 года Министерство по делам молодежи предложило ряд мер по улучшению координации между секторами, но этим мерам характерны многие из тех же недостатков, присущих молодежной политике Кыргызстана, по крайней мере, в течение десяти лет: отсутствие планирования на основе фактических данных и измеримых целях; неясность с ответственностью за реализацию; а также отсутствие каких-либо санкций за невыполнение.

## **Выводы и рекомендации**

В данном отчете предпринимается попытка оценить влияние существующей молодежной политики на доступ молодых людей к информации, а также на реализацию их прав и возможностей. В самом отчете поднимается, как минимум, столько же вопросов, сколько и ответов. Главный вопрос – это насколько реально применять правозащитный подход к оценке молодежной политики в обществе, в котором само понятие права не закреплено или не осознается надлежащим образом, либо не защищено институционально? Если применение этого подхода не представляется возможным, то какие альтернативные стратегии могут быть использованы для повышения долгосрочного благосостояния молодых людей, которые в настоящее время сталкиваются с серьезными препятствиями в получении таких основ, как образование, правосудие, занятость и здравоохранение? Очевидно, что многие социально-экономические сложности и связанные с человеческим развитием проблемы, стоящие перед молодыми людьми в Кыргызстане, вписываются в более широкий контекст проблем, с которыми сталкивается каждый в стране. Хотя это существенно осложняет их решение, но оно также дает надежду на то, что молодые люди признают свою заинтересованность в поиске эффективных решений и смогут внести свой вклад в этот процесс.

Из-за широкого охвата данного исследования, малочисленности команды, проводившей исследование, и ограниченных ресурсов данный отчет не содержит конкретных, углубленных рекомендаций, поскольку для этого потребовалось бы провести гораздо более тщательное исследование внутренней работы каждого сектора, в том числе секторов здравоохранения и правосудия. Тем не менее, Глава 7 содержит общий перечень возможных направлений, в которых необходимо двигаться с целью совершенствования молодежной политики и повышения степени ее воздействия. Приведенный далее обобщенный перечень не является ни исчерпывающим, ни непреложным и предназначен для того, чтобы ускорить процесс обсуждения и мозгового штурма, а не предписывать окончатель-

ные решения. Хотя рекомендации разработаны не для неправительственных, донорских и международных организаций по оказанию помощи, которые работают с упором на молодежь, авторы надеются, что и сам перечень, и отчет в целом будут служить в качестве основы для этих организаций при разработке своих собственных планов действий.

### **Рекомендации в отношении структуры:**

- Создать функционирующую иерархию и механизмы координирования деятельности по разработке и реализации молодежной политики, в том числе предусмотреть персональную ответственность за выполнение конкретных задач и создание действующей системы назначения координаторов из числа молодых людей, то есть лиц, ответственных за координацию молодежной политики во всех соответствующих министерствах и ведомствах.
- Поддерживать исполнение полномочий, связанных с молодежной политикой, посредством надлежащего обеспечения финансовыми, техническими и человеческими ресурсами на всех уровнях - на национальном, региональном и местном.
- Совершенствовать и обеспечивать соблюдение действующего законодательства, а не продолжать тенденцию принятия новых законов и нормативных актов, которые существуют, в основном, лишь на бумаге.

### **Рекомендации, связанные с исследованиями:**

- Улучшить сбор данных о молодежи, для того чтобы политика выработывалась на основе фактических данных. Для этого может потребоваться создание небольшого, специального отдела в рамках нового Министерства молодежи, труда и занятости, укомплектованного квалифицированными специалистами, ответственными за обмен информацией и координирование работы с Национальным статистическим комитетом и отделами по сбору данных других соответствующих ведомств, а также с международными организациями и НПО. Такой обмен информации будет направлен на выявление пробелов в знаниях о потребностях молодежи, для того чтобы определить приоритетность потребностей и отслеживать соответствующие тенденции, связанные с молодежью. Здесь также потребуются четкие и обоснованные гарантии должностным лицам в отношении того, что они не будут наказаны за предоставление достоверной информации о молодых людях, какой бы нелицеприятной она ни была.
- Разработать механизмы для регулярного обмена информацией и координации действий с донорами и ориентированными на молодежь НПО для того, чтобы иметь более полное представление о том, какие потребности молодежи удовлетворены, где и кем, а какие из них не учтены.
- Наладить и поддерживать связь с экспертами в области молодежной политики из других стран с целью обмена результатами наблюдений за проблемами, возможностями и передовой практикой в этой области.

### **Доверие общественности и удовлетворение основных потребностей**

- При реализации молодежной политики, предпринять согласованные усилия, для того чтобы повысить доверие общества к органам власти за счет повышения уровня прозрачности, профессионализма и эффективности, в то же время снижая уровень коррупции, кумовства и растрат.
- Положить конец практике использования государственных служащих, таких как учителя и врачи, для порученных правительством работ (например, мобилизации избирателей), не связанных с их профессиональной деятельностью.

## **Образование и занятость**

- Разработка комплексной программы, направленной на расширение охвата и совершенствование системы образования детей раннего возраста. Это окажет двойное положительное воздействие - более высокий уровень подготовки детей к школе и высвобождение молодых матерей, для того чтобы они имели возможность работать.
- Повышение уровня базового образования, акцентируя внимание лишь на нескольких ключевых аспектах, таких как учебники, инфраструктура школы, подготовка учителей и их удержание.
- Запуск согласованных межотраслевых мер по борьбе с безработицей среди молодежи. Эти меры могут включать в себя разработку эффективных услуг по профессиональной ориентации и стимулов для создания рабочих мест, ориентированных на молодежь, молодежное предпринимательство и обучение молодежи.
- Вновь созданное Министерство молодежи, труда и занятости не должно находиться исключительно под блоком «социальные вопросы» правительства.

## **Здравоохранение**

- Запуск и содействие проведению простых, творческих, обширных информационных кампаний, ориентированных на молодых людей, с целью содействовать получению ими базовых знаний об охране здоровья и безопасности (например, о сбалансированном питании, безопасном сексе и репродуктивном здоровье, регулярных физических упражнениях, оказании первой помощи, пожарной безопасности и так далее).
- Разработка и внедрение подробного, реалистичного и прагматичного плана по улучшению доступа молодежи к основным и ориентированным на молодежь медицинским услугам.

## **Доступ к информации**

- Упрощение доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов, по вопросам, о которых общественность должна быть хорошо информирована, для того чтобы реально участвовать в процессе принятия решений в области политики и по социально-экономическим вопросам.
- Креативное и активное предоставление соответствующей информации молодым людям.
- Создание стимулов для партнерства государственного и частного секторов и/или для частного бизнеса, для того чтобы существенно повысить доступность услуг Интернет по всей стране.
- Реформирование правил и процедур доступа к библиотечным услугам, с тем чтобы обеспечить равный доступ для молодых людей, не имеющих постоянной прописки.

# 1. Исходная информация о пилотном обзоре

## 1.1. Обоснование для проведения пилотного обзора

Данный отчет по оценке молодежной политики в Кыргызстане является частью пилотной серии из шести отчетов о результатах обзора государственной политики, влияющей на молодежь в следующих странах: Эстонии, Кыргызстане, Либерии, Непале, Сербии и Уганде. В рамках пилотного проекта исследовательские группы на местах проводили анализ на основе специально разработанной оценочной матрицы. В процессе исследования помощь и поддержку оказывали международные консультанты. Международный редакционный совет осуществлял надзор и оценку реализации пилотного проекта.

Пилотный проект реализован при финансовой поддержке программы «Молодежные инициативы» Фондов «Открытое общество». Программа «Молодежные инициативы» оказывает поддержку молодым людям в их стремлении стать агентами позитивных изменений и выступает за полноправное и эффективное участие всех молодых людей в политической, социальной и культурной жизни своих сообществ. Задачи пилотного проекта включали следующие:

- Обзор государственной политики, влияющей на молодежь (включая конкретно молодежную политику, но, не ограничиваясь ею) в ряде стран на основе предварительной оценочной матрицы, специально разработанной для этой цели.
- Представление результатов исследований, которые позволят молодым людям участвовать в обоснованном обсуждении государственной политики, затрагивающей самих молодых людей и их общины в соответствующих странах.
- Создание группы молодых исследователей, способных проводить оценку политики, влияющей на молодежь, в том числе конкретной молодежной политики.
- Содействие укреплению потенциала молодежного сектора в рассматриваемых странах с целью исследования вопросов государственной политики.
- Создание доказательной базы для пилотной деятельности по адвокации в сотрудничестве с программой «Молодежные инициативы» Фондов «Открытое общество» и другими партнерами.
- Расширение сферы деятельности IDEA и других организаций с целью включения элементов национального и международного молодежного секторов, пока еще не участвующих в сети.
- Укрепление потенциала IDEA, программы «Молодежные инициативы» и других с целью разработки стратегии, ориентированной на молодых людей и для решения их проблем, на основе фактических данных.

## 1.2. Обоснование для проведения обзора в Кыргызстане

Кыргызстан был отобран в качестве страны-участницы по ряду причин, которые рассматриваются здесь более подробно. Несмотря на значительное число исследований молодежной политики страны, проведенных за последние пять лет, это первое исследование, в рамках которого применялся правозащитный подход.

Один конкретный аспект, который отличал техническое задание нашей команды от задания наших коллег в других странах - это постоянное изменение молодежной политики Кыргызстана в исследуемый период. В силу многих факторов, значительное число различных документов в области политики, в том числе молодежная политика, были пересмотрены, переписаны и переосмыслены. Причиной для этого стала разработка правительством средне- и долгосрочных стратегических документов во второй половине 2011 года; еще одной причиной явилась рационализация и сокращение штата государственных ведомств, предусмотренная на 2012 год; и, не в последнюю очередь - обеспокоенность в

отношении результатов и последствий президентских выборов, состоявшихся 30 октября 2011 года, и последующей перестановки политических сил. В результате, наша исследовательская группа не смогла в полной мере оценить влияние существующей политики, но, вместо этого, акцентировала внимание на ее содержании и подготовила определенные выводы о возможных будущих результатах на основе содержания и о влиянии молодежной политики в прошлом.

Другой аспект, повлиявший на наше техническое задание – это масштабы маргинализации молодежи в современном обществе Кыргызстана. Хотя данный термин используется в разных значениях, но в целом «маргинализацию» можно определить как процесс или стечение обстоятельств, которые приводят к исключению определенного лица или группы лиц, не давая возможности полноценно участвовать в жизни общества. Если под «полноценным участием» мы будем иметь в виду доступ к надлежащему образованию, возможностям трудоустройства, здравоохранению, правосудию, а также надежной системе социальной защиты, то есть основания опасаться, что очень высокий процент молодых людей в Кыргызстане являются маргинализированными, особенно с учетом того, что различные варианты государственной политики, направленной на предотвращение маргинализации, существуют лишь на бумаге.

Мотивом для проведения данного пилотного обзора стал переход от теории к практике использования описанной выше оценочной матрицы и ее применение в тех странах, в которых местные партнеры хотят вовлечь молодежь в разработку своих стратегий и программ. Рассматриваемые страны также должны были соответствовать хотя бы одному из трех критериев: иметь утвержденную молодежную политику, которая находится на стадии реализации; быть затронутой конфликтом; а также испытывать существенный уровень внутренней или внешней миграции. Кыргызстан отвечает всем этим критериям.

В демографическом отношении страна является одной из самых «молодых» среди стран бывшего Советского Союза, более одной трети населения - это лица в возрасте до 18 лет, а около 60% – до 29 лет<sup>4</sup>. Такой демографический скачок имеет большое значение для развития. Ухудшение систем здравоохранения и образования с самого детства снижают шансы молодых людей на достижение высокого уровня жизни. Вследствие сложностей с трудоустройством сотни тысяч кыргызстанцев, многие из которых молодые люди, выезжают за пределы страны в поисках работы, либо мигрируют в пределах страны, перемещаясь из наиболее бедных сельских районов в более благополучные. Из-за обременительной бюрократии, слабого исполнения законов, которые защищают права граждан, и, в целом, низкого уровня доверия к правительству неформальная экономика составляет существенную часть. Значительная доля работников не делает отчислений в пенсионные фонды, а это означает, что многие сегодняшние молодые люди, скорее всего, не будут иметь официальной социальной защиты в старости.

В 2008 году в целях укрепления потенциала молодых людей и содействия их активному и полноценному участию во всех сферах общественной жизни, местный офис ФОО, Фонд «Сорос-Кыргызстан» (ФСК), запустил специальную Молодежную программу. Эта инициатива отчасти обусловлена деятельностью, которую Фонд осуществлял после, так называемой, тюльпановой революции в марте 2005 года, пролившей свет на недовольство молодежи. Бескровное свержение тогдашнего президента Аскара Акаева показало, что молодые люди, принимавшие очень активное участие в акциях протеста, способствовавших изгнанию президента, имели законные причины для недовольства, которыми иногда манипулировали в политических целях. Фонд надеялся, что сможет помочь снизить вероятность таких манипуляций за счет повышения способности молодых людей формировать независимую гражданскую позицию, давая им возможность лоббировать свои интересы и повысить знания о своих правах.

<sup>4</sup> Перепись населения за 2009 год, веб-сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Данные с веб-сайта взяты 27 октября 2011. <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>

В результате вспышек недовольства среди молодежи в 2005 году эта категория населения стала приоритетной социальной группой, и в ответ на это правительство приняло ряд последующих документов в области молодежной политики, однако, как их реализация, так и воздействие оказались слабыми. Более того, спустя пять лет после первой революции произошла вторая революция, но на этот раз она повлекла за собой смерти людей. Около ста человек были убиты на центральной площади столицы в апреле 2010 года в перестрелке между силами безопасности и протестующими против тогдашнего президента Курманбека Бакиева, который быстро бежал из страны вместе с некоторыми членами своей семьи. Два месяца спустя вакуум во власти, по крайней мере, частично явился причиной взрыва межэтнического столкновения на юге страны, в результате которого более четырехсот человек погибли и тысячи остались без крова. Молодые люди сыграли важную роль в событиях 2010 года – и как участники демонстраций, и как виновники и жертвы насилия, вновь указывая на необходимость тщательно проанализировать и улучшить условия, в которых молодежь страны живет сейчас.

Менее чем через три недели после свержения Бакиева, новым временным правительством было создано Министерство по делам молодежи – первое в истории постсоветского независимого Кыргызстана специализированное ведомство высокого уровня, которое акцентировалось исключительно на молодежной политике. За почти 20 месяцев своего существования министерство попыталось разработать стратегии и концептуальные документы с целью изменения или лоббирования законов, а также с целью сотрудничества с другими государственными органами при разработке молодежных программ. Однако его поспешное создание и последующие недостатки вызвали серьезный скептицизм в отношении его эффективности. В декабре 2011 года в ходе реструктуризации правительства министерство было частично объединено с другим национальным агентством и сформировано Министерство молодежи, труда и занятости.

Тем не менее, сейчас наступило благоприятное время, для того чтобы проанализировать молодежную политику в Кыргызстане и поделиться выводами с широким кругом заинтересованных сторон, включая государственные органы, международные донорские агентства, местные неправительственные организации и самих молодых людей. На пике политических беспорядков 2010 года и президентских выборов 2011 года большинство документов в области национальной государственной политики были пересмотрены. В этом контексте оценка молодежной политики с точки зрения ее целей, приоритетов, институционального потенциала для реализации и воздействия могут стать своевременным вкладом в работу лиц, ответственных за разработку политики.

Для ФСК беспорядки в 2010 году послужили еще одним подтверждением необходимости продолжить работу с молодыми людьми и для них как в целях укрепления их потенциала, так и поддержания политики, которая действительно соответствует их потребностям. За эти годы Молодежной программой Фонда накоплена огромная база знаний и создана развитая сеть контактов; директор программы являлся членом Общественного Наблюдательного Совета по надзору за работой нового Министерства молодежи. Благодаря сочетанию своей институциональной мощи и текущего пересмотра национальной политики, у Фонда появилась возможность для успешного проведения адвокации совместно с другими партнерами, работающими в области молодежной политики.

### **1.3. Подход/Методология**

Пилотный обзор в Кыргызстане проводился в период с апреля 2011 года по февраль 2012 года; первоначально команда состояла из пяти человек: директора Молодежной программы ФСК, международного консультанта и трех молодых местных исследователей. Работа началась с ориентационной встречи в Бишкеке, во время которой исследователей вкратце ознакомили с миссией проекта и основными документами и принципами, на

основе которых будет подготавливаться отчет. Команда адаптировала оценочную матрицу в целях обеспечения максимального охвата вопросов, уместных для Кыргызстана, и каждый исследователь должен был подготовить две главы. После этой встречи в течение нескольких недель проводились кабинетные исследования – изучение документов на английском, кыргызском и русском языках, а в июле проведена серия ключевых опросов в столице - городе Бишкек шести должностных лиц правительства, четырех представителей международных донорских организаций и двух исследователей, занимающихся проблемами молодежи. К сожалению, в сентябре двое членов команды исследователей покинули проект, таким образом, оставшиеся один исследователь и международный консультант подготовили первоначальный вариант отчета.

По завершении подготовки предварительного варианта на английском языке в начале ноября остальные члены команды выехали с двухнедельным полевым визитом в Ошскую область на юге и Чуйскую область на севере, а также в Бишкек. В ходе полевых визитов команда встретила с членами молодежных организаций, должностными лицами правительства, представителями донорских организаций и экспертами, занимающимися вопросами, которые непосредственно влияют на молодежь. Большая часть встреч – 10 в Оше, 5 в Чуйской области и 10 в Бишкеке проводились в форме полуструктурированных интервью, еще три – в форме фокусных групп с участием молодых людей. (Список респондентов представлен в Приложении II). Выбор методов исследования показывает, что в рамках данного проекта ожидалось не получение новых данных, но использование имеющихся знаний, их анализ и подготовка определенных выводов на основе их проверки с участием всех заинтересованных сторон.

#### **1.4. Подготовка национального отчета членами команды**

Излишне говорить, что самой большой проблемой при написании отчета о Кыргызстане стал тот факт, что двое членов команды покинули проект. Это привело к значительному увеличению объема работы, который лег на плечи оставшихся членов команды, а также к задержке с подготовкой отчета более чем на два месяца.

Еще одна проблема была связана с межотраслевым подходом проекта, в результате которого значительно увеличился объем информации, которую необходимо было изучить на этапе кабинетных исследований. Это также осложнило разработку конкретных рекомендаций. К настоящему времени написано множество отчетов об исследовании молодежной политики Кыргызстана, и еще большее количество старых и новых документов в области политики. Однако, поскольку цель оценки заключалась в изучении не только молодежной политики, но и других документов в области политики, которые влияют на молодых людей в более широком смысле, число документов для анализа значительно увеличилось. Команда изучила такие области, как образование, занятость, миграция, здравоохранение, правосудие и местное самоуправление. В каждой области существует своя сложная система различных документов в области политики и процедуры их разработки и реализации. Данный отчет не содержит результатов углубленного анализа этих секторов, но определяет направления для дальнейшего изучения тех областей, в которых политика поддерживает или не поддерживает молодежь в ее стремлении к независимости, реализации прав и возможностей.

Удивление вызвал факт, с которым столкнулась команда исследователей в ходе проведения обзора – это консервативное отношение к молодежи, иногда наблюдавшееся нами со стороны чиновников, работа которых заключалась как раз в расширении прав и возможностей молодых людей. Конечно, такое отношение отражает глубоко укоренившуюся культуру уважения к старшим и связанное с этим осознание их превосходства над молодыми людьми. Но степень этого мировоззрения приводит к возникновению серьезного вопроса о совместимости традиций такого предвзятого отношения и молодежной



политики, предусматривающей защиту прав молодых людей: каким образом определенные цели, направленные на развитие молодых людей, например, самостоятельное принятие решений и критическое мышление, которые требуют серьезного обсуждения, можно совместить с покорностью, которую ожидают от молодых людей, особенно, когда молодые люди принимают такое положение вещей, считая его, пожалуй, оплотом стабильности в жестком и непредсказуемом мире? Каким бы ни был ответ, поведение наших собеседников было несоответствующим с учетом их должностей. Например, на одной из встреч один очень высокопоставленный чиновник средних лет обращался к одному из наших членов команды, который выглядел самым молодым, неформально, используя пренебрежительное слово «ты» вместо более вежливого и уважительного обращения, как к другим членам нашей команды, выглядевших старше. Кроме того, этот чиновник также обращался к ней не по имени, а используя уменьшительно снисходительные слова. В начале другой встречи чиновник относительно высокого уровня высокомерно послал молодого сотрудника принести сигареты из автомобиля, припаркованного на улице.

### **1.5. Допущения, лежащие в основе процесса исследования**

Допущения в начале нашего исследования основывались, главным образом, на наших знаниях о советском прошлом Кыргызстана, экономическом и социальном кризисе, последовавшем после провозглашения независимости, текущих проблемах, стоящих перед молодежью, и неформальных патронажных сетях, которые в настоящее время играют гораздо более важную роль в жизни людей, чем официальные институты государства.

Одним из ключевых элементов советского наследия страны является отсутствие устоявшейся традиции разработки политики, которая опирается на обоснованный анализ и обсуждения, ставит во главу угла благосостояние граждан, а не интересы правящей элиты и обеспечивает подотчетность чиновников за достижение измеримых и однозначно важных целей. До распада Советского Союза в 1991 году политика спускалась посредством централизованных, политизированных указаний партийного руководства. В начале нашего исследования мы подозревали, что этот серьезный недостаток в формировании политики не был преодолен полностью, и что недостатки молодежной политики отражают системные проблемы в практике разработки политики в целом.

Распад советской командной экономики привел к широкому распространению бедности и социальным потрясениям в 15 бывших республиках разрушившейся империи. Кыргызстан, небольшая бедная ресурсами страна, продолжает нести это бремя. После политических волнений в 2010 году национальная экономика пошла на спад. Сейчас она снова развивается, однако ее комплексное и устойчивое процветание все еще остается отдаленной целью, которой мешает бюрократия, разрушенная инфраструктура, истощение человеческих ресурсов и широко распространенная коррупция. Это говорит о том, что многие социально-экономические проблемы и проблемы, связанные с человеческим развитием, стоящие перед молодыми людьми, вписываются в более широкий контекст проблем, с которыми сталкивается вся страна. Хотя в результате решение некоторых проблем осложняется, в то же время это дает надежду, что молодые люди осознают свою личную заинтересованность в поиске эффективных решений, и будут вносить свой вклад в данный процесс.

Наконец, распад формальных институтов после развала Советского Союза привел к укоренению явления, которое существовало в Центральной Азии еще в советские времена—глубокой зависимости от расширенной семьи, знакомых и других неформальных личных связей при получении работы, товаров, услуг и других бесчисленных благ. Сегодня эти личные связи часто заполняют тот вакуум, оставленный слабыми государственными институтами, тем самым, подрывая эти институты еще больше: последние не пользуются доверием общества и воспринимаются, как сильно зависимые от личностей, а не основан-

ные на правах и нормах. Такое положение дел также препятствует продвижению меритократии и ее доминированию над личными связями. Кроме того, менее влиятельные группы в рамках неформальных сетей, в их числе молодые люди, часто становятся жертвами манипуляций. С одной стороны, такое положение дел сдерживает развитие и модернизацию, с другой стороны, это свидетельствует о существовании незаменимой социальной защиты в условиях отсутствия сильных государственных учреждений, ориентированных на оказание услуг. Этот парадокс обещает стать одним из самых сложных контекстуальных факторов при разработке политики, направленной на защиту прав молодых людей и расширение их возможностей для полноценного участия в жизни общества.

## 2. Положение молодых людей

Перед Кыргызстаном стоят определенные проблемы и возможности, однако многие из проблем, затрагивающие молодежь в стране, отражают трудности, с которыми сталкиваются государство и общество в целом. Значительное количество из них можно охарактеризовать как «постсоветские»: после распада Советского Союза в 1991 году ранее функционировавшие политические, социальные и экономические институты, развалились или потеряли свою актуальность, и им не удалось адаптироваться к новым реалиям. Как уже упоминалось в Главе 1, с момента обретения независимости, страна пережила два народных восстания. Распад тоталитарного государства привел к ослаблению управления и снижению уровня безопасности, в то время как резкое прекращение централизованного планирования серьезно подорвало возможности для трудоустройства и саму экономику. Этот распад также привел к ухудшению состояния основных объектов физической инфраструктуры – дорог, электростанций, больниц и школ, а также к оттоку «специалистов, подготовленных в советское время, которые обеспечивали работу всех этих объектов», приводя к тому, что одна команда аналитиков назвала «более вероятной перспективой катастрофического системного краха»<sup>5</sup>.

Помимо необходимости жить со своими старшими членами семьи, молодые люди сталкиваются с еще одной отдельной проблемой: на их переход от детства к взрослой жизни сильно повлиял распад СССР. При советской системе само понятие молодежи было институционализировано на всех возрастных уровнях: дети сначала становились октябрятами (в возрасте от 7 до 9 лет), затем пионерами (9 – 14 лет) и, в конечном итоге, вступали в ряды эксклюзивной молодежной лиги ВЛКСМ (Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи) (14 – 26 лет)<sup>6</sup>. Эти организации не только воспитывали детей и молодежь идеологически, но вместе с множеством других государственных учреждений они помогали организовать их свободное время и сопровождали их в рамках государственных систем образования и занятости. Государство обеспечивало, чтобы все советские граждане имели работу и заработную плату не ниже прожиточного минимума. Однако после 1991 года от строгой регламентации образовательных, профессиональных и развлекательных мероприятий почти не осталось и следа. Поддерживавшаяся государством система коммунистических ценностей также распалась, создав идеологический и, в некоторой степени, моральный вакуум. Таким образом, годы становления нынешних молодых людей, к которым в соответствии с законом относятся лица в возрасте от 14 до 28 лет, совпали с периодом преобразований, как в самом государстве, так и в обществе, в которых ощущалась постоянная политическая нестабильность, социально-экономические трудности и идеологические шатания.

Как отмечалось в Главе 1, молодые люди сыграли заметную роль в восстаниях 2005 и 2010 годов<sup>7</sup>, также как и во время трагических столкновений между этническими кыргызами и узбеками в июне 2010 года. Каким образом они были мобилизованы и кем – остается предметом споров, которые рассматриваются более подробно в Разделе 5.5, однако желание молодых людей выступить с протестом, а в некоторых случаях, участвовать даже в физической борьбе указывает на их гнев и чувство несправедливости или сдерживаемые возможности. В 2009 году результаты опроса 1 000 молодых людей по всей стране показали, что они ставят во главу угла пять ценностей: здоровье, мир, семью и детей, материальное благосостояние и свободу<sup>8</sup>. Какими бы общими и универсальными ни казались эти понятия, значительное число молодых людей не испытывает оптимизма относительно

<sup>5</sup> «Центральная Азия: Распад и падение» Отчет № 201, Международная кризисная группа, 3 февраля 2011 г., п. i.,

<sup>6</sup> Стефан Б. Кирмс «Преодоление разрыва: понятие «молодежь» и исследование Центральной Азии и Кавказа» исследование Центральной Азии, Том 29, № 4, декабрь 2010, стр. 381-382; Фейнсон Мерл «Комсомольцы – исследование молодежи в условиях диктатуры» Американская политическая аналитика, Том 45, № 1, март 1951 года, стр. 29.

<sup>7</sup> Более 50% (49 из 87) участников протеста и случайных свидетелей, убитых на площади Ала-Тоо в Бишкеке 7 апреля 2010 года, были молодыми людьми в возрасте до 35 лет: «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5.

<sup>8</sup> Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 20.

своей способности добиться чего-либо в жизни, 31% из них отметили, что они «боятся будущего или неуверенны в завтрашнем дне», а 23% сказали, что недовольны тем, что происходит в стране и хотят «изменить ситуацию во что бы то ни было»<sup>9</sup>.

## 2.1. Социально-экономические проблемы и трудовая миграция

Экономический спад лежит в основе многих существующих в настоящее время в Кыргызстане проблем. Развал единого советского экономического строя и прекращение субсидий из Москвы привели не только к недостаточному финансированию жизненно важных секторов, но и к массовой безработице. Прежние реформы, направленные на создание рыночной экономики, привели к определенному подъему, но не к существенному и устойчивому улучшению условий жизни большинства людей. Кроме того, не уделялось должного внимания укреплению институтов, имеющих важное значение для бизнеса, таких как независимые и справедливые суды и правоохранительные органы. Сегодня окруженный сушей горный Кыргызстан занимает одну из нижних строк среди стран по уровню ВВП<sup>10</sup>, дефицит бюджета составляет 400 миллионов долларов<sup>11</sup>, и страна сильно зависит от иностранной помощи<sup>12</sup>. Уровень бедности в стране и ограниченные возможности для трудоустройства, а также общая слабость государства привели к возникновению огромного сектора теневой экономики, а также к коррупции и криминализации.

Основным показателем экономического неблагополучия в стране является нехватка рабочих мест с достойной заработной платой и сопутствующий отток рабочих, многие из которых являются молодыми людьми. Исследование, проведенное Национальным статистическим комитетом в 2006 году, показало, что уровень безработицы составляет 17%<sup>13</sup>, в то время как по подсчетам экономиста, возглавляющего научно-исследовательский центр в Бишкеке, в середине 2011 года он достиг 20%<sup>14</sup>. Согласно данным, собранным МВФ, молодые люди составляют около 50% безработных.<sup>15</sup> Значительное число людей мигрируют в поисках работы, как внутри Кыргызстана, так и в более богатые страны, такие как Россия и Казахстан. По данным отчета за 2009-2010 годы, подготовленного Программой Развития ООН (ПРООН), по меньшей мере, 700 000 граждан Кыргызстана, или 22% трудоспособного населения<sup>16</sup> работают за рубежом, и их число все увеличивается. В 2006 году большинство трудовых мигрантов составляли лица «от 20 до 29 лет со средним или средним специальным образованием»<sup>17</sup>.

## 2.2. Образование

Проблема трудоустройства молодых людей усугубляется плачевным состоянием системы образования, для которой характерны низкая квалификация учителей и низкая заработная плата, нехватка учителей, учебников, плохо разработанные учебные программы, оторванность от рынка труда, инертность, взяточничество и вымогательство. Ухудшение работы образовательных учреждений, а также консерватизм учебных заведений и отсутствие стратегического видения роли образования – все это осложняет направление потенциала молодежи на развитие страны посредством предоставления необходимых

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Данные Всемирного Банка, доступны на сайте: <http://data.worldbank.org/>.

<sup>11</sup> Государственный бюджет на 2011 год, разбивка, подготовленная Центральным азиатским институтом свободного рынка (CAFMI); проект финансируется Программой «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда «Сорос-Кыргызстан».

<sup>12</sup> «Каждый гражданин Кыргызстана должен иностранным кредиторам 500 долларов», CA-News, 31 января 2012 года. Информация с веб-сайта <http://en.ca-news.org/news/440531> взята 31 января 2012 года.

<sup>13</sup> «Первый обзор выполнения трехлетней договоренности по расширенному кредитному механизму и просьба об изменении критериев реализации», Международный Валютный Фонд в Кыргызской Республике, 17 ноября 2011 года, стр. 50.

<sup>14</sup> Диана Есеналиева «Реальный уровень безработицы в Кыргызстане составляет 20% - Эксперт», KyrTAG, 20 мая 2011 года. <http://www.kyrtag.kg/?q=news/6370> - 1 декабря 2011 года.

<sup>15</sup> «Первый обзор выполнения трехлетней договоренности по расширенному кредитному механизму и просьба об изменении критериев реализации», Международный Валютный Фонд в Кыргызской Республике, 17 ноября 2011 года, стр. 49.

<sup>16</sup> По результатам переписи населения за 2009 год, население трудоспособного возраста составило примерно 3,2 миллиона человек. Веб-сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Данные с веб-сайта взяты 28 октября 2011 <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>17</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 32.

навыков и знаний. Это неуклонное снижение качества образования и его значимость для вертикального роста несет угрозу продолжительного ущерба имиджу образования как чего-то действительно ценного. По результатам фокусных групп, проведенных в Бишкеке в 2010 году, выявлено, что «одна из наиболее существенных проблем в восприятии учащимися системы образования заключается в том, что часто образование больше не считается одним из видов деятельности, требующим личных и умственных усилий, времени и желания принимать участие в процессе обучения. [. . .] Молодые люди начали воспринимать образование, как форму заполнения свободного времени»<sup>18</sup>.

Такие проблемы, как перечисленные выше, пронизывают все уровни образования и, как следствие, знания учащихся по основным предметам чрезвычайно низкие. По результатам последнего тестирования, проведенного в 2009 году в рамках Программы по международной оценке успеваемости учащихся (ПМОУ), которая оценивает уровень знания языков, математики и естественных наук среди 15-летних учащихся в 65 странах, Кыргызстан занял последнее место в мире<sup>19</sup>. Более 80% учащихся страны продемонстрировали навыки чтения ниже уровня, при котором они «начинают демонстрировать [. . .] такие знания, которые позволяют им эффективно и продуктивно участвовать в жизни». Баллы по математике и естественным наукам были сравнительно низкими<sup>20</sup>. В целом, национальная программа обучения была названа «устаревшей», «перегруженной» и «непоследовательной», отчасти потому, что изменения в нее вносились частями, а не целостно<sup>21</sup>. В 2011 году исследование на юге Кыргызстана показало, что всего лишь 8% молодых людей научились пользоваться компьютером в школе, в то время как 12% научились «вырезать, шить и вышивать»<sup>22</sup>.

Уровень непосещаемости учебных заведений высок, большое число подростков бросает школу в поисках сезонной или постоянной работы. В 2011 году Министерство образования привело данные переписи, согласно которым около 30 000 детей не посещают школу<sup>23</sup>, в то время как некоторые неправительственные группы считают, что их число может достигать 120 000<sup>24</sup>. Хотя бедность кажется основной причиной, по которой молодежь бросает учебу, Министерство отметило дополнительные причины, такие как преступность, группировки, видеоигры и религиозный экстремизм<sup>25</sup>. В сообщениях в прессе отмечалось, что почти одна треть школьников бросает школу после окончания обязательных 9-ти классов, вместо того, чтобы получить полное 11-летнее среднее образование<sup>26</sup>, а по некоторым оценкам лишь одна пятая часть тех, кто покидает школу после 9-го класса, продолжает образование в профессиональных училищах<sup>27</sup>. В отчете ОЭСР за 2010 год отмечается, что молодежь, которая прекращает образование после девятого класса, «наиболее остро нуждается в политической поддержке».<sup>28</sup>

<sup>18</sup> Зауре Сыдыкова и другие «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», Университет Центральной Азии и ЮСАИД, Бишкек, июль 2010 года, стр. 13.

<sup>19</sup> «Результаты ПМОУ за 2009 год: что знают и умеют учащиеся. Уровень успеваемости учащихся по чтению, математике и естественным наукам», Том 1, ОЭСР, 2010 год, стр. 15. Данные взяты с сайта <http://www.oecd.org/dataoecd/10/61/48852548.pdf> взяты 23 октября 2011 года.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> «Центральная Азия: Распад и падение» стр. 7–8.

<sup>22</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира: исследование знаний, отношения и практики среди молодежи в возрасте от 15 до 28 лет в Ошской и Джалал-Абадской областях Кыргызстана в 2011 году», проведенное ЮНИСЕФ в сотрудничестве с ПРООН, Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и Министерством по делам молодежи Кыргызской Республики, апрель – май 2011 года, стр. 19. Данные взяты с сайта 20 октября 2011 года [http://www.unicef.org/kyrgyzstan/KAP\\_Study\\_Eng.pdf](http://www.unicef.org/kyrgyzstan/KAP_Study_Eng.pdf).

<sup>23</sup> «Объявлен месячник контроля посещаемости учащимися учебных заведений», Министерство образования и науки Кыргызской Республики, 21 октября 2011. Данные взяты с сайта 24 октября 2011, [http://edu.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218:2011-10-21-09-12-42&catid=217:2011-10-21-09-11-44&Itemid=197](http://edu.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=218:2011-10-21-09-12-42&catid=217:2011-10-21-09-11-44&Itemid=197).

<sup>24</sup> Асыл Осмоналиева и Гульзат Абдурасулова «Бедность ведет к детскому труду в Кыргызстане», Отчет Института по освещению войны и мира, 5 ноября 2010 года. Данные взяты с сайта 23 октября 2011 года <http://iwpr.net/report-news/poverty-drives-child-labour-kyrgyzstan>.

<sup>25</sup> «Объявлен месячник контроля посещаемости учащимися учебных заведений».

<sup>26</sup> «В Кыргызстане треть школьников бросают учебные заведения после 9 класса», CA-News.org, 1 сентября 2010 года. Требуется подписка: <http://ca-news.org/news/472221>.

<sup>27</sup> «Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», опубликовано ОЭСР, 2010 год, стр. 243.

<sup>28</sup> Там же, стр. 242.

Естественно, что возможности многих молодых людей после окончания средней школы снижаются из-за низкого качества начального и среднего образования. Представители двух крупных состоятельных западных организаций, осуществляющих профессиональное обучение в Кыргызстане, недавно отметили, что их учащиеся демонстрируют снижение уровня грамотности и умения считать, заставляя преподавателей отходить от учебных пособий и «начинать с базового уровня, так как молодые люди не могут ни читать, ни правильно считать»<sup>29</sup>. Преподаватели профессионально-технических училищ страны согласны с этим утверждением. Тем не менее, профессионально-техническое образование остается популярным среди многих молодых людей. Оно делится на два уровня, которые иногда называют ПТО I, которое является более практическим, и ПТО II – более академическое, предоставляющее возможность ускоренного поступления в высшие учебные заведения для тех, кто решил продолжить свое образование. Учебные заведения ПТО I почти полностью финансируются государством и «должны уделять надлежащее внимание уязвимым молодым людям, особенно оставшимся без попечения родителей или живущим в сложных экономических условиях», но эта молодежь «демонстрирует лишь ограниченную заинтересованность в получении второго шанса».<sup>30</sup>

В системе третичного или высшего образования также наблюдается множество проблем, начиная с низкого качества, заканчивая вопиющим нарушением прав студентов. Многие из них стали результатом быстрого, слабо регулируемого расширения системы высшего образования после распада Советского Союза. По данным одного исследования в высшие учебные заведения в СССР попадало меньшинство молодых людей - всего лишь 15% выпускников средних школ<sup>31</sup>. С момента обретения независимости количество высших учебных заведений в Кыргызстане увеличилось в пять раз - с 10 до 50<sup>32</sup>, а число зарегистрированных студентов возросло до 243 000 человек в 2008-2009 учебном году, и «почти половина из них обучается дистанционно или заочно»<sup>33</sup>. (Для сравнения, число студентов в обоих типах учебных заведений ПОО и ПТО в 2006 году составило менее 70 000<sup>34</sup>). Хотя дипломы высших учебных заведений, по-прежнему, пользуются спросом, значительное число людей скептически относятся к их истинной ценности<sup>35</sup>. Это связано отчасти с низким качеством высшего образования, а также с осознанием того, что многие дипломы «были куплены, а не заработаны»<sup>36</sup>. Еще одним фактором, подрывающим ценность образования, является несоответствие полученных выпускниками специальностей спросу на рынке труда. Многие люди с высшим образованием остаются без работы или вынуждены работать не по специальности.<sup>37</sup> По данным исследования, опубликованного в 2007 году, «каждый год примерно от 50% до 80% выпускников высших учебных заведений пополняют длинный список безработной молодежи в стране»<sup>38</sup>. Ряд других проблем, с которыми сталкиваются выпускники средних школ, особенно в плане их доступа к правам и возможностям, более подробно рассматриваются в разделах 4.1 и 5.5.

<sup>29</sup> Интервью с сотрудниками НПО, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>30</sup> «Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», опубликовано ОЭСР, 2010 год, стр. 244–245. Более подробное обсуждение системы профессионального образования в Кыргызстане, см. в главе 8 данного отчета.

<sup>31</sup> Дуйшон Шаматов «Влияние международных стандартизированных тестов на качество образования в Кыргызстане», Европейское образование (специальный выпуск «Новые режимы оценивания в системе образования в Евразии: воздействие, проблемы и последствия», приглашенный редактор Алан Де Янг и Тодд Друммонд), 2011 год, стр. 6.

<sup>32</sup> Там же

<sup>33</sup> «Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», стр. 311–312.

<sup>34</sup> Там же, стр. 241.

<sup>35</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 27.

<sup>36</sup> «Центральная Азия: Распад и падение», п. i.

<sup>37</sup> Татьяна Третьякова и другие «Аналитическая записка: проблемы участия молодежи в развитии Республики» (на русском языке), опубликовано Министерством образования, науки и молодежной политики, Молодежным Проектом Программы Волонтеров ООН и ОБСЕ, Бишкек, 2006 год, стр. 35, п 5.

<sup>38</sup> Дуйшон Шаматов «Влияние международных стандартизированных тестов на качество образования в Кыргызстане», стр. 6.

### 2.3. Здравоохранение

Для многих молодых людей проблемы со здоровьем начинаются еще с младенчества. Это частично объясняется широко распространенной нехваткой микроэлементов, некоторые медицинские работники считают это серьезной угрозой для физического здоровья и умственных способностей<sup>39</sup>. Недостаток важных витаминов и минералов, в частности, железа, йода, витамина А, фолиевой кислоты, цинка может с возрастом серьезно препятствовать развитию детей. В 2006 году ЮНИСЕФ выявлены тревожные признаки хронического дефицита питательных микроэлементов в Кыргызстане, последствия которого могут быть очень серьезными, а по данным американского Центра по контролю и профилактике заболеваний, почти 40% женщин в стране страдают от железодефицитной анемии<sup>40</sup>.

В целом, проблемы, связанные с оказанием медицинских услуг, аналогичны проблемам в сфере образования: хотя здравоохранение официально финансируется государством, «на самом деле этот сектор живет за счет неформальных поборов и взяток, взимаемых с рядовых граждан; качество услуг страдает из-за нехватки подготовленного, квалифицированного персонала, низкой заработной платы и плохих условий труда»<sup>41</sup>. Например, в период с 1998 по 2008 годы число педиатров сократилось почти на 70%<sup>42</sup>. А по данным Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ), в 2008 году уровень материнской смертности в Кыргызстане был самым высоким среди всех стран бывшего Советского Союза<sup>43</sup>. Молодым людям, проживающим в сельской местности и не имеющим полного комплекта документов для прописки, например, внутренним мигрантам и беженцам, очень сложно получить доступ к надлежащей медицинской помощи. Более того, снижение качества медицинского образования усугубляет проблему, так как новое поколение медицинских работников, кажется, не готово предоставлять профессиональные услуги надлежащего качества. Некоторых из старых врачей «считают неквалифицированными большинство медиков, обученных за последние 15 лет»<sup>44</sup>. По результатам исследования, проведенного ПРООН в июле 2006 года с целью оценки уровня знаний студентов Кыргызстана, которые оценивались по 5-балльной шкале, знания студентов-медиков в девяти учебных заведениях на уровне между 2 и 2.6<sup>45</sup>.

Молодые кыргызстанцы также испытывают сложности с получением информации о репродуктивном здоровье и ориентированного на молодежь профессионального лечения заболеваний, в том числе передаваемых половым путем (ЗППП)<sup>46</sup>. Одной из причин является навешивание клейма, стеснительность и нравственное отношение к этим темам<sup>47</sup>. Последнее касается даже медицинского персонала страны: недавний опрос, проведенный Датской организацией по оказанию помощи, показал, что 50% врачей и медсестер считают, что ВИЧ-положительные лица получили наказание сверху<sup>48</sup>. Фонд ООН по народонаселению (ЮНФПА) и его Программа Y-PEER по консультированию «равный–равному» в течение нескольких лет лоббировали внедрение комплексного образования по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья в Кыргызстане, иногда встречая сопротивление со стороны педагогов и родителей<sup>49</sup>. Выявлено, что молодые люди страны являются особенно уязвимыми к ВИЧ-инфекции, 52% официально зарегистрированных больных в

<sup>39</sup> «Кыргызстан: Скрытая угроза дефицита питательных микроэлементов» IRIN News, 17 ноября 2010 года. Информация взята 1 декабря 2011 года с сайта <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=91119>.

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> «Центральная Азия: Распад и падение», стр. 2.

<sup>42</sup> «Обзор ситуации с охраной здоровья матерей и новорожденных в Кыргызстане на период с 2008 по 2009 годы», ЮНИСЕФ, 2010, стр. 14. Цитировано в материале «Центральная Азия: Распад и падение», стр. 3.

<sup>43</sup> «Тенденции в области материнской смертности: 1990-2008 гг. Оценки ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и Всемирного Банка», ВОЗ, 2010, стр. 28-32. Информация взята 27 октября 2011 года с сайта [http://www.childinfo.org/files/Trends\\_in\\_Maternal\\_Mortality\\_1990\\_to\\_2008.pdf](http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2008.pdf).

<sup>44</sup> «Центральная Азия: Распад и падение», стр. 2.

<sup>45</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 27.

<sup>46</sup> Там же, стр. 37.

<sup>47</sup> Интервью со специалистом по вопросам молодежи, Бишкек, июль 2011 года.

<sup>48</sup> Дэвид Трилинг «Мифы о ВИЧ приводят к рискованному поведению на героиновой трассе в Центральной Азии», EurasiaNet.org, 4 февраля 2011 года. Информация с сайта взята 26 октября 2011 года <http://www.eurasianet.org/node/62825>.

<sup>49</sup> Интервью с молодежными активистами в области репродуктивного здоровья в Бишкеке в июле и в Оше в ноябре 2011 года.

2007 году составили лица в возрасте от 15 до 29 лет<sup>50</sup>. ЮНФПА также отметил увеличение случаев ЗППП среди лиц в возрасте от 15 до 24 лет, нежелательной беременности среди девочек младше 18 лет и числа зарегистрированных аборт<sup>51</sup>. Молодые люди, как правило, не очень хорошо информированы о методах планирования семьи: хотя «данные об абортах в Кыргызстане противоречивые и неполные», некоторые исследования показывают, что, в среднем, 22-летние женщины уже сделали по одному аборту, и что 70% беременностей в Кыргызстане заканчивается именно аборт<sup>52</sup>. В то же время, реформы здравоохранения и внесение изменений в школьные программы обучения приносят больше вреда, чем пользы для улучшения доступа молодых людей к информации и лечению. Этот вопрос более подробно рассматривается в Главе 4.

## 2.4. Коррупция и криминализация

Еще одна важная проблема, стоящая перед Кыргызстаном с момента обретения независимости - это значительное повышение уровня преступности и коррупции, что отражается на молодых людях не меньше, чем на взрослых. Уровень коррупции в стране чрезвычайно высок, создавая крайне нездоровую атмосферу для взросления молодых людей. В 2010 году Кыргызстан занимал 164 место из 178 стран по ежегодному индексу коррупции Transparency International. В приведенной таблице отражен рейтинг страны с 1999 по 2010 годы (исключая 2000-2002 годы, данные за которые отсутствуют). Средняя оценка Кыргызстана по шкале от 0 «высокий уровень коррупции» до 10 «отсутствие коррупции» - колеблется на уровне 2, что свидетельствует о системном характере коррупции и глубине ее укоренения в обществе<sup>53</sup>.

### Индекс восприятия коррупции в Кыргызстане за 1999–2010 годы

Год	Рейтинг страны	Общее число стран	Баллы по шкале
2010	164	178	2,0
2009	162	180	1,8–2,1
2008	166	180	1,7–1,9
2007	150	179	2,0–2,2
2006	142	163	2,0–2,6
2005	130	158	2,3
2004	122	145	2,2
2003	118	133	2,1
1999	87	99	2,2

Высокий уровень коррупции не обещает ничего хорошего для будущего страны и молодых людей, которые учатся выживать в коррумпированной системе и сами постепенно становятся агентами коррупции. Например, по данным исследования за 2010 год, проведенного в Бишкеке, молодые люди рассматривают коррупцию в сфере образования в двух основных аспектах: как «своего рода необходимое зло, которое оправдано низкой заработной платой учителей и преподавателей», и как «инструмент, позволяющий студентам высвободить время, которое они предпочитают использовать по-другому, за взятку преподавателю, предмет которого не представляет для них никакого интереса в плане образования»<sup>54</sup>. Молодым людям, которые не хотят работать в коррумпированной среде, становится все сложнее найти способы для применения своих знаний, чтобы занять свою нишу в профессии и жить в соответствии со своими ценностями. Недавнее исследование

<sup>50</sup> «Полугодовой Национальный отчет Y-PEER» ЮНФПА в Кыргызстане, 2008 год. Информация с сайта взята 26 октября 2011 года <http://kyrgyzstan.unfpa.org/?reports=211>.

<sup>51</sup> «Профилактика ВИЧ среди молодежи» (на русском языке), брошюра ЮНФПА в Кыргызстане, 2010 год.

<sup>52</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 38.

<sup>53</sup> Данные доступны на сайте организации Transparency International. Информация с сайта взята 30 октября 2011 года <http://www.transparency.org/>.

<sup>54</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 13.



роли молодежи в процессе принятия решений на уровне местного самоуправления показало, что они считают непрозрачность процесса принятия решений основным препятствием для своего активного участия<sup>55</sup>. Молодые люди считают, что «от них ничего не зависит, ничто не изменится от их участия, так как все процессы коррумпированы»<sup>56</sup>. Данное мнение показывает, и это не удивительно, что распространенность коррупции серьезно подрывает доверие общества к правительству, и из-за этого молодые люди иногда считают бесполезным иметь дело с государством по официальным каналам и предпочитают применять более радикальные средства.

Не меньший вред общественному доверию к власти наносит сложная сеть связей между государственными чиновниками и организованной преступностью. «Преступные группировки стали мощной силой, способной в отдельных регионах диктовать правила игры местным органам власти», - заявила региональным лидерам президент Отунбаева в феврале 2011 года. «Если так будет продолжаться, то завтра преступные группировки начнут назначать губернаторов и других должностных лиц», - сказала она<sup>57</sup>. Позднее, в том же месяце, Заместитель Министра внутренних дел сообщил журналистам, что «организованные преступные группировки имеют «крышу» [то есть, защиту] в Министерстве внутренних дел, Прокуратуре, Государственном комитете национальной безопасности и судах»<sup>58</sup>. Недавние исследования также показывают, что в Кыргызстане, как и в других центрально-азиатских государствах, высокопоставленные должностные лица могут являться защитой или иным образом быть в сговоре с крупными наркоторговцами»<sup>59</sup>.

Каким образом и где искать справедливость остается неясным: значительная часть кыргызстанцев не чувствует себя защищенными правоохранительными или судебными органами, несмотря на многолетние попытки проведения реформ. Национальный опрос, проведенный в апреле-мае 2011 года, показал, что лишь 25% респондентов высказались положительно о правоохранительных органах, и только 21% - о судах; отрицательно об этих двух органах отозвались 63% и 65% респондентов, соответственно<sup>60</sup>. В целом правовая система, в том числе правоохранительные и судебные органы, пронизана непрофессионализмом и коррупцией и сохранила существенную степень предвзятости, присущую советской эпохе: в 2009 году лишь 1,7% уголовных дел завершились оправдательным приговором, 28,6% были закрыты, а 44,3% закончились обвинительными приговорами<sup>61</sup>.

Тем не менее, молодые люди в Кыргызстане испытывают различные чувства по отношению к преступности, насилию и агрессии «от опасений за свою безопасность и до [ . . . ] желаний присоединиться к преступному миру», поскольку иногда они воспринимают принадлежность к преступному миру, как гарантию безопасности и престижа из-за низкого доверия к правоохранительным органам<sup>62</sup>. В ходе одного мелкомасштабного анализа потребностей молодежи в 2010 году, большинство опрошенных молодых людей отметили, что «преступники и бандиты являются деструктивной силой в Кыргызстане и, в частности, для молодежи», однако некоторые молодые люди «очень высоко отозвались о защите и поддержке, предлагаемых преступниками целым сообществам», расхваливая их за заполнение вакуума, образовавшегося вследствие недостаточной работы гражданского общества и государственного сектора»<sup>63</sup>.

<sup>55</sup> Чинара Сактыналиева и другие «Повышение уровня участия и роли молодежи в процессе принятия решений на местном уровне» (на русском языке), Фонд «Сорос-Кыргызстан» и Ассоциация юристов Кыргызстана, Бишкек, апрель 2011 года, стр. 18.

<sup>56</sup> Там же, стр.28.

<sup>57</sup> Официальный сайт Президента Кыргызстана (на русском языке). 20 марта 2011 года <http://www.president.kg/ru/posts/4d6cf5527d5d2e720d000811>.

<sup>58</sup> Наташа Ефимова «Кыргызстан: Бишкек смотрит на Грузию, как на ролевую модель для полной реорганизации системы правосудия», EurasiaNet.org, 21 марта 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/63116>.

<sup>59</sup> Дэвид Льюис «Время на Шелковом пути: Центрально-азиатский парадокс» журнал мировой политики, весна 2010, стр. 39-49.

<sup>60</sup> Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, проведенный Агентством SIAR-Бишкек для Baltic Surveys / Gallup от имени Международного республиканского института, с 25 апреля по 13 мая 2011 года при финансовой поддержке ЮСАИД, стр. 39.

<sup>61</sup> Данные, предоставленные Верховным судом Кыргызской Республики.

<sup>62</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 47.

<sup>63</sup> Даниел Оливер и Кэрин Акинс «Оценка молодежи: Кыргызская Республика» Международный молодежный фонд, октябрь 2010 года, стр. 13.

Согласно официальным статистическим данным за январь-октябрь 2011, почти половина нарушителей закона за этот период являются лицами в возрасте до 30 лет, а 8,4% – несовершеннолетние<sup>64</sup>. Преступления чаще всего совершаются лицами в возрасте от 14 до 29 лет, как правило, это кражи, грабежи и хулиганство, причем участились преступления, связанные с наркотиками, совершаемые лицами от 25 до 29 лет. Похоже, что основными причинами являются бедность, безделье и безработица<sup>65</sup>. Элементы противоправного поведения просочились и в более молодую категорию лиц. По данным Министерства внутренних дел, ежегодно около двух тысяч школьников вербуют для участия в различных видах преступной деятельности<sup>66</sup>. Организация группировок школьниками и вымогательство у своих сверстников стали основными проблемами, которые, по мнению некоторых исследователей, угрожают «посеять семена преступной деятельности среди целого поколения»<sup>67</sup>. Официальная статистика показывает, что за первые 10 месяцев 2011 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года уровень преступности среди молодежи возрос на 26,5% среди подростков в возрасте от 14 до 17 лет, на 16,9% – среди лиц от 18 до 24 лет и на 20,4% – среди учащихся всех возрастов<sup>68</sup>.

Один из вопросов, связанных с преступностью и заслуживающий дальнейшего изучения – это «роль секс-индустрии среди молодежи в Кыргызстане».<sup>69</sup> По данным расследования, проведенного в 2004 году Институтом по освещению войны и мира (IWPR) под названием «Потерянные дети Центральной Азии», проституция «широко распространена в Кыргызстане». В отчете говорится, что «высокий процент девочек и мальчиков, как правило, в возрасте от 11 до 16 лет вовлечены в секс-индустрию, что очень часто скрыто от западных наблюдателей и донорского сообщества», и что «более 4000 женщин, многие из которых моложе 16 лет», – были проданы или вовлечены в проституцию торговцами людьми.<sup>70</sup>

## 2.5. Традиции и ценности

В результате идеологического вакуума, образовавшегося после распада Советского Союза, а также последовавшей относительной политической либерализации, молодые люди оказались подверженными различным конкурирующим влияниям, мировоззрениям и программам. В то же время, экономическое расслоение и развал государственных институтов привели к большей социальной фрагментации. Эти бурные изменения вызвали различные, порой противоречивые, тенденции среди молодых людей в плане межличностных отношений и поведения. Как ни парадоксально, исследователи отмечают и растущее чувство индивидуализма среди молодежи<sup>71</sup> и, в то же время, сильную зависимость от личных связей,<sup>72</sup> возрождение досоветских патриархальных традиций<sup>73</sup> и усиленное внимание к религии.<sup>74</sup>

<sup>64</sup> «Социально-экономическое положение Кыргызской Республики», январь-октябрь 2011 года: ежемесячное издание» (на кыргызском и русском языках), Национальный статистический комитет, Бишкек 2011, стр. 121–122. <http://www.stat.kg/rus1/common.files/obzor9k.pdf> 9 декабря 2011 года.

<sup>65</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 47.

<sup>66</sup> Нуржамал Джакубова и Александра Мельникова «Отчет по исследованию распространенности и динамики насилия в школах Кыргызской Республики» (на русском языке), ЮНИСЕФ, март 2011 года.

<sup>67</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр.11.

<sup>68</sup> «Социально-экономическое положение Кыргызской Республики», январь-октябрь 2011 года: ежемесячное издание» (на кыргызском и русском языках), Национальный статистический комитет, Бишкек 2011, стр. 121–122. <http://www.stat.kg/rus1/common.files/obzor9k.pdf> 9 декабря 2011 года.

<sup>69</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 16.

<sup>70</sup> Там же.

<sup>71</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 5.

<sup>72</sup> Более подробную информацию о власти неформальных личных связей смотрите Скотт Радниц «Оружие богатых: хищнические режимы и протесты, возглавляемые элитой в Центральной Азии», Cornell University Press/Лондон (2010 год).

<sup>73</sup> Краткий обзор связанных с гендером проблем, веб-сайт ПРООН в Кыргызстане, 2010 года. Информация с сайта взята 12 декабря 2011 года <http://www.undp.kg/en/what-we-do/cross-cutting-themes/gender>. А также Барбара Уэйнерт и Алмагуль Джумабаева «От патриархии к эгалитаризму: роль родительского воспитания в демократизации Польши и Кыргызстана», «Обзор брака и семьи» (Haworth Press, 2004 год), стр. 167. Информация с сайта взята 12 декабря 2011 года <http://www.law.buffalo.edu/baldycenter/pdfs/Regional07Wejnert3.pdf>.

<sup>74</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 53; «Кыргызская молодежь думает, что США представляют угрозу для ислама, но мечтает жить и учиться там» 24.kg, 24 октября 2008 года. Информация с сайта взята 11 декабря 2011 <http://eng.24.kg/community/2008/10/24/6368.html>.

Как уже упоминалось в Главе 1, неформальные сети поддержки, создаваемые вокруг расширенных семей, уже давно играют важную роль в обществе Кыргызстана, и в рамках этих отношений молодые люди должны уважать и слушаться старших. Эта традиция послушания и покорности даже закреплена в Конституции, в которой говорится, что «уважение к старшим и забота о родных и близких является обязанностью каждого человека»<sup>75</sup>. Кроме того, Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации» предусматривает реализацию программы «гендерного развития», которая поддерживает «положительные национальные традиции» и «приоритеты родителей или тех, кто их заменяет, при распределении и выполнении семейных обязанностей».<sup>76</sup> Акцент на родительский авторитет в некоторых районах и ситуациях сильнее, чем в других. В Джалал-Абадской области, например, 42% из почти 2 300 школьников и студентов колледжей в 2011 году отметили, что послушание является важным в воспитании молодых людей, в то время как лишь 16% сказали то же самое о независимости<sup>77</sup>.

Почтительное отношение к старшим также имело место в течение десятилетий советской эпохи, однако государство в некоторой степени уравнивало власть старшего поколения, играя гораздо более важную роль, чем сегодня в обеспечении молодых людей образованием и работой. Сейчас молодые люди нередко экономически зависят от своих семей и, хотя они самостоятельно принимают многие решения, родители часто считаются лучшими советниками, когда необходимо сделать важный выбор.<sup>78</sup> Недавние исследования, проведенные под эгидой Министерства труда, занятости и миграции (до его дробления и частичного слияния с Министерством молодежи) показали, что от 44% до 68% молодых людей собираются советоваться с родителями при выборе профессии, в то время как гораздо меньший процент респондентов – от 6 до 15% заявили, что они будут опираться на другие источники информации.<sup>79</sup> Некоторые исследователи утверждают, что сегодняшний глобализованный мир предоставляет молодым людям преимущество перед старшим поколением в плане приобретения навыков и знаний, способствующих профессиональному росту.<sup>80</sup> Однако остается неясным, не окажутся ли социальные и экономические ограничения на молодых людей в Кыргызстане слишком громоздкими, для того чтобы разыграть такой сценарий «смены мест».

Помимо дискриминации по возрастному признаку, более широкий набор досоветских «традиционных» отношений, в том числе сильный патриархальный строй, вновь возрождается в некоторых сообществах Кыргызстана, особенно в сельской местности. Некоторые аналитики опасаются, что эта тенденция может негативно сказаться, как на социально-экономическом положении молодых людей, так и на их правах, особенно правах и возможностях женщин. Хотя в Кыргызстане «в жизни женщин, в целом, меньше ограничений, чем в других странах Центральной Азии»,<sup>81</sup> некоторые исследователи утверждают, что увеличение гендерного неравенства стало «одной из основных характеристик постсоветского периода»<sup>82</sup>.

Степень патриархальных взглядов в стране различна, однако, по мнению ряда экспертов, эти взгляды постоянно проявляются, и «культурная основа дискриминационных ценностей и религиозных убеждений [. . .] лишают женщин свободы в частной сфере»,

<sup>75</sup> Конституция Кыргызской Республики в редакции от 27 июня 2010 года, Статья 37.2.

<sup>76</sup> Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации», Статья 4.

<sup>77</sup> Опросы, проведенные в трех областях (Чуйской, Иссык-Кульской и Джалал-Абадской) Министерством труда в середине 2011 года; результаты предоставлены доктором Ханнелоре Кресс, старшим советником в области политики на рынке труда.

<sup>78</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 44.

<sup>79</sup> Опросы, проведенные в трех областях (Чуйской, Иссык-Кульской и Джалал-Абадской) Министерством труда в середине 2011 года; результаты предоставлены доктором Ханнелоре Кресс, старшим советником в области политики на рынке труда.

<sup>80</sup> Ганс Иболд «Пропасть 2.0: молодежь, использование сети Интернет и культурная самобытность в Бишкеке» исследование в Центральной Азии, Том 29, № 4, декабрь 2010, стр. 521-535.

<sup>81</sup> Дэвид Кинг «Культуры мира: Кыргызстан» (Нью-Йорк: Книга эталонов, 2005), стр. 71.

<sup>82</sup> Краткий обзор связанных с гендерном проблем, веб-сайт ПРООН в Кыргызстане, 2010 года. Информация с сайта взята 12 декабря 2011 года <http://www.undp.kg/en/what-we-do/cross-cutting-themes/gender>.

что ограничивает их «активное участие в общественной жизни»<sup>83</sup>. По данным за 2010 год уровень безработицы среди молодых женщин всегда выше, чем среди молодых мужчин<sup>84</sup>, особенно на юге,<sup>85</sup> а правозащитники отмечают высокий уровень насилия по гендерному признаку<sup>86</sup> и похищения невест,<sup>87</sup> хотя в соответствии с Уголовным кодексом Кыргызстана это считается преступлением. (Более подробную информацию о похищении невест смотрите в разделе 5.2.). Многоженство также официально запрещено законом, но на практике у некоторых мужчин по две или три жены - это мусульманская традиция и, возможно, она объясняется более высоким уровнем трудовой миграции среди мужчин<sup>88</sup> и, следовательно, «избытком» женщин в некоторых районах. Кроме того, средний возраст женщин на момент их первого зарегистрированного брака стал увеличиваться в постсоветский период, отдельные данные свидетельствуют о возможном росте случаев незарегистрированных, незаконных браков несовершеннолетних девочек, организованных семьей: «Предполагая, что молодая сноха будет более послушной и терпеливой, [семьи] пытаются заполучить невестку, прежде чем она достигнет совершеннолетия, не давая ей возможности получить хотя бы полное среднее образование».<sup>89</sup> Перепись населения, проведенная в 2009 году, показала, что хотя в то время минимальным возрастом для вступления в брак считался 16-летний возраст, было выявлено 92 незарегистрированных брака 15-летних девочек и один брак с девочкой моложе 15 лет.<sup>90</sup> Поскольку эта информация представлена самими респондентами, вполне возможно, что истинное количество таких браков по всей стране выше. Важно отметить, что «традиционные» гендерные стереотипы могут оказать вредное влияние как на молодых мужчин, так и на молодых женщин. В недавнем отчете ПРООН по проблемам молодежи отмечается, что местные средства массовой информации пропагандируют «традиционные образы мужественности, в том числе культурные нормы, в соответствии с которыми настоящие мужчины должны быть в хорошей физической и сексуальной форме. [. . .] Это приводит к пренебрежительному отношению к заболеваниям среди мальчиков и молодых мужчин, в том числе паразитарными инфекциями, БППП, йододефициту и т.д.»<sup>91</sup> Более того, «мужчины воздерживаются от проявления своих чувств на публике, держат свои проблемы при себе и обращаются к докторам реже, чем женщины. Это приводит к значительному ухудшению качества их жизни и влияет на их способность работать, а также на их психическое и эмоциональное состояние»<sup>92</sup>.

Традиционные представления о мужественности могут также подрывать устойчивость молодых семей, потому что они иногда ограничивают способность супругов зарабатывать на жизнь. По результатам исследования, проведенного в 2004 году, маловероятно, что неработающие кыргызстанские мужчины и, следовательно, «не соответствующие образу успешного человека и кормильца», помогают своим женам с домашними делами и воспитанием детей<sup>93</sup>. Самооценка безработных мужчин оказалась слишком тяжелым ударом для них, чтобы еще и «нарушить границы гендерных ролей» и заниматься работой, которая не считается мужской<sup>94</sup>. Однако, это нежелание мужчин заниматься работой по хозяйству и воспитанием детей может серьезно ограничивать возможности женщин в

<sup>83</sup> Интервью с доктором Нургуль Джанаевой «Каков статус женщин в Кыргызстане?», Ассоциация за права женщин в развитии, 06.11.2009. Информация взята с сайта 12 декабря 2011 года <http://www.awid.org/Library/What-is-the-status-of-women-in-Kyrgyzstan>.

<sup>84</sup> «Первый обзор выполнения трехлетней договоренности по расширенному кредитному механизму и просьба об изменении критериев реализации», Международный Валютный Фонд в Кыргызской Республике, 17 ноября 2011 года, стр. 49.

<sup>85</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 8.

<sup>86</sup> Описание проекта: «Разработка механизмов обеспечения женщин социальной и правовой защитой от насилия» (на русском языке), ФСК / ЕС, 11 февраля 2009 года. <http://women.soros.kg/> - 13 декабря 2011 года.

<sup>87</sup> Более подробный анализ о похищении невест смотрите Рассел Клейнбах и другие «Похищение невест с целью брака (ала качуу) в кыргызских селах» исследование в Центральной Азии, июнь 2005 года, Том 24, № 2, стр.191–202.

<sup>88</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 34.

<sup>89</sup> Подраздел «Ранние браки» (на русском языке), описание проекта: «Разработка механизмов обеспечения женщин социальной и правовой защитой от насилия».

<sup>90</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>91</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 35-36.

<sup>92</sup> Там же, стр. 40.

<sup>93</sup> «От патриархии к эгалитаризму: роль родительского воспитания в демократизации Польши и Кыргызстана», стр. 164.

<sup>94</sup> Там же.

поисках оплачиваемой работы и пополнения семейного бюджета. (По данным опроса семей, проведенного Национальным статистическим комитетом в 2007 году, доля женщин среди работающей молодежи, к которым в то время относились лица от 14 до 35 лет, составляла 39,3%).<sup>95</sup>

Между тем, согласно распространенному мнению, традиционность и сопутствующая «иерархия социального статуса на основе пола и возраста»<sup>96</sup> часто рассматривается как оплот стабильности и семейных ценностей, защищающий людей от натиска проблем и идей, которому подвержен Кыргызстан вследствие глобализации. По словам кыргызского директора художественного фильма, в котором в 2007 году он прославлял похищение молодых женщин с целью вступления в брак, «Запад осуждает похищение невест, но он не предлагает нам ничего [взамен], чему мы могли бы следовать, кроме браков гомосексуалистов и лесбиянок, ВИЧ-инфекции, разводов, детей-сирот, жестокости, насилия и наркотиков. Все эти вещи идут с Запада, у нас никогда их не было раньше».<sup>97</sup>

## 2.6. Религия

По данным различных исследований, число молодых людей, обращающихся к религии, возможно, в поисках действующей системы нравственных ценностей в условиях несправедливости и этической дезориентации, все увеличивается.<sup>98</sup> Некоторые исследования показали, что «молодые люди считают ислам не только самобытной культурой, но и политической особенностью» и выражают свою заинтересованность в создании «политических партий, имеющих связь с исламом».<sup>99</sup> Хотя обе эти тенденции вписываются в более широкую тенденцию постсоветской реисламизации страны, власти опасаются, что под влиянием определенных учений может произойти радикализация молодежи и вовлечение их в экстремистскую деятельность. Традиционное множество различных мусульманских идей, распространенных в Кыргызстане, как минимум, с 18-го века, были в значительной степени подавлены в советские времена, в том числе ханафитская школа умеренного ислама суннитского толка. Большинство кыргызов следуют «менее строгому варианту», который «более знаком, как синкретическое сочетание ислама и ранней шаманской практики».<sup>100</sup> Например, употребление алкоголя получило широкое распространение по всему Кыргызстану. Однако после либерализации политики в отношении религии в 1990-х годах в страну прорвались более консервативные мусульманские группы, «нетрадиционные» в контексте Кыргызстана, такие как салафиты и ваххабиты. Несмотря на несомненные признаки активности радикальных исламистских группировок в Центральной Азии и некоторые группы, активные на местном уровне, такие как Хизб ут-Тахрир, открыто выступающие против существования светского государства, очень мало известно об истинных размерах и масштабах таких организаций, а также об их деятельности на территории Кыргызстана. «Правительство сосредоточило свое внимание на легальных [религиозных] организациях», - сказал нашей команде профессор права, специализирующийся на вопросах религии, но «мы не изучаем подпольных движений».<sup>101</sup> Он добавил, что молодых людей часто привлекают радикальные группировки, потому что позиции экстремистов во многом соответствуют юношескому максимализму.

Религиозность молодых людей нельзя ни игнорировать, ни преувеличивать, она заслуживает дальнейшего изучения с разных углов. По сообщениям, число официально зарегистрированных мечетей в стране возросло с 39 в 1991 году<sup>102</sup> до 1500 в 2006 году и

<sup>95</sup> Даниел Оливер и Кэрин Акинс «Оценка молодежи: Кыргызская Республика» Международный молодежный фонд, октябрь 2010 года, стр. 15.

<sup>96</sup> «От патриархии к эгалитаризму: роль родительского воспитания в демократизации Польши и Кыргызстана», стр. 152.

<sup>97</sup> Интервью Томаса Мортон с Эрнестом Абдыжапаровым «Похищение невест в Кыргызстане», часть 1, Vice.com, 5 декабря 2011 года. <http://www.vice.com/vice-news/bride-kidnapping-in-kyrgyzstan-part-1> - 6 декабря 2011 года.

<sup>98</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 53; «Кыргызская молодежь думает, что США представляют угрозу для ислама, но мечтает жить и учиться там».

<sup>99</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика» стр. 14.

<sup>100</sup> Лоренс Митчелл, Путеводитель Bradt Travel: Кыргызстан (Бакс, Англия: Bradt Travel Guides Ltd., 2008), стр. 23.

<sup>101</sup> Опросы в Бишкеке, ноябрь 2011 года.

<sup>102</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 53.

до 1886 в 2008 году.<sup>103</sup> По результатам национального опроса, проведенного в 2011 году, от 85% до 88% кыргызстанцев считают себя мусульманами, но только 24% сказали, что они посещали религиозную службу в месяце, предшествовавшем опросу<sup>104</sup>. Среди молодых людей, опрошенных в 2009 году, 73,9% заявили, что они положительно относятся к религии, а 19,6% положительно относятся и к «религиозным сектам».<sup>105</sup> В 2008 году в ходе опроса общественного мнения в Кыргызстане 10% молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет и 16% людей в возрасте от 25 до 34 лет заявили, что они молятся пять раз в день.<sup>106</sup> И примерно треть из опрошенных молодых людей в 2009 году заявили, что они поддерживают браки, «которые заключаются только в соответствии с религиозными обрядами» без государственной регистрации.<sup>107</sup> Опрос молодых людей в 2010 году показал, что, в отличие от взрослых, которые проявляют «к исламу и его местным лидерам настороженность», молодые люди [в небольших фокусных группах], особенно из бедных семей, относятся к ним с большим почтением.<sup>108</sup> Похоже, что ислам в современном Кыргызстане имеет потенциал как для объединения молодых людей, так и для их изоляции. В 2008 году небольшой нерепрезентативный опрос среди молодежи в возрасте от 15 до 25 лет показал, что 62,8% считают себя сначала мусульманами и только потом кыргызами. Этот результат был особенно интригующим, поскольку около 53% респондентов назвали себя нерелигиозными, предполагая, что их «принадлежность к мусульманам» отражает чувство общей самоидентификации, а не веры как таковой.<sup>109</sup> В следующем году гораздо более масштабное репрезентативное исследование среди молодых людей по всей стране, показало, что 68% считают, что государство должно быть светским,<sup>110</sup> но по результатам небольшого опроса в 2008, 51% респондентов считают, что светское государство должно включать «исламские ценности», как в Малайзии и Турции. Даже среди респондентов этого небольшого опроса, большинство из которых были студенты светских учебных заведений в Бишкеке и Оше, 14,3% видели политическое будущее Кыргызстана как «чисто исламское» (например, как в Иране или Саудовской Аравии), и лишь 1,3% (4 из 307) хотели бы, чтобы страна стала полностью демократической, как Соединенные Штаты.<sup>111</sup>

Ряд возможных границ, в том числе по признаку этнической принадлежности и пола, отделяют тех молодых людей, которые придерживаются строго ислама, от остальных, к примеру, в области образования. По данным за 2008-2009 годы в Кыргызстане было 7 исламских высших учебных заведений и от 50 до 70 медресе,<sup>112</sup> а также неопределенное количество незарегистрированных религиозных школ<sup>113</sup>. Медресе не получают аккредитации Министерства образования и науки, у них нет стандартизированных программы и методик обучения, а их дипломы не признаются за пределами религиозных общин, создавая тем самым препятствия для будущего трудоустройства молодежи.<sup>114</sup> Другим потенциальным минным полем являются точки пересечения религиозности и этнической принадлежности. Этнические узбеки, которые составляют самое многочисленное национальное меньшинство Кыргызстана и сосредоточены на юге страны, считаются более религиозными, чем этнические кыргызы. На фоне этого стереотипа, как минимум, двое могущественных государственных чиновников вы-

<sup>103</sup> А. Мураталиева «В Кыргызстане количество мечетей сравнялось с количеством школ». Перепечатка отчета новостного агентства Кабар, 13 октября 2008 года. <http://www.for.kg/ru/news/73760/> - 30 октября 2011 года.

<sup>104</sup> Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, проведенный Агентством SIAR-Бишкек для Baltic Surveys / Gallup от имени Международного республиканского института с 25 апреля по 13 мая 2011 года, стр. 59; и с 24 августа по 10 сентября 2011 года, стр. 54.

<sup>105</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 97.

<sup>106</sup> Там же, стр. 53.

<sup>107</sup> Там же, стр. 43.

<sup>108</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 13.

<sup>109</sup> «Кыргызская молодежь думает, что США представляют угрозу для ислама, но мечтает жить и учиться там» 24.kg, 24 октября 2008 года. Информация с сайта взята 11 декабря 2011.

<sup>110</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 23.

<sup>111</sup> «Кыргызская молодежь думает, что США представляют угрозу для ислама, но мечтает жить и учиться там»

<sup>112</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 28; «В Кыргызстане количество мечетей сравнялось с количеством школ».

<sup>113</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 13.

<sup>114</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 28; Интервью с профессором права, специализирующимся в области религии, Бишкек, ноябрь 2011 года.

двинули обвинения в экстремизме узбеков без тщательного расследования или достаточных доказательств.<sup>115</sup> Эти утверждения были особенно деструктивными с учетом кровопролития на межэтнической почве между двумя этническими группами в июне 2010 года. Наконец, некоторые активисты, защищающие права женщин, опасаются, что «растущее присутствие консервативных религиозных организаций может привести к укреплению патриархальных норм и в дальнейшем могут создать дополнительные препятствия для участия женщин в политических процессах, образовании и оплачиваемой работе».<sup>116</sup>

## 2.7. Язык

Одной из самых сложных и наименее часто упоминаемых проблем молодежной политики является вопрос владения языком – основной фактор, определяющий доступ молодежи к информации и возможностям, в том числе трудоустройству и образованию. За последние два десятилетия, как отмечалось в разделе «Демография» в Главе 3, этнический состав Кыргызстана резко изменился, особенно сильно сократилась численность и влияние русского населения. После обретения независимости лица, разрабатывающие политику, стремились сбросить с себя иго колониализма и восстановить культурную самобытность, которые раньше диктовались из Москвы. В 2004 году кыргызский язык стал государственным языком страны, в то время как русский язык был объявлен «официальным языком». Однако система образования оказалась недостаточно подготовленной для этого нового акцента на кыргызский язык – учебные материалы и методики не отвечали требованиям. Молодые люди были обмануты этой плохо спланированной политикой переориентации. Хуже того, вопрос о знании языка часто используется в популистских политических речах, выставляя его значимость в качестве признака самобытности, а не практического инструмента для расширения возможностей. Как отмечается в одном недавнем исследовании проблем молодежи, «многие студенты не считают недостаточное знание русского языка проблемой чисто образовательного характера – с точки зрения языка как навыка или инструмента для получения образования. Вместо этого данный вопрос переводится в сферу этнической принадлежности и оправдывается на этом основании»<sup>117</sup>.

По данным переписи населения за 2009 год, русский язык все еще остается наиболее распространенным вторым языком среди молодых людей. Из 930 000 человек в возрасте от 14 до 28 лет, которые говорят на русском, только 12% являются носителями языка. Для сравнения, кыргызский язык является родным для 92% из более, чем 1,3 миллиона молодых людей, которые говорят на этом языке, а 88% – из около 270 000 молодых людей, которые говорят на узбекском языке, являются носителями этого языка<sup>118</sup>. Чуть более 40% молодых людей говорят только на одном языке.<sup>119</sup> Для тех, кто владеет исключительно кыргызским или узбекским языком, это одноязычие часто ограничивает доступ для них к достоверной информации и перспективным рабочим местам. Русский язык является наиболее полезным инструментом, чем любой из двух других, для получения свободного доступа к различного рода знаниям – от научных и технических до знаний в области культуры и о текущих событиях, и работники, владеющие двумя языками, естественно, пользуются большим спросом, чем одноязычные.<sup>120</sup> В случае с трудовыми мигрантами, из-за незнания иностранного языка они могут получить только черную работу, в результате они более уязвимы перед эксплуатацией и злоупо-

<sup>115</sup> Дэвид Триллинг «Кыргызстан: Бишкек объявляет о подъеме терроризма» EurasiaNet.org, 10 октября 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/64293>; «Отчет Независимой международной комиссии по расследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года» (МНК), Международная независимая комиссия по исследованию событий на юге Кыргызстана (МНК), стр. 80, апрель 2011 года.

<sup>116</sup> Интервью с доктором Нургуль Джанаевой «Каков статус женщин в Кыргызстане?», Ассоциация за права женщин в развитии, 06.11.2009. Информация взята с сайта 12 декабря 2011 года <http://www.awid.org/Library/What-is-the-status-of-women-in-Kyrgyzstan>.

<sup>117</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 13.

<sup>118</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>119</sup> Там же,

<sup>120</sup> Бритта Корт «Отношение к кыргызскому и русскому языкам: дискурс, образование и политика в постсоветском Кыргызстане» Издательство Peter Lang, 2005, стр. 242. Доступ через поиск книг в Google: <http://bit.ly/tcUG1F>.

треблениями. В России, которая является основным пунктом назначения для мигрантов из Кыргызстана, Федеральная миграционная служба недавно озвучила результаты оценки, согласно которой «более 20% мигрантов из Центральной Азии не владеют русским языком, а 50% не могут самостоятельно заполнить простую форму на русском языке».<sup>121</sup>

Непоследовательность и недальновидность Кыргызстана в отношении языковой политики, которая более подробно рассматривается в разделе 4.5, создала многочисленные препятствия для образования молодых людей. Школы применяют разные основные языки обучения. В значительном количестве школ основным языком обучения является кыргызский,<sup>122</sup> но часто считается, что школы с русским языком обучения предоставляют более качественное образование за счет «лучшего доступа к учебникам и благодаря старшему поколению учителей, подготовленных в советское время»<sup>123</sup>. Кроме того, преподавание в высших учебных заведениях ведется, в первую очередь, на русском языке, в результате, студенты, недостаточно владеющие русским языком, сталкиваются с большими проблемами.<sup>124</sup>

Несмотря на официальную политику, призывающую к межэтническому согласию и терпимости, законодатели и другие политики регулярно поддерживают этноцентрические чувства, особенно, когда речь касается щепетильной темы – языка. Например, в июне 2011 года двое депутатов парламента от правящей в то время коалиции (и из той же партии, членом которой является президент Атамбаев) заявили, что они больше не будут рассматривать законопроекты или другие документы, написанные на русском языке: «Мы решили, что все документы должны быть подготовлены только на государственном языке, и повестка дня также должна быть на государственном языке». Говорят, один из законодателей также заявил: «И с какой стати выступающие на заседаниях фракции говорят на русском языке? Пора положить конец этой практике»<sup>125</sup>.

Как отмечает группа, исследовавшая проблемы молодежи, «в этом контексте, свободное владение и знание кыргызского языка считается [молодыми людьми] как проявление гражданственности и патриотизма, что изо дня в день приводит к разногласиям или мелким столкновениям на межэтнической почве».<sup>126</sup> Наша исследовательская группа видела примеры этого во время одной из наших фокусных групп с молодежью, когда молодой человек, который плохо говорил на русском языке, оправдывал свой выбор кыргызского языка в качестве языка для нашего обсуждения не на том основании, что ему легче выражать свои мысли, но ссылаясь на несколько политизированных лозунгов, как «это наш государственный язык». Стоит отметить, что знание языка не всегда соответствует этнической принадлежности, в частности, в Бишкеке, значительное число этнических кыргызов говорят на русском более свободно, чем на кыргызском. Некоторые ученые, изучающие Кыргызстан, даже провели различие между «обрусевшими азиатами» и «не обрусевшими» и отметили определенные различия в поведении этих двух групп.<sup>127</sup>

## 2.8. Доступ к информации

Все варианты молодежной политики Кыргызстана пропагандируют идею необходимости улучшения доступа к информации для молодых людей, однако, на практике существуют серьезные препятствия для достижения этой цели, в том числе низкое качество содержания, традиция сохранения секретности, неэффективное распространение и запреты. Достоверной информации не хватает, отчасти, из-за недостатка надлежащим образом финансируемых

<sup>121</sup> Рейчел Ван Хорн «Россия: трудовые мигранты из Центральной Азии сталкиваются с языковым барьером», EurasiaNet.org, 21 октября 2011 года <http://www.eurasianet.org/node/64348> - 21 октября 2011.

<sup>122</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 13.

<sup>123</sup> Кейт Лэфем «Кыргызстан: детям меньшинств нужно больше, чем государственный язык», EurasiaNet.org, 21 июня 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/63717> - 21 июня 2011 года.

<sup>124</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 13.

<sup>125</sup> Дарья Подольская «В Кыргызстане депутаты парламента от фракции СДПК в очередной раз поднимают языковую тему», 24.kg, 15 июня 2011 года, <http://www.24kg.org/parlament/102695-deputaty-parlamenta-kyrgyzstana-ot-fracicii-sdpk.html> - 22 июня 2011 года.

<sup>126</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 14.

<sup>127</sup> Леся Недолужко и Виктор Агаджанян «Брак, деторождение и миграция в Кыргызстане: изучение взаимозависимости» демографическое исследование, Том 22, статья 7, 2 февраля 2010 года, стр. 170.



государственных исследовательских институтов и отсутствия традиции сильных и независимых СМИ. Пресса заполнена слухами и однобокими, иногда оплаченными «новостями». Кроме того, в стране все еще сохранился пережиток советского наследия – служебная тайна. Несмотря на два основных закона, гарантирующих гражданам доступ к информации<sup>128</sup>, государственные служащие часто скрывают документы и данные, которые должны быть общедоступными. В одном из недавних примеров, касающихся молодых людей, Генеральная прокуратура издала указ в январе 2010 года, согласно которому информация о дедовщине в армии классифицируется как секретная, хотя это является прямым нарушением положения закона, который гласит, что информация о «фактах, угрожающих правам и законным интересам граждан, а также представляющих угрозу для их личной безопасности» не может быть засекречена.<sup>129</sup> Другим примером государственной тайны является засекреченное число сотрудников милиции, несмотря на длительные усилия по реформированию милиции и повышению доверия общественности к правоохранительным органам.<sup>130</sup>

Распространение информации является сложной задачей по ряду причин, в том числе вследствие низкого уровня проникновения Интернета, владения языком и отдаленности многих населенных пунктов. Только 19% граждан Кыргызстана заявили, что они пользовались Интернетом<sup>131</sup>. Это означает, что электронная почта и другие формы общения в режиме он-лайн, которые не являются дорогими и важны для информированности молодежи в развитых странах, достигли лишь меньшую часть молодых людей. (Однако, мобильные телефоны распространены повсеместно и являются альтернативным способом распространения информации среди молодежи). Более того, как отмечалось ранее, все большее число молодых людей в стране, особенно за пределами крупных городов, говорят только на своем родном языке, преимущественно на кыргызском, поэтому не имеют доступа к гораздо более широким источникам информации на других языках. Даже для тех, у кого есть регулярный доступ в Интернет, и кто владеет английским или русским языком, доступ к информации о правах очень скудный. Веб-сайты правительства, в том числе Президента, Парламента и Министерства юстиции редко содержат комплексную информацию, либо ее поиск не совсем легок, и не содержат бесплатных баз данных законодательства, молодежных программ и других соответствующих директивных политик. (Например, Министерство социальной защиты направляет посетителей своего веб-сайта, желающих ознакомиться с Законом «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» на платную базу данных).<sup>132</sup> Веб-сайт Министерства молодежи [www.jashtar.kg](http://www.jashtar.kg), на запуск которого ушел почти год, не содержит понятных, легко идентифицируемых разделов о правах молодых людей и о молодежных программах, несмотря на существенную поддержку со стороны доноров.

Вызывающая не меньшую обеспокоенность проблема – это запреты. Данная практика частично является наследием советского прошлого. Чиновники часто препятствуют обсуждению щекотливых вопросов, таких как половое воспитание, эта проблема более подробно рассматривается в разделе 4.1, и межнациональные отношения – очень болезненная тема с момента кровопролития в июне 2010 года. Несмотря на свои заявления о намерении способствовать разрешению конфликтов, чиновники не смогли поддержать конструктивное обсуждение этнических вопросов и иногда манипулировали этим в популистских кампаниях. В 2011 году в ходе проведенного ЮНИСЕФ опроса с целью выявления отношения молодежи, заместитель главы районной администрации в Джалал-Абадской области возразил против того, чтобы задавать молодым людям вопросы, касающиеся этнической принадлежности, считая их «опасными»<sup>133</sup>.

<sup>128</sup> Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации» 5 декабря 1997 года, Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» 28 декабря 2006.

<sup>129</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 10.

<sup>130</sup> Наташа Ефимова «Кыргызстан: Бишкек смотрит на Грузию, как на ролевую модель для полной реорганизации системы правосудия», EurasiaNet.org, 21 марта 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/63116>.

<sup>131</sup> Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, стр. 39 и 48.

<sup>132</sup> Веб-сайт Министерства социальной защиты: <http://www.mlsp.kg/project/law/96--q-q.html>.

<sup>133</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 5.

## 2.9. Выводы

При разработке политики по улучшению доступа молодых людей к информации и реализации прав и возможностей, лица, ответственные за разработку политики в Кыргызстане, должны учитывать многочисленные и чреватые серьезными последствиями проблемы, которые затрагивают подавляющее большинство населения страны, независимо от возраста. Многие из них возникли в результате распада Советского Союза – это резкий развал сложной, но целостной системы экономики, политики, социальных услуг и идеологии. Сегодня молодые и старые кыргызстанцы сталкиваются с низким качеством медицинского обслуживания, недостаточными возможностями для трудоустройства, широко распространенной коррупцией, глубоко дисфункциональной системой правосудия и неравномерным доступом к информации. Страна также борется с ухудшением качества образования, что не только непосредственно сказывается, в первую очередь, на молодых людях, но и не обещает ничего хорошего для будущего Кыргызстана в целом, также как и для его оставшейся разваливающейся инфраструктуры. Уровень доверия населения всех возрастов к правительству очень низкий.

Стремление молодых людей к переменам очевидно, однако им необходимы более эффективные механизмы для достижения этого мирным путем, чем существующие в настоящее время. В дополнение к перечисленным выше общим проблемам, распад Советского Союза с его жесткой идеологией и пропагандой, привел к тому, что молодые люди не могут разобраться со своими ценностями. Различные исследования отражают любопытное, иногда парадоксальное сочетание большей религиозности, большей степени индивидуализма, сильной зависимости от личных связей, а также возрождение традиционалистских общественных нравов. Хотя проблемы современности требуют от молодых людей стать более самостоятельными, обусловленные культурой ожидания диктуют им быть послушными и пассивными. Между тем, гендерные стереотипы, высокий уровень безработицы, низкое качество образования, в том числе плохо спланированная языковая политика, которая периодически используется в целях популистского политиканства, препятствуют их шансам на экономическую самостоятельность.

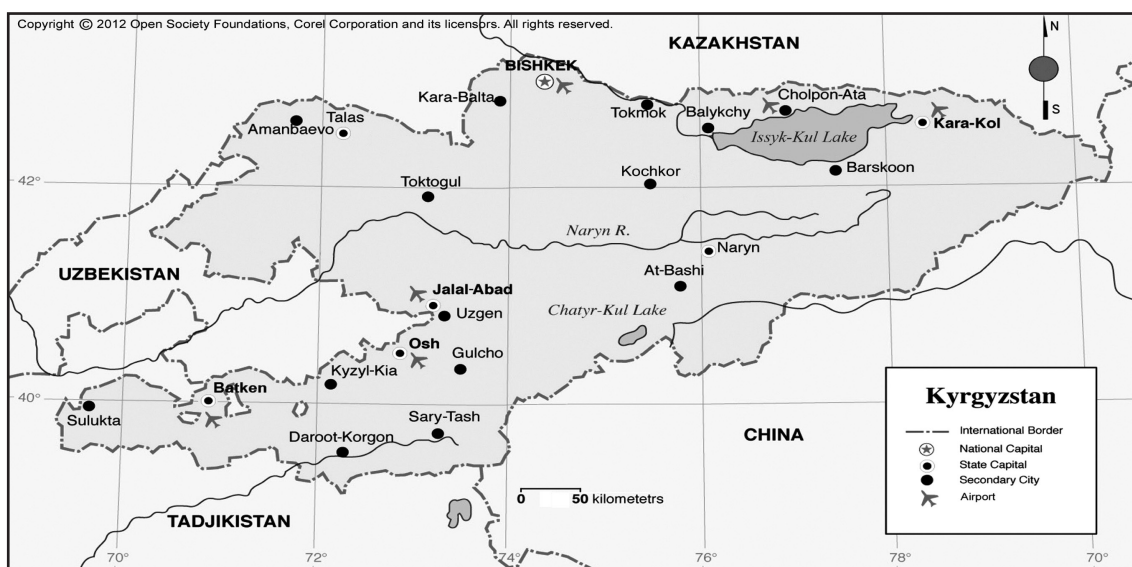
В отсутствие верховенства закона и других гарантий стабильности, молодые люди стремятся следовать той же самой пагубной практике, например, недостаточному усердию, коррупции и пренебрежительному отношению к благосостоянию общества, которая за последние два десятилетия загнала развитие Кыргызстана в тупик.

### 3. Политический контекст

#### 3.1. Более широкий контекст

##### География: горы и деление на Север и Юг

Кыргызстан расположен в центре Евразийского континента и граничит с Китаем на востоке и юго-востоке, а также тремя бывшими советскими республиками: Таджикистаном - на юго-западе, Узбекистаном - на западе и Казахстаном - на севере. Эта страна, окруженная сушей со всех сторон, служит перевалочным пунктом для товаров, произведенных в Китае, и находится на пути основных маршрутов наркотрафика из Афганистана. Около 75 процентов территории страны, что составляет около 200 000 кв. км, занимают горы, в то время как большая часть населения живет в трех основных долинах – Чуйской, Ферганской и Таласской. Страна состоит из семи провинций (областей) и двух городов, которые имеют административный статус, эквивалентный провинциям – Бишкека и Оша; эти девять территорий, в свою очередь, подразделяются на 40 округов (районов).<sup>134</sup>



Одной из наиболее заметных особенностей Кыргызстана в географическом и, как следствие, в социально-политическом отношении – это горный хребет, который косвенно делит страну на две половины: на северо-восточную, известную просто как «север», и на юго-западную, называемую «юг». Лишь одна главная автомагистраль через высокий горный перевал соединяет эти две части. Вследствие физической доступности, север традиционно больше взаимодействует с Казахстаном и Россией, а юг – с Узбекистаном и Таджикистаном<sup>135</sup>. На юге население примерно на 10% больше, чем на севере, причем плотность населения там значительно более высокая,<sup>136</sup> но она отстает в экономическом плане. В 2009 году на север, где преобладала относительно богатая столица и расположен крупнейший золотой рудник страны, приходилось 72% ВВП и 86% промышленного производства.<sup>137</sup> Хотя в промышленном отношении север более развит, чем юг, в 2009 году на его долю приходилось 56% сельскохозяйственного производства.<sup>138</sup> Несмотря на более высокий уровень благосостояния, на

<sup>134</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года <http://212.42.101.100:8088/nacstat/>.

<sup>135</sup> Интервью с политологом Муратом Суюмбаевым, октябрь 2010 года. (Проведенное исследовательской группой международного консультанта в качестве журналиста до начала проекта ИОО).

<sup>136</sup> По данным Национального статистического комитета за январь 2011 года постоянное население распределяется следующим образом - на севере: Бишкек (859 800), в Чуйской области (814 900), в Иссык-Кульской области (444 500), в Нарынской области (262 100) и в Таласской области (231 800). На юге: город Ош (255 800), в Ошской области (1,13 млн.), в Джалал-Абадской области (1037000) и в Баткенской области (441 100). Плотность населения составляет около 21,5 человек на км<sup>2</sup> на севере и 29,9 на км<sup>2</sup> на юге страны.

<sup>137</sup> «Региональные социально-экономические различия в Кыргызстане: сокращаются ли они?» Управление старшего экономиста, ПРООН, 1 декабря 2011 года. <http://europeandcis.undp.org/senior economist/show/C4378032-F203-1EE9-BB353D54710A3B75> - 5 декабря 2011.

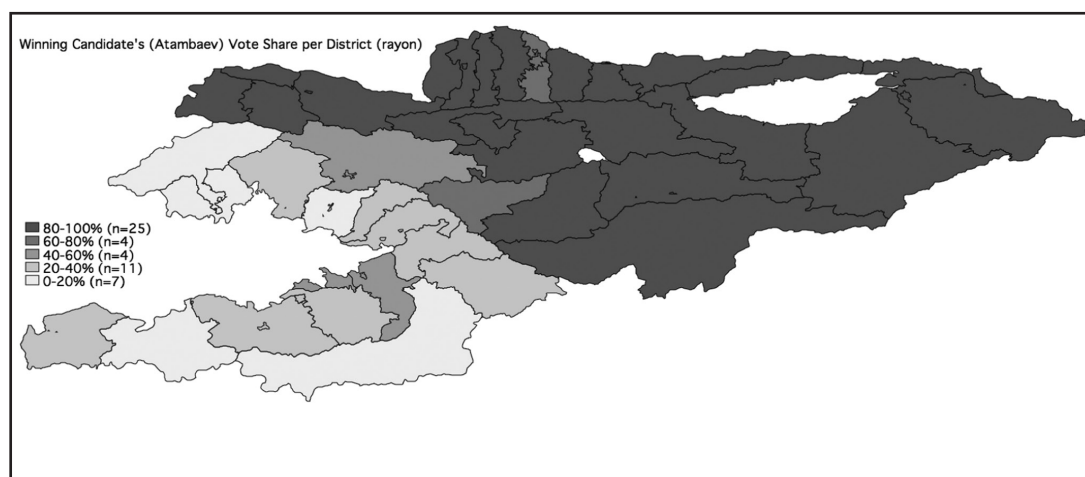
<sup>138</sup> Там же.

севере есть очаги глубокой бедности: в 2010 году в двух из четырех областях – Нарынской и Таласской областях<sup>139</sup> уровень бедности был самым высоким. С точки зрения социальных характеристик, эти две части страны также сложно классифицировать: юг считается более консервативным в своей практике ислама и социальных нравов, но там также наблюдаются очаги либерализма, в то время как стереотипно более либеральный север также является домом для некоторых очень консервативных общин. Эти две области имеют некоторые различия как в диалектах используемого ими кыргызского языка, так и в особенностях некоторых традиционных обрядов, таких как свадьбы и похороны.

В постсоветский период деление на север и юг приобрело политическую окраску. Отчасти, это связано с персонализированным характером власти в Кыргызстане и ее неформальных патронажных сетей: когда кто-либо достигает влиятельного положения, ожидается, не без оснований, что этот человек будет раздавать должности и милости родным и близким, которые часто концентрируются в определенной географической зоне. В 2010 году раскол на север и юг способствовала и реакция общественности на бурные политические события того года, начиная с изгнания тогдашнего президента Бакиева, чья основная база поддержки находилась в родном юге. Отвечая на вопрос о межэтнических столкновениях в июне, около 65% северян обвиняют Бакиева и его сторонников, в то время как из южан его считают виновным лишь 4%. Между тем, 40% южан обвинило временное правительство, которое состояло из оппозиционных политиков популярных, в основном, на севере, в то время, как лишь 1% северян разделяет эту точку зрения.<sup>140</sup> Аналогичная разница в восприятии касается и причин свержения Бакиева – 67% северян приписывают его «спонтанному восстанию населения, доведенного до отчаяния», в то время как 47% южан отметили, что это дело рук оппозиционных политиков, действовавших «вместе с другими странами»<sup>141</sup>.

Политическое деление на север и юг продолжало играть важную роль и в ходе президентских выборов, состоявшихся 30 октября 2011 года. Приведенная далее карта наглядно отражает долю голосов, полученных Атамбаевым - северянином: мнимые диагональные линии, разделяющие затененные районы, где доля голосов в его пользу превысила 60%, от районов, где эта доля была меньше, примерно совпадают с горным хребтом, разделяющим страну. Многие южане воспринимают далекую северную столицу Бишкек с долей скептицизма и недоверия. И многие политики пытались использовать региональное разделение, иногда мобилизуя для этой цели молодежь. Однако стоит отметить еще раз, что север и юг не всегда поддаются легкой классификации. Например, один пожилой человек в городе Ош, известном как «южная столица», сказал нашей исследовательской группе, что он голосовал за Атамбаева, потому что близкий родственник уже давно работал с этим политиком: «Ну как я мог не проголосовать за него», - сказал этот человек.

*Подготовлена Фредриком М. Сжоберг, Нью-Йоркский университет*



<sup>139</sup> Там же.

<sup>140</sup> «Кыргызстан: деление на Север-Юг Сплит создает политический риск», EurasiaNet.org, 8 октября 2010, <http://www.eurasianet.org/node/62116> - 8 октября 2010.

<sup>141</sup> Там же.

## Демография: численность молодежи и этническая напряженность

С лета 2009 года к категории «молодежь» в Кыргызстане относятся лица в возрасте от 14 до 28 лет. По данным переписи населения, проведенной в том году, эта группа составила 31,2% населения Кыргызстана или почти 1,7 миллиона человек из почти 5,4-миллионного населения.<sup>142</sup> По официальным данным, молодые мужчины превосходят по численности молодых женщин примерно на 13 000 человек или меньше, чем на один процентный пункт<sup>143</sup>, однако мужчины составляют гораздо большую долю трудовых мигрантов, чем женщины<sup>144</sup>, что в некоторых областях может привести к изменению гендерного баланса в противоположную сторону. По состоянию на 1 января 2008 года процент молодых людей был примерно одинаковым во всех областях, а их распределение между городской и сельской местностью соответствовало распределению населения в целом: две трети – в сельской местности и одна треть – в городской<sup>145</sup>. Не ясно, отражает ли это соотношение значительные миграционные потоки молодежи Кыргызстана. Как отмечалось в Главе 1, около 60% всего населения – это лица в возрасте до 29 лет<sup>146</sup>.

Население вступает в брак относительно в молодом возрасте. В 2007 году средний возраст впервые вступавших в официальный брак составил 23,4 года для женщин и 26,8 лет – для мужчин<sup>147</sup>. По сравнению с 1991 годом этот возраст увеличился, составляя в то время 21,7 год – для женщин и 24,4 года – для мужчин, что свидетельствует о постсоветской тенденции несколько более позднего вступления в брак<sup>148</sup>. В то же время, все большее число молодых людей предпочитают гражданские браки. Согласно переписи населения за 2009 год, число лиц в возрасте от 14 до 28 лет, состоявших в официальном браке, составило 391 464 человек, а число состоявших в гражданском браке – 61 032 человека или 13,5% от общего числа, по сравнению со всего лишь 6% лиц старше 28 лет<sup>149</sup>. Общий коэффициент рождаемости снизился с 3,1 в 1995 году до 2,8 в 2008 году.<sup>150</sup> Средний возраст вступления в брак и рождения ребенка может быть ниже на юге: недавнее исследование в двух южных областях – Ошской и Джалал-Абадской – показало, что 23-летние женщины уже имеют, в среднем, одного ребенка<sup>151</sup>.

В Кыргызстане проживают три основные этнические группы. В начале 2011 года 71,7% населения составляли кыргызы, 14,4% – узбеки<sup>152</sup> и 7,2% - русские, остальное население составляли представители более 20 других национальностей<sup>153</sup>. Здесь наблюдается значительное изменение с советских времен, теперь доля кыргызов и узбеков увеличилась, а число русских резко сократилось: в 1989 году, кыргызы составляли всего лишь 52,4% населения, узбеки - 12,9%, в то время как русские, многие из которых эмигрировали после развала Советского Союза, составляли 21,5%.<sup>154</sup> Подавляющее большинство кыргызов и узбеков является мусульманами, а среди русских преобладают православные христиане.

Географическое распределение этих трех основных этнических групп не является равномерным. Это, в той степени, в какой оно относится к узбекскому населению Кыргызстана, сыграло важную роль в межэтнических столкновениях в июне 2010 года. На момент

<sup>142</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года, <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>143</sup> Там же.

<sup>144</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 34.

<sup>145</sup> Там же, стр. 19.

<sup>146</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года, <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>147</sup> Леся Недолужко и Виктор Агаджанян «Брак, деторождение и миграция в Кыргызстане: изучение взаимозависимости» демографическое исследование, Том 22, статья 7, 2 февраля 2010 года, стр. 165.

<sup>148</sup> Там же.

<sup>149</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года, <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>150</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 76.

<sup>151</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 8.

<sup>152</sup> После межэтнического конфликта в июне 2010 года появились сообщения о высоком уровне эмиграции этнических узбеков, особенно мужчин, с юга страны, но никаких официальных или достоверных данных пока нет.

<sup>153</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года, <http://212.42.101.124:1041/stat1.kg/images/stories/docs/Kyrgyzstan%20v%20zifrah/Demo/6.pdf>.

<sup>154</sup> Там же, <http://www.stat.kg/stat.files/census.pdf> - 12 декабря 2011 года.

столкновений около 96% этнических узбеков в стране проживали на юге, они составляли большинство в ряде важных районов, в том числе в двух, находившихся в непосредственной близости от Оша. Кроме того, узбеки составляли более 40% населения в самом городе.<sup>155</sup> Это позволило узбекской общине стать мощной политической силой, особенно после свержения Бакиева. И когда началась новая борьба за власть и влияние в его родном юге, стремления узбекского народа местные властьпредержащие использовали как угрозу.<sup>156</sup>

Столкновения, произошедшие в городах Ош и Джалал-Абад, а также в близлежащих областях, оставили глубокий шрам на юге Кыргызстана. Хотя они непосредственно затронули лишь малую часть молодежи, «похоже, что это глубоко повлияло на взаимоотношения»,<sup>157</sup> недоверие между двумя общинами – братьями в этническом и лингвистическом отношении, по-прежнему, очевидно. Социальные сети Кыргызстана и Узбекистана весьма обособлены<sup>158</sup> и представители этих двух групп часто воспринимают, объясняют и интерпретируют июньские кровопролития по-разному<sup>159</sup>. Согласно одного отчета, «многие сейчас считают, что столкновение было срежиссировано могущественными преступными и политическими кланами, а не являлось органическим выражением этнической неприязни среди простых жителей. Но это не положило конец затаенному чувству обиды и испортило когда-то добрососедские отношения».<sup>160</sup> (Некоторые связанные с правами последствия конфликта для молодых людей более подробно рассматриваются в разделе 4.3.).

Хотя масштабы и жестокость кыргызско-узбекского конфликта затмили другие напряженные межэтнические отношения, в стране также наблюдались устойчивые и изолированные враждебные отношения между другими этническими группами. Часто эти разногласия, как и в первом случае крупномасштабного столкновения со смертельными исходами между кыргызами и узбеками в 1990 году, были связаны с правами на землю. В апреле 2010 года произошло столкновение между группой внутренних мигрантов-кыргызов, проживающих вокруг Бишкека, и турками-месхетинцами из соседнего села, по крайней мере, отчасти из-за земель.<sup>161</sup> Плохая демаркация границы между Кыргызстаном и Таджикистаном также приводила к многочисленным спорам, некоторые из них заканчивались столкновениями между соседями, живущими вдоль границы, в частности, в районе Баткенской области.<sup>162</sup> По сообщениям, в результате последнего такого конфликта в декабре 2011 года, несколько домов были сожжены дотла.<sup>163</sup>

### **Политический контекст: непредсказуемость, как постоянный признак**

С учетом политических событий Кыргызстан можно справедливо назвать наименее стабильной из стран бывшей Советской Центральной Азии. Народные протесты против тирании, коррупции и проблем со средствами к существованию привели к свержению двух режимов – Акаевского в 2005 году и Бакиевского в 2010 году. Свержение Акаева прошло тихо, а свержение Бакиева сопровождалось столкновениями, в результате которых погибло около ста гражданских лиц, а после этого произошли июньские столкновения на

<sup>155</sup> «Погромы в Кыргызстане» Доклад № 193 Азия, Международная кризисная группа, 23 августа 2010 года, стр. 1.

<sup>156</sup> Наглядное и подробное обсуждение обстоятельств, при которых этническая принадлежность может стать важным фактором в политическом конфликте, см. Дэниель Познер «Политическая значимость культурных различий: Почему чивы и тумбуки являются союзниками в Замбии и противниками в Малави» американский политический обзор, Том 98, № 4, ноябрь 2004, стр. 529–545.

<sup>157</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр.3.

<sup>158</sup> Там же.

<sup>159</sup> Дэвид Триллинг «В Оше проще выкопать трупы, чем правду», EurasiaNet.org, 5 июля 2010 года. <http://www.eurasianet.org/node/61466> - 23 декабря 2011.

<sup>160</sup> Дэйзи Синделар «Портреты Оша: преданные государством», RFE / RL, 27 октября 2011 года. [http://www.rferl.org/content/portrait\\_of\\_osh\\_betrayed\\_by\\_the\\_state/24373412.html](http://www.rferl.org/content/portrait_of_osh_betrayed_by_the_state/24373412.html) - 23 декабря 2011.

<sup>161</sup> Дэвид Триллинг «Межэтническая напряженность охватила Бишкек», EurasiaNet.org, 20 апреля 2010 года. <http://www.eurasianet.org/node/60891> - 10 декабря 2011.

<sup>162</sup> Алишер Хамидов «Кыргызстан-Таджикистан: столкновения на пограничных постах становятся ожесточенными» EurasiaNet.org 20 апреля 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/63336> - 10 декабря 2011.

<sup>163</sup> «В Ляйляке (Кыргызстан) в ходе произошедшей стычки между кыргызами и таджиками сожжены дома», 24.kg, 30 декабря 2011 года <http://www.24kg.org/incidents/117848-v-lyajlyake-kyrgyzstan-v-xode-proizoshedshej.html> - 30 декабря 2011 года.

межэтнической почве, в результате которых погибли более четырехсот человек<sup>164</sup>. С 1993 года Конституция пересматривалась много раз, последние изменения, внесенные по результатам всенародного референдума 27 июня 2010 года, ограничили полномочия президента в пользу более сильного парламента. Это голосование также поддержала Роза Отунбаева – компромиссная фигура из анти-Бакиевской оппозиции, ставшая временным президентом до новых выборов, которые состоялись в октябре 2011 года. Хотя сама Отунбаева казалась живительно «чистой» насколько это возможно для центрально-азиатских политиков, аналитики опасаются, что каждая новая смена политической элиты приводит к новому перераспределению источников доходов, осуществляемому через непрозрачные патронажные сети.

Большая часть молодежных политик Кыргызстана за последние семь или более лет была реакцией на политические события, а не направлена на реализацию стратегического видения. Поскольку молодые люди были настолько активны во время «революций» 2005 и 2010 годов, каждый из новых режимов, вскоре после прихода к власти, внедрял политику с целью развеять недовольство молодежи. Следует особо отметить, что в конце апреля 2010 года, временным правительством во главе с Отунбаевой создано новое Министерство по делам молодежи.<sup>165</sup> Алиясбек Алымкулов, назначенный его главой, обладал несколькими примечательными качествами: он был бизнесменом, недовольным предыдущим режимом, который ранее в том же месяце вывел молодежь для участия в анти-Бакиевских протестах. Когда силы государственной безопасности открыли огонь по толпе, он получил два пулевых ранения в голову.<sup>166</sup> Обстоятельства создания Министерства привели к тому, что многие считают его политическим окном, не связанным с молодежной политикой.

До сих пор существование Министерства не привело к разработке согласованной, комплексной или эффективной молодежной политики. Проблемы, характерные для нового агентства, в том числе недостаточное финансирование и нехватка кадров, рассматриваются в разделах 4.2 и 4.5 далее, но некоторые его недостатки являются частью более широкой системы: во всех государственных органах слабые традиции государственной службы и частая смена руководства исключают какое-либо стратегическое видение для развития. Институциональная слабость наряду с широко распространенной коррупцией в обществе приводят к неэффективным механизмам для разработки, мониторинга и реализации политики. Большинство законов и нормативных актов носят декларативный характер, не предусматривая эффективных средств для их исполнения на местах.

Между тем, правительственные чиновники, похоже, участвуют в бесконечном, часто принимаемом без критики и плохо скоординированном процессе пересмотра и переписывания основных директивных документов, таких как Стратегия развития страны, стратегии министерств и отраслевые концепции. Хотя наша исследовательская группа начала свою работу через год после создания Министерства по делам молодежи, большинство официальных документов в области молодежной политики, оказавшихся доступными для нас, были проектами на стадии межведомственного согласования или рассмотрения правительством, либо парламентом. Многие из этих проектов снова включают невыполненные задачи предыдущих молодежных политик. Как было отмечено ПРООН в 2009 году, «отсутствует система сбора и обработки информации, анализа и определения приоритетности выявленных проблем, не осуществляется классификация и прогнозирование, согласование политики с прогнозами, а также нет координации работы между министерствами и ведомствами»<sup>167</sup>. Техническая экспертиза, проведенная внешними консультантами, в том числе международными организациями, в некоторых случаях была полезной. Тем

<sup>164</sup> «Отчет Независимой международной комиссии по расследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года», Международная независимая комиссия по исследованию событий на юге Кыргызстана (МНК), стр. 44, апрель 2011 года.

<sup>165</sup> Указ № 25 Временного правительства Кыргызстана от 26 апреля 2010 года.

<sup>166</sup> Интервью с Министром по делам молодежи Алиясбеком Алымкуловым, апрель 2011, Бишкек. (Проведено исследовательской группой международного консультанта в качестве журналиста до начала проекта ФОО).

<sup>167</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 14.

не менее, разработка политики слабая, распространены случаи ее неисполнения и необходимы подлинные реформы, а не расточительные и бесплодные затраты финансовых и человеческих ресурсов.

До создания Министерства по делам молодежи ответственность за молодежную политику возлагалась то на одно агентство, то на другое, а финансирование, как часто говорят работающие в молодежном секторе, поступает в виде «остатков» после других государственных расходов. Это касается и Департамента по делам молодежи при Государственном комитете по туризму, спорту и делам молодежи, созданном в 2004 году, который затем стал Департаментом по делам молодежи при Министерстве образования, науки и молодежной политики в 2005 году. В 2006 году новый стратегический документ по молодежной политике – Концепция развития государственной молодежной политики Кыргызской Республики до 2010 года – осудил практику постоянного перетягивания, расформирования и возрождения центрального государственного агентства, ответственного за молодежную политику.<sup>168</sup> Несмотря на это, в 2007 году Департамент по делам молодежи был снова переведен на этот раз в Государственное агентство по физической культуре, спорту, делам молодежи и защите детей и, наконец, в 2009 году он возник в Министерстве труда, занятости и миграции<sup>169</sup>.

Несмотря на явное признание должностными лицами того факта, что перекладывание ответственности за молодежную политику с одного агентства на другое подрывает эффективность разработки и осуществления политики, Бишкек продолжает эту практику. Последняя реорганизация правительства, в конечном итоге, привела к частичному слиянию Министерства молодежи с Министерством труда. Этот вопрос рассматривался, начиная с лета 2011 года<sup>170</sup>. Аргументы Министра Алымкулова, что молодежная политика должна быть приоритетом нового ведомства,<sup>171</sup> кажется, были услышаны. Однако неопределенность вокруг его ведомства продолжалась в течение нескольких месяцев, усугубляя впечатление, что нестабильный, непредсказуемый характер политической среды в Кыргызстане подрывает деятельность и государственных учреждений, и негосударственных организаций, работающих в области молодежной политики. Более того, в начале 2012 года парламентский Комитет по молодежной политике и развитию физической культуры и спорта, члены которого довольно критически относились к Министерству по делам молодежи, был распущен и заменен объединенным Комитетом по образованию, науке, культуре и спорту.

### **Социально-экономический контекст: миграция в сравнении с зависимостью**

Кыргызстан продолжает бороться с многочисленными социально-экономическими проблемами, в том числе с существенной разницей в уровне благосостояния и развития столицы и областей. В настоящее время экономика страны восстанавливается после крупных потрясений за предыдущие три года: скачка мировых цен на продовольствие в 2008 году, снижения объемов денежных переводов мигрантов в 2009 году и политических потрясений 2010 года. Рост мировых цен на золото – основной статьи экспорта страны наряду с рабочими, внесли свой вклад в ее восстановление. За первые девять месяцев 2011 года реальный ВВП вырос на 8,7% за год, а уровень инфляции значительно снизился с более чем 20% в июле до 9,5% в октябре, по прогнозам на конец года она будет на уровне 7,5%.<sup>172</sup>

Тем не менее, как отмечалось в Главе 2, уровень безработицы долгое время оставал-

<sup>168</sup> Концепция развития государственной молодежной политики Кыргызской Республики до 2010, Введение (Раздел I).

<sup>169</sup> «Государственная молодежная политика в Кыргызской Республике», презентация Министерства по делам молодежи, 11 марта 2011 года.

<sup>170</sup> Айзада Кутуева «В новой структуре правительства Кыргызстана количество министерств будет сокращено с 20 до 17», 24.kg, 23 июня 2011 года. <http://www.24kg.org/community/103495-v-novoj-strukture-pravitelstva-kyrgyzstana.html> - 30 октября 2011.

<sup>171</sup> Презентация ежегодного отчета Министерством по делам молодежи, 30 июня 2011 года.

<sup>172</sup> «Первый обзор выполнения трехлетней договоренности по расширенному кредитному механизму и просьба об изменении критериев реализации», Международный Валютный Фонд в Кыргызской Республике, 17 ноября 2011 года, стр. 4–5.



ся высоким, «особенно среди молодых людей», которые, по некоторым подсчетам, составляют около половины безработного населения страны.<sup>173</sup> В результате, молодым людям часто приходится выбирать между поиском счастья за рубежом или дальнейшей экономической зависимостью от своих семей. По данным переписи населения за 2009 год, 53% молодых людей в Кыргызстане полностью зависят от кого-то еще, кто оказывает им финансовую поддержку, в то время как менее 43% зарабатывают себе на жизнь, работая.<sup>174</sup> (Эти данные не содержат разбивки по возрастным группам, поэтому трудно определить, какая часть иждивенцев является студентами, но некоторые признаки могут заключаться в том, что более 22% кыргызстанцев в возрасте от 18 лет и старше являются финансово зависимыми от других)<sup>175</sup>.

Возможно, еще более показательным является тот факт, что очень большое число молодых людей продолжают жить со своими родителями даже в возрасте после 20 лет<sup>176</sup>. Результаты одного из недавних опросов, проведенных среди молодых людей в трех областях, показали, что большинство опрошенных - от 42% до 45%, не хотят покидать свои родные города и села, однако значительное их число - от 30% до 34% - наоборот<sup>177</sup>.

Похоже, что государственная политика в области занятости бессвязна, слаба и не направлена на срочное определение долгосрочных решений проблемы с безработицей среди молодежи<sup>178</sup>. Одной из причин может быть тот факт, что денежные переводы, отправляемые домой сотнями тысяч работающих за рубежом трудовых мигрантов, составляют огромную часть экономики страны. В 2010 году денежные переводы составили более 1 млрд. долларов США<sup>179</sup> или около 22% от ВВП того года. Результаты исследования Всемирного Банка, опубликованные в 2011 году, показали, что по объему денежных переводов от ВВП Кыргызстан занял пятое место в мире<sup>180</sup>. Массовая трудовая миграция в стране имеет свои плюсы и минусы: с одной стороны, она снижает экономические трудности и снимает социальную напряженность, которая могла бы возникнуть, если бы все эти люди, в основном, это мужчины трудоспособного возраста, остались в стране без работы. С другой стороны, она послужила причиной для успокоения правительства, в результате чего мигранты подвержены злоупотреблениям, а сама миграция способствует «утечке мозгов» и приводит к расколу семей и общин. Некоторые тревожные результаты предварительных исследований показывают, что деньги, полученные от трудовых мигрантов, редко инвестируются в образование и здоровье детей<sup>181</sup>. Более того, нынешняя политика не позволяет трудовым мигрантам делать отчисления в государственные фонды медицинского страхования и пенсионные фонды, которые должны обеспечить их мерами социальной защиты по возвращении домой<sup>182</sup>. В итоге, неспособность государства создать возможности для молодежи в своей собственной стране или направить денежные переводы на долгосрочное развитие, похоже, влияет на возможности молодых людей для совершенствования и дальнейшего процветания.

Помимо миграции за рубеж, массовая трудовая миграция наблюдается и внутри страны, в результате чего возникает еще большая необходимость в разработке надлежащей политики, касающейся молодежи. Точные данные о количестве внутренних мигрантов

<sup>173</sup> Там же, стр. 49–50.

<sup>174</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 17 декабря 2011 года, <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>175</sup> Там же.

<sup>176</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр.3 и 7–8.

<sup>177</sup> Опросы, проведенные в трех областях (Чуйской, Иссык-Кульской и Джалал-Абадской) Министерством труда в середине 2011 года; результаты предоставлены доктором Ханнелоре Кресс, старшим советником в области политики на рынке труда.

<sup>178</sup> Интервью с экспертом в области труда и миграции, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>179</sup> Айзада Кутуева «Трудовые мигранты перевели более \$ 1 млрд. в Кыргызстан в 2010 году» 24.kg, 5 октября 2011 года. <http://eng.24.kg/politic/2011/10/05/20731.html> - 13 октября 2011.

<sup>180</sup> Санкет Мохапатра и другие «Краткий обзор миграции и развития», отдел по миграции и денежным переводам, Всемирный Банк, 1 декабря 2011, стр. 3.

<sup>181</sup> Антье Крегер и Кэтрин Андерсон «Денежные переводы и возможности детей: новые свидетельства из Кыргызстана, 2005–2008 годы» документ 1170, представленный на обсуждение, Немецкий институт экономических исследований, 14 октября 2011 года, стр. 1–2.

<sup>182</sup> Интервью с экспертом в области труда и миграции, Бишкек, ноябрь 2011 года.

определить сложно, но по оценкам, их сотни тысяч, в основном, в самой столице и ее окрестностях<sup>183</sup>. Согласно официальным статистическим данным за 2002 год, 40% жителей Бишкека и 30% близлежащей Чуйской области родились в других районах Кыргызстана, и около двух третей этих мигрантов приехали после распада Советского Союза<sup>184</sup>. Из-за устаревшей системы выдачи разрешений на жительство (прописки) внутренним мигрантам сложно получить доступ к ряду государственных услуг, включая бесплатное медицинское обслуживание, школьное образование и даже библиотечные услуги<sup>185</sup>. Бишкек окружен 47 импровизированными пригородными населенными пунктами, в которых живут мигранты. Проживающие там молодые люди часто изолированы и не имеют доступа к возможностям, имеющимся в близлежащей столице.<sup>186</sup> По оценкам некоторых НПО, почти у одной пятой части жителей города нет надлежащего разрешения на жительство. Исследование, проведенное в 2009 году, показало, что почти половина «не имеющих прописки» взрослых, опрошенных в Бишкеке, столкнулась с проблемами при зачислении своих детей в школу, и они решили эти проблемы, давая взятки.<sup>187</sup> Из-за бюрократической волокиты, невежества, низкого уровня доверия к органам власти и других факторов, значительное число внутренних мигрантов не получают свидетельства о рождении своих детей, что затрудняет доступ к соответствующим услугам.<sup>188</sup> Большая часть внутренних мигрантов родом из сельской местности отличаются своим поведением, и иногда это приводит к трениям с их более городскими соседями.<sup>189</sup>

Масштабы внутренней миграции в значительной степени объясняются различиями в уровне бедности и возможностях в разных регионах. Деньги страны сосредоточены в Бишкеке, и небольшая их часть - в смежной Чуйской области. В 2010 году уровень бедности в столице составил всего 8%, а в Чуйской области – 22%, в то время как в других шести областях он колебался от 34% в отдаленной южной Баткенской области, где наблюдается «значительная социально-экономическая напряженность», до 54% в отдаленной северной Нарынской области.<sup>190</sup> Даже в Иссык-Кульской области – первой туристической зоне страны с крупнейшим золотым рудником уровень бедности составил 38%.<sup>191</sup> Рейтинг по Индексу развития человеческого потенциала, который оценивает уровень образования, доходов и продолжительность жизни, отражает различия между Бишкеком и остальной частью страны, причем цифры по Бишкеку превышают показатели самой «развитой» области - Иссык-Кульской почти на 20%.<sup>192</sup> По всей стране инфраструктура чрезвычайно слабая. По результатам национального опроса общественного мнения в мае и сентябре 2011 года, респонденты отметили, что вода и плохие дороги – это главные проблемы в их городах или селах, и они стоят даже острее, чем проблемы с рабочими местами.<sup>193</sup> В проекте Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, направленной Министерством по делам молодежи на рассмотрение правительства в конце октября 2011, говорится, что «меры молодежной политики, прежде всего, должны быть направлены на развитие молодежи в регионах»,<sup>194</sup> которая составляет 83% от общего числа молодых людей страны.<sup>195</sup>

<sup>183</sup> «В Бишкеке проживает около 200 000 внутренних мигрантов», Centrasia.ru, 29 сентября 2009 года. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1254205860> - 17 декабря 2011.

<sup>184</sup> Леся Недолужко и Виктор Агаджанян «Брак, деторождение и миграция в Кыргызстане: изучение взаимозависимости» демографическое исследование, Том 22, статья 7, 2 февраля 2010 года, стр. 164–165.

<sup>185</sup> Интервью с активистами против прописки, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>186</sup> Интервью с активистом, работающим с внутренними мигрантами, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>187</sup> Екатерина Иващенко «Без бумажки, ты - никто. Гражданское общество Кыргызстана призывает к отмене института прописки», FerganaNews.com, 17 октября 2011 года. <http://www.fergananews.com/article.php?id=7134> - 21 октября 2011 года.

<sup>188</sup> Интервью с главным врачом областной больницы, Чуйская область, ноябрь 2011 года.

<sup>189</sup> Интервью с мэром города, Чуйская область, ноябрь 2011 года.

<sup>190</sup> «Региональные социально-экономические различия в Кыргызстане: сокращаются ли они?» Управление старшего экономиста, ПРООН, 1 декабря 2011 года. <http://europeandcis.undp.org/senior Economist/show/C4378032-F203-1EE9-BB353D54710A3B75> - 5 декабря 2011 года.

<sup>191</sup> Там же.

<sup>192</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 8.

<sup>193</sup> Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, август - сентябрь 2011, стр. 21–22.

<sup>194</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VII «Принципы».

<sup>195</sup> Перепись населения за 2009 год. Веб-сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Данные с веб-сайта взяты 28 октября 2011 <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23> and <http://212.42.101.100:8088/nacstat/>

В своих усилиях, направленных на повышение уровня доходов и распределение средств, правительство сталкивается с многочисленными финансовыми проблемами. Не последнюю роль играют значительные масштабы теневой экономики, которая не облагается налогами. Согласно одному отчету, объемы внебалансовой хозяйственной деятельности в 2007 году достигли более 740 млн. долларов США или 18,3% от ВВП, и эти показатели отражали только деятельность законно зарегистрированного бизнеса, как например, семейных фермерских хозяйств, розничной торговли и ремонтных мастерских,<sup>196</sup> а не преступной деятельности, такой как торговля наркотиками. Уровень доверия населения к правительству настолько низкий, а исполнение законов настолько слабое, что, по официальным данным, лишь около половины работающего населения делает отчисления в государственный пенсионный фонд и фонд медицинского страхования.<sup>197</sup> Этот рост неформальной экономики лишает государство доходов и приводит к тому, что жизнь и благополучие работников становятся нестабильными, ставит под угрозу их право на социальную защиту, особенно в пожилом возрасте. Недавнее исследование среди молодых людей в Ошской и Джалал-Абадской областях на юге страны показало, что «большая часть рабочей силы занята в неформальном секторе, где, вместо постоянной работы, люди работают по краткосрочным контрактам, на сезонных работах или самозаняты».<sup>198</sup>

Хотя официальный уровень бедности снижается на протяжении большей части последнего десятилетия, доходы и уровень жизни многих кыргызстанцев, по-прежнему, настолько низкие, что жесткая экономическая политика может вызвать мгновенную реакцию огромного числа граждан, вынуждая политиков действовать тактично. В результате ответственные за разработку политики лица стоят перед серьезной дилеммой: с одной стороны, жесткие экономические меры, в том числе весьма непопулярные, как повышение цен на коммунальные услуги, имеют решающее значение для долгосрочного экономического благополучия страны; с другой стороны, сочетание огромных экономических трудностей и ожиданий, оставшихся от патерналистской советской экономики, приводит к широкому распространению популярных требований о повышении размеров пособий или, по крайней мере, сохранении их на прежнем уровне. Интересно, что ряд молодых исследователей отмечают, что молодые люди, которые не жили в советские времена, часто изображают определенную ностальгию по «идеальному обществу», существовавшему в прошлом, скорее всего, повторяя за старшими.<sup>199</sup>

Политическая нестабильность в условиях этого тандема бедности и патернализма стала очевидной в 2010 году: ключевым катализатором народных волнений, которые привели к падению режима Бакиева, стала его попытка существенно и резко увеличить тарифы на электричество и отопление. Хотя доля населения, живущего в бедности, сокращается, по некоторым подсчетам снизившись с 46% в 2004 году до 35% в 2007 году,<sup>200</sup> официальная черта бедности настолько низкая, что даже живущие над этой чертой едва сводят концы с концами. Короче говоря, многочисленных бедных людей в стране, увеличение Бакиевым тарифов вынудило выбирать между электричеством и предметами первой необходимости, такими как продукты питания. После прихода к власти временное правительство сразу же отменило это повышение тарифов. А в начале 2011 года, после того, как сотни учителей объявили забастовку с требованием о повышении заработной платы, новые лидеры страны, занятые подготовкой к выборам в том же году, существенно повысили заработную плату бюджетников,<sup>201</sup> несмотря на значительный дефицит бюджета.

В свете сложной общей социально-экономической ситуации в стране, финансированию молодежной политики обычно не уделялось достаточно внимания. Этот вопрос более подробно рассматривается в разделах 4.2 и 5.4.

<sup>196</sup> «Национальный статистический комитет Кыргызстана: объем теневой экономики достиг 26 млрд. сомов», перепечатка из материала на 24.kg, 9 января 2009 года. <http://www.for.kg/ru/news/80898/> - 15 декабря 2011 года.

<sup>197</sup> Эппу Микконен-Жаннере и др. «Вне системы: изучение проблемы расширения неформальной экономики и угрозы для социальной защиты пожилых людей в Кыргызстане и Таджикистане» HelpAge International, 2011, стр. 5.

<sup>198</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 3.

<sup>199</sup> Интервью с социологом, Бишкек, апрель 2011; «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 12–13.

<sup>200</sup> «Кыргызская Республика: последние изменения в экономике и политике», Всемирный Банк, август 2009 года, стр. 8. [http://siteresources.worldbank.org/INTKYRGYZ/Resources/Econ\\_update\\_Aug09\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTKYRGYZ/Resources/Econ_update_Aug09_eng.pdf) - 30 октября 2011 года.

<sup>201</sup> Веб-сайт Министерства экономического регулирования, [http://mert.kg/index.php?option=com\\_ashimkan&view=article&article=836&Itemid=24](http://mert.kg/index.php?option=com_ashimkan&view=article&article=836&Itemid=24) - 30 октября 2011 года.

Другим важным фактором социально-экономической ситуации в Кыргызстане после обретения независимости стала зависимость страны от иностранной помощи и займов. После потрясений в 2010 году международное донорское сообщество пообещало стране более 1 млрд. долларов США в качестве помощи. Хотя значительная часть средств была выделена, но не в таких объемах, как было обещано.<sup>202</sup> По результатам недавней оценки, объем прямой иностранной помощи в виде грантов и займов правительству за 2011 год составил около 300 млн. долларов США или 21% от государственных доходов.<sup>203</sup> По результатам оценки, представленной членом парламента в июле 2011 года, общий объем внешнего долга Кыргызстана составил 2,7 млрд. долларов США, т.е. больше объема государственного бюджета и эквивалентно примерно 60% ВВП.<sup>204</sup>

### **Культура и гендер: работающие женщины, устойчивые семьи**

Как уже отмечалось в этом отчете, в обществе Кыргызстана наблюдаются признаки предубеждения по возрастному признаку, патриархальных отношений и патернализма, и люди полагаются больше на личные связи, а не законы и формальные нормы. Кроме того, заметны своего рода «чреватые серьезными последствиями слабые связи» “far-reaching networks of weak ties,”<sup>205</sup> которые служат в качестве ресурсов для молодых людей во многих западных странах. Эти тенденции оказывают непосредственное влияние на уровень доступа молодых людей к информации, а также на реализацию прав и возможностей и, зачастую, последствия этого могут быть различными в зависимости от пола, как уже указывалось в разделе 2.5. Хотя в Кыргызстане равенство независимо от пола теоретически гарантируется многочисленными документами в области политики, и доступ женщин к образованию и здравоохранению во многом сопоставим с доступом для мужчин,<sup>206</sup> различия между ними наиболее очевидны в таких сферах, как возможность зарабатывать и получить руководящую должность - здесь женщины несколько отстают.

Национальное законодательство в отношении гендерного равенства начинается с Конституции, которая гласит, что «мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».<sup>207</sup> Существуют и другие Законы «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации», «О мерах социально-правовой защиты от насилия в семье» и Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации». С 1996 года приняты три национальные программы по улучшению положения женщин: Аялзат (на 1996-2000 гг.) и два национальных плана действий по достижению гендерного равенства на 2002-2006 годы и 2007-2010 годы. На международном уровне Кыргызстан присоединился к основным конвенциям и политическим документам, касающимся прав женщин, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) и Пекинскую платформу действий, а также Цели развития тысячелетия, треть из которых направлена на содействие гендерному равенству и расширение прав и возможностей женщин.

В то же время, возможности для женщин в политике, управлении и бизнесе оставляют желать лучшего, хотя руководством страны сделан значительный шаг в этой области в 2007 году посредством введения квот для женщин в парламенте. По данным ПРООН ни одна женщина не была избрана в Жогорку Кенеш в 2005 или 2006 годы, а в следующем году доля женщин-депутатов достигла 27%.<sup>208</sup> Закон о парламентских выборах предусматривает, что число представителей одного пола не может составлять более 70% списка

<sup>202</sup> «Анализ: как потратить миллиард долларов в Кыргызстане», IRIN News, 9 августа 2010 года. <http://www.irinnews.org/Report/90109/Analysis-How-to-spend-a-billion-dollars-in-Kyrgyzstan> - 3 декабря 2011.

<sup>203</sup> Государственный бюджет на 2011 год, разбивка Института свободного рынка Центральной Азии; проект, финансируемый Программой «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда «Сорос-Кыргызстан».

<sup>204</sup> Данияр Каримов «Дастан Бекешев: внешний долг Кыргызстана составляет 59,8% от ВВП, а в целом государственные обязательства - 63,6% [от ВВП]», 24.kg, 28 июля 2011 года. <http://www.24kg.org/economics/105884-dastan-bekeshev-vneshnij-dolg-kyrgyzstana.html> - 5 августа 2011.

<sup>205</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 3.

<sup>206</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 8–9.

<sup>207</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 16.4.

<sup>208</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 9.

кандидатов какой-либо партии. Кроме того, закон содержит положение, предусматривающее, что, по крайней мере, одна четвертая всех мест должна быть предоставлена женщинам.<sup>209</sup> В своем отчете о положении молодежи за 2009 - 2010 гг. ПРООН отметила, что квота в парламенте стала главной политической мерой, которая окажет положительное влияние на индикатор, называемый Мера гендерного равенства (МГР), поскольку она способствовала росту доли женщин в законодательных органах, в то время как по другим критериям, касающимся профессионального роста женщин, положение менее обнадеживающее.<sup>210</sup>

Особенно тревожным знаком для молодых женщин в Кыргызстане является тот факт, что их возможности для трудоустройства и заработная плата не только намного ниже по сравнению с мужчинами в более богатых странах, но и снизились с середины 1990-х годов. По данным ПРООН доля женщин в общем объеме рабочей силы снизилась с 46,4% в 1995 году до 42,2% в 2007 году,<sup>211</sup> ниже, чем в среднем в более благополучных странах мира в 1970 году, и почти вдвое ниже, чем в двух быстро развивающихся сегодня странах - Китае и Индии.<sup>212</sup> Кроме того, заработная плата женщин снизилась с 73% от размера зарплаты мужчин в 1995 году до 67,3% в 2007 году.<sup>213</sup> Основным камнем преткновения для возможностей трудоустройства женщин после распада Советского Союза стало значительное сокращение возможностей ухода за ребенком вне дома.<sup>214</sup> В 2009 году перепись населения показала, что менее 15% 6-летних детей и лишь 9% детей в возрасте до 6 лет посещают различные дошкольные учреждения.<sup>215</sup> Поскольку основная часть обязанностей по уходу за ребенком ложится на плечи женщин, недостаток программ для детей раннего возраста затрудняет их поиски работы. Как отмечалось в разделе 2.3, молодые люди Кыргызстана, как правило, не очень хорошо информированы о методах планирования семьи.

### 3.2. Основные определения, использованные при разработке политики

Как отмечалось ранее, в настоящее время, в соответствии с юридическим определением, введенным в 2009 году поправками к закону «Об основах государственной молодежной политики» к категории «молодежь» в Кыргызстане относятся лица в возрасте от 14 до 28 лет. Ранее к категории «молодежь» относили лиц в возрасте от 14 до 35 лет, и некоторые законы, по-прежнему, ссылаются на эту верхнюю возрастную границу. Например, при установлении квоты для кандидатов в депутаты из числа молодых людей, в соответствии с изменениями, внесенными в Закон «О выборах» в 2010 году, не менее 15% кандидатов от любой партии должны составлять лица не старше 35 лет.<sup>216</sup> В 2011 году Министерство по делам молодежи предложило увеличить этот возрастной порог снова до 35 лет,<sup>217</sup> но позже отозвало свое предложение.<sup>218</sup>

Из-за такого широкого диапазона, к этой возрастной категории относится чрезвычайно разнообразная группа, включающая почти 1,7 млн. человек, которую ответственные за разработку политики лица периодически пытаются сегментировать. В своем отчете за 2009-2010 годы по вопросам молодежи ПРООН подвергла критике молодежную политику Кыргызстана за то, что она «чрезмерно обширна», отмечая, что она «не направлена на удовлетворение конкретных потребностей различных групп молодежи».<sup>219</sup> Возможно, в ответ на это проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015

<sup>209</sup> Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша [парламента] Кыргызской Республики», Статья 60.3.

<sup>210</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 9.

<sup>211</sup> Там же.

<sup>212</sup> «Работающие женщины: все еще борются» The Economist, 25 ноября 2011 года. <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/11/working-women> - 25 ноября 2011.

<sup>213</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 9.

<sup>214</sup> Краткий обзор связанных с гендерным проблем, веб-сайт ПРООН в Кыргызстане, 2010 года. Информация с сайта взята 12 декабря 2011 года <http://www.undp.kg/en/what-we-do/cross-cutting-themes/gender>.

<sup>215</sup> Данные с веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики взяты 28 октября 2011 года, <http://212.42.101.100:8088/nacstat/node/23>.

<sup>216</sup> Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша [парламента] Кыргызской Республики», Статья 60.

<sup>217</sup> Проект Постановления Министерства по делам молодежи. <http://www.gov.kg/?p=3147> - 20 октября 2011 года.

<sup>218</sup> Телефонный разговор с должностным лицом Министерства по делам молодежи, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>219</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 14.

года, представленный на рассмотрение правительства в октябре 2011 года, определяет девять отдельных категорий молодежи: школьников; студентов высших учебных заведений; молодых мигрантов; сельскую молодежь; молодых людей, служащих в армии; молодежь, занятую на государственной службе; молодежь с особыми потребностями; молодежь маргинальную и с различными отклонениями, а также работающую молодежь.

Закон «Об основах государственной молодежной политики» в редакции 2009 года - на сегодняшний день основной действующий законодательный акт, который однозначно касается молодежной политики – включает различный набор категорий в целом.<sup>220</sup> Наиболее общей категорией является «молодые граждане (молодежь)», определяемая просто, как все граждане Кыргызстана и лица без гражданства в возрасте от 14 до 28 лет. Другой категорией является «молодая семья», определяемая как «группа молодых граждан, связанных установленными взаимными правами и обязанностями в результате родственных связей или брака, в которых оба супруга или один из них не достиг 28 лет». Закон также предусматривает категорию «молодые специалисты» - это лица до 28 лет, работающие по своей области специализации в течение менее трех лет, и категорию «талантливая молодежь», к которой относятся молодые люди с «большим творческим, интеллектуальным и культурным потенциалом, который может быть использован для повышения уровня развития общества и государства». Тремя дополнительными группами молодых людей, определенными законом, являются молодежные организации, которые, как минимум, на 75% должны состоять из молодых людей, неформальные молодежные группы, а также «неорганизованная» (или самостоятельная) молодежь. Последняя широкая категория – это молодежь, оказавшаяся в «сложной жизненной ситуации». Эта категория включает лиц, которые не в состоянии заботиться о себе вследствие ограниченных возможностей (инвалидности); лиц, не имеющих опекунов; лиц, на попечении которых находятся близкие родственники; молодых людей с низким уровнем доходов; жертв вооруженных или межэтнических конфликтов, экологических и техногенных катастроф и стихийных бедствий; беженцев и перемещенных лиц; молодежь, находящуюся в специальных учреждениях; жертв насилия; и молодых людей, не имеющих возможности для социальной адаптации после отбывания заключения в тюрьмах.

Юридически молодые люди также делятся на возрастные категории, для которых предусмотрены определенные льготы, обязательства, права и обязанности. Например, в возрасте 16 лет молодым людям по закону разрешается работать. Определенные исключения сделаны для 15-летних – с разрешения опекуна, и 14-летних подростков.<sup>221</sup> С 16 лет молодые люди могут подвергаться аресту,<sup>222</sup> хотя ответственность за некоторые особо тяжкие преступления наступает с 14-летнего возраста.<sup>223</sup> После 9-го класса, как правило, это подростки в возрасте 15-16 лет, они имеют право уйти из школы.<sup>224</sup> С 16 лет молодые люди могут по закону вступать в половые отношения,<sup>225</sup> а в 18 лет, а в некоторых случаях «по уважительной причине» (обычно из-за незапланированной беременности) – в 17 лет, они могут вступать в брак.<sup>226</sup> Молодые мужчины в возрасте от 18 до 27 лет, за некоторыми исключениями, обязаны пройти военную службу.<sup>227</sup> С 18-летнего возраста молодые люди имеют право голосовать.<sup>228</sup> Раздел 3.4 содержит более подробное описание прав молодых людей, а в разделе 3.3 рассматриваются некоторые категории, на которые молодые люди подразделяют себя сами, но это не всегда отражается в политике.

По результатам ряда оценок, наиболее очевидные в сегодняшней молодежной политике ценности и принципы проистекают из советской традиции патернализма. Моло-

<sup>220</sup> Закон «Об основах государственной молодежной политики», Статья 2.

<sup>221</sup> Трудовой кодекс Кыргызской Республики, Статья 18.

<sup>222</sup> Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Статья 48.

<sup>223</sup> Там же, Статья 18.

<sup>224</sup> Закон «Об образовании» Кыргызской Республики, Статья 16.

<sup>225</sup> Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Статья 132.

<sup>226</sup> Семейный кодекс Кыргызской Республики, август 2011 года, Статья 14.

<sup>227</sup> Закон «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», Прембула.

<sup>228</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 2.4.

дые люди, по большей части, рассматриваются ответственными за разработку политики лицами не как самостоятельные субъекты, а как объекты действия, как группа, неспособная позаботиться о себе: «Хотя молодые люди могут решать вопросы самостоятельно, некоторые стереотипы и мифы, увековеченные взрослыми и распространенные в культуре Кыргызстана, согласно которым молодые люди считаются объектами, нуждающимися в поддержке, заботе и контроле, сдерживают процессы самоорганизации и продлевают период, в течение которого молодые люди все еще считаются незрелыми».<sup>229</sup> В одном из анализов молодежной политики Кыргызстана отмечается, что такой подход постоянно преобладал на протяжении многих лет, и правительство акцентировалось на предоставлении молодым людям социальных услуг, многие из которых являются более щедрыми на бумаге, чем на практике: <sup>230</sup> «государство стремится быть опекуном для молодых людей, вместо того, чтобы активно вовлекать их в процесс принятия решений и, тем самым, повысить уровень их ответственности за развитие своих регионов и страны в целом».<sup>231</sup>

Еще одним советским штаммом молодежной политики, сохранившимся и сегодня, является акцент на продвижение «талантливой молодежи». Во время холодной войны эта тенденция была частью программы соперничества Москвы с Западом, когда государство выделяло значительные ресурсы на обучение спортсменов-победителей и других лиц, которые обеспечат престиж своей страны. У независимого Кыргызстана нет средств, инфраструктуры и амбиций сверхдержавы Советского Союза, но некоторые старые политические привычки все еще живут, хотя и в более слабой форме. «Талантливая молодежь» является единственной категорией молодых людей, которой посвящена отдельная статья в Законе «Об основах государственной молодежной политики», однако механизмы поддержки «талантливой молодежи» перечисляются более подробно, чем способы поддержки их сверстников.<sup>232</sup> Кроме того, Государственным агентством по физической культуре и спорту прилагаются огромные усилия для подготовки молодых спортсменов к международным соревнованиям и другим крупным мероприятиям, а не на пропаганду здорового образа жизни среди молодежи страны в целом.<sup>233</sup> Некоторые государственные инициативы, предусмотренные для одаренных молодых людей, такие как программы обучения за рубежом под названием «Кадры 21 века», были подвергнуты резкой критике за недостаточную прозрачность, слабый мониторинг и оценку».<sup>234</sup>

Также как и в советское время, ответственные за разработку политики лица демонстрируют желание насадить молодым людям идеологию, но в отсутствие государственной идеологии, эти попытки кажутся аморфными и поверхностными. Существующие документы молодежной политики, а также разрабатываемые программные документы в области политики подчеркивают культивирование среди молодых людей неких «духовно-нравственных ценностей»<sup>235</sup> и чувство патриотизма.<sup>236</sup> Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года, представленный на рассмотрение Министерством по делам молодежи в 2011 году, определяет в качестве приоритетной задачи «воспитание в подрастающем поколении уважения к национально-культурному наследию и традициям своего народа» и «повышение уровня гражданского сознания и патриотизма [молодежи]».<sup>237</sup>

В то же время, последние документы молодежной политики поддерживают некоторые новые принципы, предусматривающие большую степень самостоятельности молодых

<sup>229</sup> Суюнбек Сырдыбаев и другие «Молодежь – стратегический ресурс Кыргызстана» (Белая книга), ПРООН, Бишкек, 2008 год, стр. 26.

<sup>230</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 8.

<sup>231</sup> Там же.

<sup>232</sup> Закон Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики», Статья 9.

<sup>233</sup> Интервью с должностным лицом из Государственного агентства по физической культуре и спорту, г. Бишкек, июль 2011 года.

<sup>234</sup> Айзада Кутуева «Наталья Никитенко: В Кыргызстане до сих пор не проведен анализ эффективности государственной Программы «Кадры 21 века». 10 июня 2011 года, 24.kg. <http://www.24kg.org/parlament/102417-natalya-nikitenko-v-kyrgyzstane-do-six-por-ne.html> - 13 июня 2011.

<sup>235</sup> Закон Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики», Статья 4.2.

<sup>236</sup> Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года.

<sup>237</sup> Там же, Раздел 3.

людей. Даже Закон КР «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года предусматривает вовлечение молодежи в разработку программ, имеющих отношение к их потребностям, и оказание государственной поддержки молодежным инициативам, которые являются полезными для всего общества.<sup>238</sup> Гораздо более революционный по своему языку – проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, упомянутый ранее. Он предусматривает партнерство со всеми заинтересованными в молодежной политике сторонами в принятии решений и их реализации, а также применение к политике подхода «ориентированного на клиента», при котором будут учтены специфические потребности отдельных подгрупп молодежи.<sup>239</sup>

В молчаливое признание того, что патерналистская модель молодежной политики уже устарела, стратегия также декларирует принцип «взаимной ответственности», согласно которому государство будет выполнять свое обязательство по предоставлению молодым людям «гарантированного уровня социальных услуг», в то время как молодые люди принимают на себя ответственность не только за реализацию своих прав, но и за активное участие во всех процессах молодежной политики.<sup>240</sup> В документе предлагается добиться этого посредством «государственных социальных заказов», очевидно, имея в виду государственные тендеры для молодежных программ, которые будут реализовываться НПО. Еще один новый стратегический программный документ – это проект Целевой государственной программы в области молодежной политики, упомянутый в предыдущем параграфе. Он еще более явно призывает к «переходу от существующей в настоящее время социальной/патерналистской молодежной политики к политике, основанной на инвестициях и партнерстве».<sup>241</sup> На момент написания данного отчета правительство осуществляло реструктуризацию и перестановку кадров после президентских выборов, так что пока еще было не ясно, будет ли какой-либо из этих документов в области политики утвержден, и, если да, то какое влияние он окажет на осуществление политики.

### 3.3. Восприятие молодежи в обществе

В социально-политическом контексте молодежь наиболее часто упоминается одним из двух способов: либо с использованием высокопарных слов о ее значении для будущего страны, либо в качестве объекта патерналистской защиты, нуждающегося в руководстве и указаниях старших. В качестве примера первого – в 2006 году в Концепции развития государственной молодежной политики в Кыргызской Республике до 2010 года подчеркивается «инновационный потенциал» молодежи и отмечается, что молодые люди «выполняют особую незаменимую другими социальными группами функцию ответственности за сохранение и развитие нашей страны».<sup>242</sup> Бывший президент Отунбаева за два месяца до окончания срока своих полномочий сообщила на Генеральной Ассамблее ООН, что «молодежь – это не только будущее, но и сегодняшнее человечество».<sup>243</sup> Поспешное ею создание Министерства молодежи было представлено как попытка удовлетворить потребности молодых людей. В то же время, ответственные за разработку политики лица поколения Отунбаевой, по-видимому, не хотят содействовать самостоятельности молодых людей. Они часто говорят об их защите от опасного влияния, будь то влияние преступных группировок или религиозных групп.<sup>244</sup> В ноябре 2011 года, например, два законодателя предложили запретить рекламу международных сайтов знакомств для того, чтобы защитить молодых женщин Кыргызстана от вступления в брак с иностранцами.<sup>245</sup> В некоторых из последних

<sup>238</sup> Закон Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики», Статьи 3.3 и 3.4.

<sup>239</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VII «Принципы».

<sup>240</sup> Там же.

<sup>241</sup> Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года.

<sup>242</sup> Концепция развития государственной молодежной политики Кыргызской Республики до 2010 (Раздел I).

<sup>243</sup> Заявление тогдашнего президента Отунбаевой на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 22 сентября 2011, Нью-Йорк. [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/KG\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/KG_en.pdf) - 28 октября 2011.

<sup>244</sup> Закон «Об основах государственной молодежной политики», Статья 7.1.8.

<sup>245</sup> Айзада Кутуева «Депутаты парламента предложили запретить рекламу брака за рубежом в Кыргызстане» 24.kg, 14 ноября 2011 года. <http://eng.24.kg/politic/2011/11/14/21501.html> - 14 ноября 2011.



документов правительства, касающихся молодежной политики, отмечается, что молодые люди являются и объектами, и субъектами политики, но в настоящее время это положение остается в большей степени лишь теоретическим.

Молодые люди рассматривают себя с множества различных углов. С самой позитивной точки зрения они видят себя новаторами, представляющими «нестандартные решения стандартных проблем».<sup>246</sup> Буклет, изданный коалицией молодых бишкекских правозащитников в начале 2011 года, начинается со слов: «Молодежь. Это слово перекликается с энергией перемен, любовью к свободе, стремлению к действиям. «Мы можем!» - для многих это не просто фраза. Своей повседневной работой они доказывают способность нового поколения кыргызстанцев сделать страну лучше, помочь своим ближним, защищать права и бороться с дискриминацией».<sup>247</sup> Однако, в самом негативном отношении молодые люди чувствуют себя беспомощными, загнанными в угол вследствие отсутствия доступа к процессам принятия важных решений,<sup>248</sup> а также к знаниям и капиталу.<sup>249</sup> Некоторые исследователи пришли к выводу, что молодежь Кыргызстана пассивна и пессимистична, особенно за пределами столицы, потому что «в значительной степени, молодым людям в регионах не хватает веры в себя, и они чувствуют себя бессильными перед лицом проблем, стоящих на их пути».<sup>250</sup> Часто они просят поддержки в своих начинаниях. Результаты одного недавнего исследования показали, что «многие молодые люди стремятся получить более квалифицированную и специализированную работу, которая определяет современную экономику», но они «мало верят в свои возможности получить капитал, полномочия и связи, необходимые для успешной карьеры, которую они хотят сделать, и чувствуют, что им необходима посторонняя помощь».<sup>251</sup>

Почти как в любой другой стране мира молодые люди в Кыргызстане хорошо осознают различия между самими собой. Вот некоторые из ярких границ, которые они отметили: сельские и городские, образованные и необразованные, богатые и бедные, религиозные и светские, работающие и безработные, владеющие кыргызским языком и не владеющие, владеющие русским языком и не владеющие; с радикальными взглядами и с умеренными взглядами, молодежь с особыми потребностями и без таковых, меньшинства и доминирующие (по этнической принадлежности, сексуальной ориентации, религиозным убеждениям), молодые преступники и законопослушная молодежь, больные и здоровые, северные и южные, из Бишкека и из других районов, студенты бюджетники и студенты контрактники.<sup>252</sup>

### **3.4. Права и обязанности, рассматриваемые политикой, которая влияет на молодежь**

К сожалению, каждый раз при обсуждении прав человека и политики в Кыргызстане необходимо начинать с утверждения, что декларирование прав и обязанностей в законодательстве, нормативных актах и других касающихся политики документах не всегда приводит к их фактическому принятию и исполнению. Судебная и большая часть правовой системы после их подчинения правящей однопартийной политической системе, не стали

<sup>246</sup> Интервью с молодежным активистом, Ош, ноябрь 2011.

<sup>247</sup> «Контент: молодые, сильные, свободные» (сборник статей о молодежи, написанных молодыми людьми на русском языке), опубликованный совместно Альянсом либеральной молодежи «Свободное поколение» Молодежная правозащитная сеть Кыргызстана (МПСК), клубом Кебел и клубом либеральной молодежи, Бишкек, апрель 2011 года, стр. 3.

<sup>248</sup> Чинара Сактыналиева и другие «Повышение уровня участия и роли молодежи в процессе принятия решений на местном уровне» (на русском языке), Фонд «Сорос-Кыргызстан» и Ассоциация юристов Кыргызстана, Бишкек, апрель 2011 года, стр. 18.

<sup>249</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 19.

<sup>250</sup> «Отчет по результатам мониторинга соблюдения прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год, стр. 7.

<sup>251</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 3.

<sup>252</sup> Перечень подготовлен на основе трех источников: материалы круглого стола под названием «Координация деятельности в сфере разработки молодежной политики», состоявшегося в Бишкеке 11 марта 2011 года (предоставленные Министерством по делам молодежи); «Кыргызстан: Успешная молодежь - успешная страна», и наблюдения и общение автора с молодыми людьми.

независимой, мощной силой, которая бы защищала интересы общества. Вместо этого, они находятся под влиянием внешних сил, личных интересов и/или страдают от непрофессионализма и, как уже упоминалось в разделе 2.4, пользуются ограниченным доверием со стороны общества. Как отметил давний участник крайне неэффективной программы реформирования милиции страны «по результатам опросов общественного мнения, милиция, по-прежнему, стоит на страже органов государственной власти, а не защищает права человека».<sup>253</sup> В действительности, лояльное отношение со стороны сотрудников милиции, прокуроров, судей и других должностных лиц, ответственных за защиту прав граждан, может зависеть не столько от самих институтов, сколько от влиятельных лиц, личных связей или самих людей. Похоже, что верховенство закона и уважение прав человека руководят действиями и решениями правовой системы лишь иногда. Тем не менее, не ясно, насколько молодым людям известно об этих недостатках: репрезентативный национальный опрос молодежи в 2009 году показал, что лишь 24% молодых людей «не удовлетворены уровнем правовой защиты, доступной для граждан».<sup>254</sup>

Несмотря на указанное несовершенство, все фундаментальные права и свободы человека закреплены Кыргызстаном в национальном законодательстве. Раздел 2 Конституции страны «Права и свободы человека и гражданина» почти полностью основан на Всеобщей декларации прав человека. В период с 1994 по 2003 годы Кыргызстан присоединился к семи из девяти основных международных договоров по правам человека, определенных Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека.<sup>255</sup> 21 сентября 2011 года Кыргызстаном подписан восьмой документ – Конвенция о правах инвалидов,<sup>256</sup> и теперь остался лишь один основной договор по правам человека, стороной которого не является страна, это – Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.<sup>257</sup>

Гражданские и политические права молодежи или «права первого поколения» гарантируются законом. Как правило, эти гарантии подпадают под сень защиты, предоставляемой всем кыргызстанцам в целом, но иногда это касается конкретно молодых людей. Как уже упоминалось в разделе 3.2, граждане имеют право участвовать в голосовании начиная с 18 лет.<sup>258</sup> Летом 2011 года это избирательное право было несколько расширено, чтобы позволить голосовать тем, кому исполнилось 18 лет в день или до дня выборов; ранее, молодые граждане имели право голосовать, только если им исполнилось 18 лет до официальной даты выборов.<sup>259</sup> Возрастные ограничения также четко сформулированы в законодательстве о праве выдвигать свою кандидатуру. В возрасте 21 года молодые люди могут бороться за места в местных советах представителей<sup>260</sup> и, благодаря лоббированию весной 2010 года<sup>261</sup> - также и в национальный парламент.<sup>262</sup> Как отмечалось в разделе 3.2, политические партии, выставляющие кандидатов в национальный законодательный орган, теперь должны включать в списки своих кандидатов, как минимум, 15% лиц в возрасте не старше 35 лет.<sup>263</sup> (И, напротив, для того чтобы баллотироваться на пост президента, гражданин Кыргызстана должен быть не моложе 35 и не старше 70 лет).<sup>264</sup>

Помимо прав, связанных с выборами, закон Кыргызстана предоставляет молодым

<sup>253</sup> Наташа Ефимова «Кыргызстан: Бишкек смотрит на Грузию, как на ролевую модель для полной реорганизации системы правосудия», EurasiaNet.org, 21 марта 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/63116>.

<sup>254</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 20.

<sup>255</sup> Международное право, веб-сайт УВКПЧ ООН, <http://www2.ohchr.org/english/law/> - 10 декабря 2011. Сборник договоров ООН <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> - 10 декабря 2011.

<sup>256</sup> Сборник договоров ООН [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en) - 10 декабря 2011.

<sup>257</sup> Там же, [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en)

<sup>258</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 2.4.

<sup>259</sup> Бермет Мамбетшаева «ЦИК [Центральная избирательная комиссия] изменила порядок голосования для молодых избирателей», K-News, 3 августа 2011. <http://www.knews.kg/ru/vybory/1442/> - 30 октября 2011 года.

<sup>260</sup> Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей [советов]», Статья 3.4.

<sup>261</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 6.

<sup>262</sup> Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша [парламента] Кыргызской Республики», Статья 59.1.

<sup>263</sup> Там же, Статья 60.3.

<sup>264</sup> Там же, Статья 50.3.

людям многие другие права и свободы, не связанные с возрастом, в том числе права первого поколения и права, которые известны как права «второго поколения», связанные, главным образом, с равенством социально-экономических возможностей. Конституция гарантирует право на свободу слова и выражения мнений,<sup>265</sup> на справедливое судебное разбирательство,<sup>266</sup> свободу вероисповедания,<sup>267</sup> свободу передвижения,<sup>268</sup> мирные собрания,<sup>269</sup> свободу ассоциаций,<sup>270</sup> свободу мысли и совести.<sup>271</sup> Она также предусматривает свободу от дискриминации,<sup>272</sup> равно как и Трудовой кодекс<sup>273</sup> и Кодекс об административной ответственности,<sup>274</sup> а также право на социальное обеспечение.<sup>275</sup> Право на самооборону гарантируется Уголовным кодексом.<sup>276</sup> В Главе 4 настоящего отчета более подробно рассматриваются некоторые другие права, предоставляемые молодым людям по закону, в том числе право на образование, труд, здравоохранение и жилье.

В Кыргызстане, в основном в столице, работает ряд впечатляющих молодежных организаций, акцентирующих на правах человека. Одной из старейших организаций является Молодежная правозащитная группа (МППГ), созданная в 1995 году группой студентов университетов Бишкека с целью повышения осведомленности молодых людей об их правах и предоставления им инструментов для защиты этих прав.<sup>277</sup> С 2006 года эта организация содействовала созданию молодежных инициативных групп в регионах для решения насущных проблем, выявленных самими молодыми людьми. На сегодняшний день сеть, называемая «Студенческое правозащитное движение», насчитывает около 120 членов, а также еще несколько сотен добровольцев, которые реализовывали конкретные проекты.<sup>278</sup> Вопросы, решением которых занимались инициативные группы в шести городах с 2006 по 2010 годы, включали: вымогательство со стороны преподавателей вузов, кражу невест, доступ к образовательным учреждениям для лиц с ограниченными возможностями, детский труд, сбор денег с учащихся в качестве наказания за пропуск занятий, участие в принятии решений студентами вузов, доступ студентов к информации о договорных обязательствах университета перед ними; доступ к питьевой воде, нарушение прав студентов, проживающих в общежитиях, а также нехватка учебников и библиотечных услуг.<sup>279</sup>

Другая группа энергичных молодых активистов – это Молодежная правозащитная сеть Кыргызстана (МПСК), коалиция, которая объединяет ряд молодежных групп, в том числе Альянс либеральной молодежи «Свободное поколение», Молодежный фонд «Эмити», Клуб либеральной молодежи, Клуб «Кебел» и другие.<sup>280</sup> В течение двух лет подряд МПСК оказывала помощь омбудсмену страны по правам человека при оценке положения дел с правами молодежи с целью включения ее результатов в ежегодный отчет «О соблюдении прав человека и гражданских прав в Кыргызской Республике».<sup>281</sup> В ходе своих исследований МПСК выявила и зафиксировала многочисленные нарушения прав молодых людей. Например, в первые несколько месяцев 2010 года до свержения бывшего президента Бакиева, одним из самых известных нарушений был фактический запрет на свободу мирных собраний. Активистам, предпринимавшим попытки организовать акции

<sup>265</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 31.2.

<sup>266</sup> Там же, Статьи 16.3, 20.5.8, 24 и 26.

<sup>267</sup> Там же, Статьи 20.5.5, 20.4.7 и 32.

<sup>268</sup> Там же, Статьи 25.1, 25.2, 20.5.10 и 51.

<sup>269</sup> Там же, Статья 34.1.

<sup>270</sup> Там же, Статья 35.

<sup>271</sup> Там же, Статьи 20.5.4 и 31.1.

<sup>272</sup> Там же, Статья 16.

<sup>273</sup> Трудовой кодекс Кыргызской Республики, Статья 2.

<sup>274</sup> Кодекс об административной ответственности, Статья 313.

<sup>275</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 53.

<sup>276</sup> Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Статья 36.

<sup>277</sup> «Отчет по результатам мониторинга соблюдения прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год, стр. 7.

<sup>278</sup> Презентация представителя МППГ на молодежном форуме на тему «Взаимодействие молодежных организаций с целью защиты прав и продвижения интересов молодежи», 18 ноября 2011, Бишкек.

<sup>279</sup> «Отчет по результатам мониторинга соблюдения прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год, стр. 8–9.

<sup>280</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 4.

<sup>281</sup> Там же.

протеста против повышения цен на электроэнергию и сотовую связь, не давали разрешения на это, а некоторые подвергались преследованиям и запугиванию со стороны милиции или задерживались на основании сомнительных предлогов.<sup>282</sup>

Несмотря на огромные усилия, права человека, похоже, не произвели впечатления на молодых людей, продемонстрировавших смешанные чувства в отношении демократии и свободы, которые приходят вместе с этими правами. Небольшое исследование, проведенное МПГ в 2006 году, показало, что молодые люди, как правило, не очень хорошо информированы о своих правах, и «довольно часто, они смешивают понятия, путая права с нормами и обязательствами».<sup>283</sup> В Кыргызстане, также как и в некоторых других бывших советских республиках, многие простые люди все больше разочаровываются в демократии, которая внезапно проявилась в этих странах в виде отсутствия институтов или традиций, необходимых для того, чтобы она заработала. В результате, большинство кыргызстанцев имели лишь небольшой опыт применения положительных способов, посредством которых правовой акцент на права может проявляться в повседневной жизни. По результатам небольшого исследования, проведенного в 2010 году, «многие молодые люди лишены гражданских прав и их иллюзии об обещанной демократии развеялись».<sup>284</sup> А другое исследование, вкратце упомянутое в разделе 2.6, показало, что менее 1,3% опрошенных молодых людей (4 из 307) не верят, что Кыргызстан когда-нибудь сможет стать полноценной демократической страной.<sup>285</sup> В то же время, результаты репрезентативного общенационального исследования молодежи, проведенного в 2009 году, показали, что на уровне чувств 61% респондентов положительно относятся к демократии, но рационально 63% считают, что «права и свободы личности не могут быть ограничены, даже если это делается во благо общества и/или государства», а 42% считают, что «демократия является лучшей существующей формой правления», 34% отметили, что «демократия имеет больше минусов, чем плюсов».<sup>286</sup>

### **3.5. Потребности молодых людей, принятые во внимание в политике, влияющей на молодежь**

В последние годы при рассмотрении потребностей молодежи ответственные за разработку политики лица слишком часто ограничиваются заявлениями о целях лишь на бумаге, не предусматривая действующих механизмов для достижения этих целей. Тем не менее, усилия, направленные на инвестирование в потенциал молодежи, и максимальное использование этого потенциала молодых людей официально признаются как необходимая мера. Закон «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года предусматривает создание Республиканского Фонда поддержки молодежных инициатив для поддержки разработанных молодыми людьми проектов, которые считаются «полезными для общества». Осенью 2011 года возможность создания такого фонда рассматривалась правительством,<sup>287</sup> однако пока еще не ясно, как недавнее частичное слияние Министерства молодежи с Министерством труда повлияет на его создание. Частичное слияние двух министерств, само по себе, является признанием важности потребностей молодежи: как отметили лица, проводившие оценку положения молодежи в 2010 году, «в ходе всех опросов и фокус-групп, возможности для трудоустройства молодых людей указывались в качестве одного из самых серьезных препятствий, стоящих перед молодыми людьми в Кыргызстане».<sup>288</sup> Осуществив слияние национальных ведомств, ответственных за молодежную политику и политику в области труда, назначив Министра по делам молодежи возглавить этот новый орган и поставив слово «молодежь» на первое место в

<sup>282</sup> Там же, стр. 4–5.

<sup>283</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 18.

<sup>284</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 5.

<sup>285</sup> «Кыргызская молодежь думает, что США представляют угрозу для ислама, но мечтает жить и учиться там» 24.kg, 24 октября 2008 года. Информация с сайта взята 11 декабря 2011.

<sup>286</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 22.

<sup>287</sup> Телефонный разговор с должностным лицом Министерства по делам молодежи, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>288</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 16.

списке обязательств Министерства, правительство, по крайней мере, символически засвидетельствовало свое понимание значимости проблем, с которыми сталкиваются молодые люди. В среднесрочной Стратегии Развития Страны на 2012 – 2014 годы, утвержденной правительством в сентябре 2011 года, также признаются серьезные социально-экономические проблемы страны, которые оказывают значительное негативное влияние на возможности молодых людей. Они включают неконкурентоспособную экономику и ее устаревшую структуру, низкий уровень производительности труда, в целом, низкий уровень квалификации рабочей силы, «утечку мозгов», квалифицированной рабочей силы и ухудшение состояния инфраструктуры.<sup>289</sup> Однако, критики утверждают, что стратегия развития является слишком амбициозной и не синхронизирована с бюджетом на 2012 год,<sup>290</sup> кроме того, в ней лишь трижды бегло упоминается молодежь. Потребности молодежи в политике отражены с некоторыми примечательными пробелами, особенно в плане реализации, которые обсуждаются в следующей главе. Наблюдатели надеются, что Кыргызстан может постепенно повысить степень удовлетворения потребностей молодежи посредством политики, которая не оправдала ожиданий в прошлом. В своей оценке молодежной программы «Жаштык», принятой в 2000 году (и отмененной в 2006 году), МПГ пришла к выводу, что «многие аспекты этой программы, похоже, унаследовали советские традиции, а многие области программной деятельности вызывают сомнения в их необходимости в современном обществе».<sup>291</sup> Короче говоря, в отчете отмечается, что «Жаштык» не удовлетворяет потребностям молодых людей».<sup>292</sup> Были представлены несколько конкретных примеров несоответствия между потребностями и политикой. Одним из них было создание безоружных дружин из числа молодежи для оказания помощи с патрулированием районов и сохранением общественного порядка: «Сомнительно, - пишут авторы, - что создание таких дружин действительно отвечает потребностям молодых людей», и не понятно, почему молодые люди должны помогать в работе правоохранительных органов.<sup>293</sup> В Программе также подчеркивается «военно-патриотическое» воспитание толерантности или соблюдение прав человека и провозглашаются определенные, по сути, дискриминационные цели, например, «разработка программы гендерного образования для будущих женщин», вместо того чтобы способствовать гендерным программам, как для молодых мужчин, так и женщин.<sup>294</sup> Министерство по делам молодежи также подверглось резкой критике за то, что оно уделяет слишком много внимания развлечению молодежи и массовым «действиям», таким как патриотическая и тематическая посадка деревьев, а не более существенным мероприятиям.<sup>295</sup>

### 3.6. Выводы

Контекст, в котором разрабатывается и реализуется молодежная политика Кыргызстана, изобилует сложными геополитическими и социально-экономическими факторами. Страна крайне бедна, а уровень безработицы высокий, особенно среди молодежи. Около двух третей населения проживает в сельской местности, а многие населенные пункты являются отдаленными с неразвитой инфраструктурой и услугами, в то время как большая часть средств, основная доля которых крутится в теневой экономике, сосредоточена в столице. Это приводит к широкому распространению внутренней миграции, особенно

<sup>289</sup> Проект Стратегии развития страны на 2012-2014 годы, Раздел II— Нерешенные проблемы (принят постановлением Правительства № 540 в сентябре 2011 года), веб-сайт Министерства экономического регулирования. <http://mert.kg/files/19%20сентября%20финал%20СПР%20на%202012-2014%20г.doc> - 20 октября 2011.

<sup>290</sup> Бермет Мамбетшаева (Азамат Акелеев «Проект бюджета на 2012 год и среднесрочная Программа развития на 2012-2014 годы не согласованны», K-News, 5 октября 2011. <http://www.knews.kg/ru/econom/3995/> - 7 декабря 2011; Бермет Мамбетшаева «В парламенте продолжается обсуждение среднесрочной Программы развития на 2012-2014 годы», K-News, 24 октября 2011. [http://www.knews.kg/ru/parlament\\_chro/4897/](http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/4897/) - 7 декабря 2011.

<sup>291</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 9.

<sup>292</sup> Там же, стр. 10.

<sup>293</sup> Там же, стр. 9.

<sup>294</sup> Там же, стр. 10.

<sup>295</sup> Интервью с молодежным активистом, Ош, ноябрь 2011; «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5–6.

в Бишкеке и его окрестностях, где мигранты часто изолированы или сталкиваются с проблемами доступа к социальным услугам. Сотни тысяч кыргызстанцев, опять же многие из них молодые люди, также выезжают за границу в поисках работы, общий объем денежных переводов эквивалентен одной пятой от ВВП. Хотя эти деньги помогают преодолеть бедность оставшимся дома членам семьи, но они также приводят к распаду социальной структуры общин, а самим мигрантам часто приходится выполнять опасную, низкоквалифицированную работу. Между тем, эти социально-экономические трудности усугубляются межэтнической напряженностью, которая периодически перерастает в столкновения. Молодые люди, официально определяемые как лица в возрасте от 14 до 28 лет, составляют почти треть населения, в то время как лица в возрасте до 29 лет составляют около 60 процентов. Однако молодым людям чрезвычайно сложно пробиваться вверх. Из-за сложной ситуации с трудоустройством молодые люди продолжают экономически зависеть от своих родителей и других родственников на протяжении длительного периода времени. Несмотря на то, что кыргызстанцы относительно рано женятся и заводят детей, создание независимой, устойчивой молодой семьи осложняется как материальными трудностями, так и определенными гендерными стереотипами, которые не позволяют женщинам в полной мере пополнить ряды работающего населения, в то же время, мешая мужчинам играть более активную роль дома. В этих обстоятельствах мнения молодых людей о своем месте в обществе сильно различаются, и их восприятие самих себя варьируется от «инновационного авангарда» до «беспомощных и никудышных».

Правительство Кыргызстана стремится принять такую молодежную политику, которая является реакцией в ответ на эти проблемы, а не дальновидную или упреждающую политику. Это вписывается в более широкую картину плохого планирования и слабой нереалистичной разработки политики, частично унаследованной от советского прошлого, в результате чего, многие программные документы существуют только на бумаге. За последние восемь лет ответственность за молодежную политику перекладывалась на шесть различных национальных ведомств. Даже Министерство по делам молодежи, наспех созданное в апреле 2010 года, было объединено с другим министерством менее чем через два года своей работы, а значительная часть его работы подверглась критике со стороны молодежных активистов, также как и предыдущие варианты молодежной политики, как неэффективные или разработанные для галочки. Несмотря на справедливые жалобы чиновников из молодежного сектора на недостаточное финансирование, причины многих недостатков молодежной политики заключаются в другом: ей не хватает достоверной оценки потребностей, измеримых целей, последовательности, подотчетности, межотраслевого сотрудничества, а также творческого подхода к вовлечению молодых людей. Она также сохраняет некоторые пережитки советских времен, в том числе патерналистский подход к молодежи, акцент на «талантливую молодежь» и желание навязать молодому поколению идеологию, а не сконцентрировать усилия на их потребностях и будущей роли в обществе. Несмотря на то, что многие права и свободы гарантируются законом, отсутствие функционирующей правовой системы и строгость некоторых общественных нравов ограничивают многие из программных документов до теории.

## 4. Политические реалии

### 4.1. Существование политики

Хотя в Кыргызстане существует множество различных вариантов политики, которые имеют отношение к молодым людям, похоже, лишь некоторые из них непосредственно вмешиваются, влияют или контролируют жизни молодых людей. Слишком много законов, положений и концептуальных документов, отражающих молодежную политику, носят декларативный характер и не содержат эффективных механизмов реализации. В своем отчете о положении молодежи за 2009 – 2010 годы ПРООН пришла к выводу, что «молодежная политика остается неэффективной, плохо целенаправленной и формальной, а также считается низкоприоритетной среди внутренних политик государства».<sup>296</sup> Аналогичная оценка была дана МПГ в 2006 году, результаты анализа молодежной политики которой гласят: «комплексного, системного подхода к существующим проблемам не было и нет; государственная политика, касающаяся молодежи, только провозглашена, но она не предусматривает ни ясной, точно определенной стратегии, ни механизмов реализации программ, которые были разработаны».<sup>297</sup> К сожалению, положение дел не изменилось существенно в последующие годы, несмотря на некоторые попытки вовлечь молодежь в разработку политики и создание Министерства по делам молодежи (которое теперь объединено с Министерством труда).

Как отмечалось в предыдущих главах, в настоящее время многие из наиболее явно ориентированных на молодежь политических документов страны находятся на стадии пересмотра или разрабатываются заново, потому что старые варианты политики были признаны неэффективными. Сейчас законодательство, являющееся правовой основой для молодежной политики – это Закон «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года, который заменил закон с тем же названием, принятый в 2000 году. Последняя версия закона звучит как политический документ, предусматривающий детальную выработку механизмов его реализации в будущем. Это требует принятия дополнительных положений и предполагает разработку так называемых целевых молодежных программ на национальном и местном уровнях.

Общая заявленная цель закона заключается в «создании правовых, экономических, социальных и других условий, направленных на реализацию прав и интересов молодых граждан и молодежных организаций и их потенциала в интересах государства и общества». В качестве общей цели закон определяет «формирование активной гражданской позиции и ориентировочных ценностей среди молодежи, которые обеспечат стабильное, инновационное развитие страны, ее территориальную целостность и культурную самобытность народа Кыргызстана». Для достижения этой цели закон определяет восемь промежуточных целей, влияющих на молодежь:

- создание условий для социализации;
- формирование духовно-нравственных ценностей и культуры;
- улучшение здоровья и обеспечения доступа к медицинским услугам;
- создание условий для получения образования и профессиональной подготовки;
- содействие занятости и предоставление социальной защиты;
- реализация предложенных инициатив, полезных для общества;
- содействие и создание условий для досуга и развития творческого потенциала;
- вовлечение [молодежи] в деятельность общества и государства, а также развитие гражданской ответственности.

Вне области молодежной политики как таковой, один набор политик, который непосредственно влияет на жизни молодых людей, касается образования. Конституция гарантирует бесплатное государственное школьное образование до 11-го класса<sup>298</sup> и пред-

<sup>296</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 14.

<sup>297</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 8.

<sup>298</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 20.5.9.

усматривает обязательное образование до 9-го класса.<sup>299</sup> Закон «Об образовании», в последней редакции 2003 года, повторяет эти положения, а также гласит, что все граждане имеют равное право на образование. На самом деле, помимо, как правило, низкого качества начального и среднего образования, школьники Кыргызстана страдают от ряда нарушений своих прав. Во-первых, на деле государственное образование не является бесплатным, несмотря на предусмотренные законом гарантии: недостаточное финансирование и коррупция в системе образования вынуждают семьи платить за обучение; учителя и другие должностные лица из системы образования обычно требуют с них деньги на пополнение своего скудного бюджета.

В этом отношении наиболее уязвимыми группами населения являются бедные семьи и лица, не имеющие регистрации по месту жительства. Несмотря на конкретные положения в Законе «Об образовании», в соответствии с которыми право на бесплатное государственное образование не должно зависеть от места проживания граждан, муниципальные органы, особенно в Бишкеке, часто ограничивают доступ в государственные школы для лиц, не имеющих регистрации по месту жительства. Как отмечалось в разделе 3.1, исследование, проведенное в 2009 году среди внутренних мигрантов, показало, что почти половина взрослых, опрошенных в Бишкеке, не имевших официальной прописки в городе, столкнулись с проблемами при зачислении своих детей в школу и решали эти проблемы посредством взяток.<sup>300</sup>

Еще одной проблемой, ограничивающей права, возможности и самостоятельность школьников, является практика вытягивания учащихся из аудиторий, для того чтобы вовлечь их в политические акции и кампании, хотя избирательное законодательство запрещает участие несовершеннолетних в этом виде деятельности,<sup>301</sup> а Закон «Об образовании» обещает социальную и правовую защиту учащихся. Группа молодежных правозащитников зафиксировала такие нарушения в ходе парламентских выборов в октябре 2010 года. Они обнаружили, что учащиеся из ряда школ в Оше были направлены на митинги в поддержку политических партий, вместо того, чтобы посещать занятия, а школьники в Джалал-Абаде были «специально освобождены от занятий», чтобы привязывать ленточки партии на улицах города и вдоль основных дорог, ведущих к пригороду.<sup>302</sup>

Закон «Об образовании» также гарантирует право на бесплатное начальное профессиональное образование, которое, как правило, начинается после 9-го класса, и возможность поступления в вузы на конкурсной основе. Что касается последнего, в государственных высших учебных заведениях существует ограниченное количество мест, субсидируемых государством. По словам Министра образования, государство ежегодно выделяет 5 705 таких мест. Летом 2011 года на них подали документы более 16 000 молодых людей и еще более 22 000 абитуриентов подали на обучение на контрактной основе.<sup>303</sup> Прием, как предполагается, должен осуществляться по результатам оценок и других объективных критериев, однако, как указано в разделе 2.2, постсоветский переход от бесплатного высшего образования для небольшой группы элиты к гораздо более крупномасштабной, смешанной системе коммерческих программ обучения и государственных субсидий привел к снижению качества образования и коррупции, предоставляя несправедливые преимущества тем, у кого есть деньги и связи.

В попытке «обеспечить равный доступ к высшему образованию и поддержку сельской молодежи», которая, как правило, менее состоятельная и имеет более ограниченный доступ к возможностям, чем их городские сверстники, в 2002-2004 годах в Кыргызстане внедрено единое национальное тестирование для абитуриентов.<sup>304</sup> Недавние исследования показали, что, хотя тестирование не устранило разрыва между качеством образования

<sup>299</sup> Там же, Статья 45.2.

<sup>300</sup> «Без бумажки, ты - никто. Гражданское общество Кыргызстана призывает к отмене института прописки».

<sup>301</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 8.

<sup>302</sup> Там же.

<sup>303</sup> Итоги недели, 18–23 июля, веб-сайт Министерства образования и науки Кыргызской Республики [http://edu.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173:--18-23-&catid=171:--18-23-&Itemid=157](http://edu.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=173:--18-23-&catid=171:--18-23-&Itemid=157) – 24 октября 2011.

<sup>304</sup> Дуйшон Шаматов «Влияние международных стандартизированных тестов на качество образования в Кыргызстане», стр. 8.



сельских и городских школьников, оно помогло многим молодым людям получить более широкий доступ к высшему образованию для способных абитуриентов «независимо от географического и социального положения», а также «способствовало сведению к минимуму коррупции при поступлении в вуз».<sup>305</sup>

В то же время, некоторые существующие политические документы препятствуют попыткам бюджетных студентов добиться самостоятельности. В советское время студенты, обучавшиеся за счет государства, часто направлялись на учебу по специальностям, которые государство считало необходимыми, а не по собственному выбору студентов. Сегодня более половины стипендий, также известных как «бюджетные гранты», зарезервированы для «будущих учителей», но так как у работников этой профессии «низкая заработная плата и ограниченные будущие возможности [. . .] студенты, которые могут платить за обучение, отказываются от государственных грантов и выбирают другие профессии, а не профессию учителя».<sup>306</sup> Кроме того, в 2005 году в Кыргызстане повторно внедрена система, при которой молодые врачи обязательно направляются в сельскую местность: поправки в соответствующее законодательство «предусматривали, что студенты, получившие государственные стипендии на медицинское образование, обязаны отработать по распределению в сельской местности не менее двух лет».<sup>307</sup>

Более того, молодежные активисты указывают на ряд способов нарушения прав студентов после их зачисления в высшие учебные заведения. Один из наиболее распространенных способов – это нарушение «норм педагогической этики», предусмотренных Законом «Об образовании», продажа преподавателями различных предметов учащимся, особенно в период экзаменов.<sup>308</sup> Исследование, проведенное в 2008 году в небольшом южном городе Кызыл-Кия, показало, что 55% студентов преподаватели вынуждали покупать книги, лотерейные билеты, журналы и косметику. На вопрос, почему они их покупали, 60% заявили, что боялись, что их отказ повлияет на оценки или преподаватель иным образом накажет их.<sup>309</sup> Еще одной проблемой является распространенная практика штрафования студентов за пропуск занятий. Иногда штрафы оплачиваются официально учебному заведению с выдачей квитанции, а в других случаях они идут прямо в карман преподавателя. В любом случае, как отмечают активисты, эта практика не стимулирует заинтересованность студентов в учебе и не способствует их личностному росту через образование.<sup>310</sup> Другой проблемой, выявленной молодежными активистами, является доступ к учредительным документам или уставам вузов, которые регламентируют права и обязанности администрации учебного заведения. Уставы содержат такую основную информацию, как список оказываемых учебным заведением услуг, его бюджет и правила исключения учащихся. В одном случае, члену студенческой группы пригрозили исключением за то, что он потребовал показать устав. Копию устава он получил только после годовичного судебного разбирательства, инициированного МПГ.<sup>311</sup>

Другая область политики, которая должна, но, похоже, не влияет на молодых людей – это здравоохранение. Конституция гарантирует: всеобщее право на здравоохранение, государственную поддержку условий, в которых государственные и частные услуги здравоохранения смогут процветать, а также наличие бесплатных и со сниженной стоимостью медицинских услуг, определенных правительством.<sup>312</sup> В дополнение к Конституции основным законом, регулирующим здравоохранение в Кыргызстане, является Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», который вступил в силу в 2005 году. Этот закон не выделяет молодых людей в отдельную категорию получателей, но обещает определенные услуги, независимо от возраста, в том числе бесплатную первичную медицинскую помощь семей-

<sup>305</sup> Там же, стр. 12.

<sup>306</sup> Там же, стр. 13, п 38.

<sup>307</sup> Айнура Ибраимова и др., «Кыргызстан: обзор системы здравоохранения». Системы здравоохранения переходного периода, Том 13, № 3 (2011), стр. 71.

<sup>308</sup> «Отчет по результатам мониторинга соблюдения прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год, стр. 26.

<sup>309</sup> Там же.

<sup>310</sup> Там же, стр. 5–6.

<sup>311</sup> Там же, стр. 14–15.

<sup>312</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 47.

ных врачей и врачей общей практики.<sup>313</sup> Ряд других услуг, в том числе уход за беременными женщинами, являются бесплатными при определенных условиях, изложенных в «Программе государственных гарантий».<sup>314</sup> По своему замыслу и моральной цели Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» основан на правах: его основная заявленная цель - это «реализация неотъемлемого права граждан на защиту и охрану их здоровья и жизни».<sup>315</sup>

Однако, как отмечалось в разделе 2.3 и в других местах в данном отчете, система здравоохранения не выполняет этой задачи. Хотя молодые люди в целом оптимистично оценивают свое здоровье, они часто просто не знают о существующих проблемах. Выступавшие на парламентских слушаниях в 2007 году заявляли, что «неразвитость оздоровительных форм досуга [. . .] привела к такой ситуации, что более 69% молодых людей допризывного возраста не годятся для службы в армии».<sup>316</sup> По состоянию на апрель 2007 года, по результатам европейского исследования, направленного на сравнение политики разных стран в области повышения физической активности, оказалось, что у Кыргызстана нет программных документов в этой области.<sup>317</sup> Кроме того, Министерство здравоохранения при разработке своего проекта стратегии на 2012-2016 годы выразило обеспокоенность по поводу значительного увеличения числа смертей от сердечно-сосудистых заболеваний среди лиц в возрасте 30 и 40 лет, что указывает на накопление серьезных проблем со здоровьем у молодых людей.<sup>318</sup>

Как уже отмечалось в предыдущих главах, особенно важным вопросом для молодых людей является репродуктивное здоровье. В Кыргызстане существует принятый в 2007 году Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации». Аналогично более широкому закону о праве на охрану здоровья, этот закон также не выделяет молодежь в отдельную категорию. Он предусматривает множество обязанностей, в том числе просвещение о репродуктивном здоровье «уполномоченным государственным органом в сфере защиты репродуктивного здоровья граждан» (по-видимому, Министерством здравоохранения), который должен координировать свою деятельность с другими государственными органами.<sup>319</sup> Тем не менее, просвещение в сфере репродуктивного здоровья не является частью школьной программы, кроме того, нет каких-либо методик преподавания или специально подготовленных преподавателей, которые могли бы просвещать молодых людей по этой теме.<sup>320</sup> Простые пособия для учителей по репродуктивному здоровью использовались в учебных заведениях в течение четырех лет до 2003 года, когда группа активистов подала против авторов иск о защите «чести и достоинства» кыргызского народа, утверждая, что это пособие «не соответствует менталитету и традициями кыргызов».<sup>321</sup> Преподаватели, особенно из профессионально-технических училищ, признались молодежным специалистам, что они не могут заставить себя обсуждать темы полового воспитания со студентами.<sup>322</sup> Более того, в ходе реформ системы здравоохранения отменена категория подростковых врачей, еще больше подрывая доступ молодых людей к медицинским услугам и консультациям, ориентированным на конкретную возрастную группу.<sup>323</sup> В своем отчете о положении молодежи за 2009-2010 годы ПРООН отметила, что в Кыргызстане «не хватает «ориентированных на молодежь» [медицинских] услуг, особенно связанных с сексуальным здоровьем».<sup>324</sup> В то же время, проект программы по реформе здравоохранения на 2012-2016 годы определяет снижение рискованного поведения среди молодежи в каче-

<sup>313</sup> Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», Статья 22.

<sup>314</sup> Там же, Статья 67.

<sup>315</sup> Там же, Статья 3.

<sup>316</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 53.

<sup>317</sup> Сигне Б. Дугюберг и другие «Продвижение физической активности в Европейском регионе: контент-анализ 27 национальных документов в области политики». Журнал физической активности и здоровья, 2009, № 6, стр. 808. [http://www.politiqessociales.net/IMG/pdf/Promotion\\_of\\_physical.pdf](http://www.politiqessociales.net/IMG/pdf/Promotion_of_physical.pdf) - 10 ноября 2011.

<sup>318</sup> Проект Национальной программы реформирования системы здравоохранения «Ден Соолук» на 2012 – 2016 годы от 12 сентября 2011 года, стр. 17.

<sup>319</sup> Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации», Статья 7.

<sup>320</sup> «Профилактика ВИЧ среди молодежи» (на русском языке), брошюра ЮНФПА в Кыргызстане, 2010 год.

<sup>321</sup> Солто Темир «Шапиро научит кыргызов сексу. За учебник «Здоровый образ жизни» будут судить», Centrasia.ru, 25 июля 2003. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1059114420> – 31 октября 2011.

<sup>322</sup> Интервью с экспертом в области проблем молодежи, июль 2011.

<sup>323</sup> Там же.

<sup>324</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 37.

стве одного из основных услуг, которые должны предоставляться.<sup>325</sup>

Ряд крупных международных донорских организаций, в частности ЮНИСЕФ, внесли значительный вклад в усилия Министерства здравоохранения, направленные на преодоление проблем, от которых страдают молодые люди в очень раннем возрасте, и имеющие долгосрочные последствия, в том числе нехватку микроэлементов и материнскую смертность. Этот вклад часто выражается в виде пилотных проектов, которые в случае их успеха, могут быть расширены, но, вероятнее всего, будут и в дальнейшем зависеть от внешнего финансирования и экспертизы при их разработке, реализации и мониторинге.

Другой важный элемент молодежной политики связан с наличием оплачиваемой работы. Как отмечалось выше, Закон «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года ставит целью содействие занятости молодых людей, однако аналитики считают, что государство не имеет стратегического видения и четкой политики в этой области, а также не знает, следует ли готовить работников для внутреннего рынка труда или для миграции за рубеж.<sup>326</sup> В начале 2011 года Министерство труда, занятости и миграции представило стратегический документ, разработанный совместно с Международной организацией труда (МОТ) под названием «Дорожная карта: политика занятости Кыргызской Республики через достойный труд (на 2011-2015 годы)». Этот план предлагает увязывание трудового законодательства с экономическим развитием на основе анализа и прогнозирования потребности экономики в трудовых ресурсах. До сих пор политике страны в области труда не хватало именно такого подхода: сбор и анализ данных осуществлялись очень слабо,<sup>327</sup> кроме того, в структуре правительства Министерство труда подпадало под «блок социального благосостояния», а не под «экономический блок».<sup>328</sup> Пока еще не ясно, каким образом правительство будет классифицировать новое Министерство молодежи, труда и занятости.

В то же время, государство пытается помочь молодым людям найти работу через свою Молодежную биржу труда - службу занятости при Министерстве труда, созданную в 1996 году при содействии Германского Общества по Техническому Сотрудничеству Правительства Германии, которое теперь называется ГИЗ. По сообщению министерства, с момента своего создания на биржу поступило более 75 000 заявок от молодых людей, и почти 36 000 из них нашли работу. В среднем, работу получали около 2 500 человек в год.<sup>329</sup> (Для сравнения, число студентов, зачисленных в высшие учебные заведения в 2007 году, составило 231 000 человек).<sup>330</sup> К сожалению, как отмечается в разделе 4.2 далее, недавние исследования показали, что услуги биржи не являются широко известными среди молодых людей, а многие из тех, кто знает об услугах биржи, не считают их полезными.

В 2011 году в ответ на недовольство общественности в связи с отсутствием выгоды для населения от иностранных инвестиций в прибыльную золотодобывающую отрасль страны должностные лица правительства отреагировали обещанием создать новые рабочие места. Министр по делам молодежи Алымкулов заявил в апреле, что его ведомство совместно с Министерством природных ресурсов разрабатывает программу с целью обеспечить, чтобы 70% всех рабочих мест на новых рудниках были предоставлены местным жителям, предположительно, молодым.<sup>331</sup> Пять месяцев спустя, власти заявили, что ожидают создание более 25 000 новых рабочих мест в период с 2012 по 2014 годы с началом разработки новых рудников.<sup>332</sup> Остается выяснить, насколько точна эта оценка и какое

<sup>325</sup> Проект Национальной программы реформирования системы здравоохранения «Ден Соолук» на 2012 – 2016 годы от 12 сентября 2011 года, стр. 32.

<sup>326</sup> Интервью с экспертом в области труда и миграции, Бишкек, октябрь 2011 года.

<sup>327</sup> Комментарий должностного лица Министерства труда, конференция на тему «Занятость в Кыргызской Республике: проблемы и варианты политики», Бишкек, 11 ноября 2011 года.

<sup>328</sup> Интервью с экспертом в области труда и миграции, Бишкек, октябрь 2011 года.

<sup>329</sup> «Информация о молодежной бирже труда» Министерства труда, занятости и миграции Кыргызстана. <http://mz.kg/news/view/id/190> - 25 июня 2011 года.

<sup>330</sup> Шаматов «Влияние международных стандартизированных тестов на качество образования в Кыргызстане», стр. 6.

<sup>331</sup> Иван Марченко «Алиябек Алымкулов: наставить молодежь Кыргызстана на верный путь нелегко, но мы не сдаемся», 24.kg, 11 апреля 2011 года. <http://www.24kg.org/community/97526-.html> - 11 апреля 2011 года.

<sup>332</sup> Фарангис Наджибулла и Улан Эшматов «Многие кыргызы не смогли найти блестящее будущее в золоте», Радио

влияние эти будущие рабочие места окажут на уровень безработицы среди молодежи. Ни один из чиновников, продвигавших эту идею, не упомянул о каких-либо планах по оценке того, какие работники потребуются для новых рабочих мест.

Похоже, в Кыргызстане нет каких-либо программ, стимулирующих, чтобы молодые люди занимались бизнесом или чтобы владельцы уже работающего бизнеса создавали рабочие места для молодых людей.<sup>333</sup>

Несмотря на улучшение нормативно-правовой базы в Кыргызстане за последние пять лет, она, по-прежнему, создает много препятствий для малого бизнеса. В последнем отчете «Doing Business» Всемирного Банка Кыргызстан получил высокую оценку по критериям «легкость получения кредита», «запуск бизнеса» и «регистрация собственности», однако страна занимает 181 место из 183 по критерию «легкости подключения бизнеса к электросетям», 171 – по критерию «легкость международной торговли» и 162 – по критерию «облегчение уплаты налогов». А недавние реформы в этой области привели к повышению расходов на ведение бизнеса, вместо того, чтобы сократить их.<sup>334</sup> Количество государственных органов, которым разрешено проверять предприятия и, следовательно, имеющих возможность вымогательства взяток, недавно увеличилось с 20 до 21.<sup>335</sup> Для молодых людей, которые хотят начать свой собственный бизнес, слабый доступ к стартовому капиталу является еще одним важным препятствием.<sup>336</sup> Трудовой кодекс не содержит упоминаний о молодых людях, кроме как при установлении возрастных ограничений при трудоустройстве и запрете дискриминации по возрастному признаку. Правительство, похоже, не в курсе этих проблем, поскольку в проекте Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года поддержка молодых людей, занятых в сфере малого бизнеса, явно указывается как одна из основных ее задач.

Как уже отмечалось в этом отчете, осенью 2011 года вышеупомянутый проект Государственной стратегии был одним из двух основных документов, касающихся молодежной политики и рассматриваемых правительством, а второй документ – это проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года. Хотя оба этих документа впечатляют своим акцентом на полноценное участие молодежи, они пытаются охватить так много и иногда настолько абстрактно или даже противоречиво, что напоминают о критических замечаниях, которым подверглись ранние варианты молодежной политики за свой чрезмерно широкий охват и отсутствие конкретных, достижимых целей, четких механизмов реализации и каких-либо механизмов мониторинга за осуществлением, а также индикаторов для оценки эффективности.<sup>337</sup>

В последнем проекте Государственной стратегии, представленном на рассмотрение правительства в октябре 2011 года, особое внимание уделяется вопросам здравоохранения, образования и волонтерской деятельности. В дополнение к принципам, рассмотренным в разделе 3.2, он определяет «фокус и место» молодежной политики, как «искусства компромисса, умения договориться и возможности создания общих правил и норм деятельности» для всех заинтересованных сторон. Его авторы выражают надежду, что их документ поможет превратить молодых людей в «успешную, прогрессивную часть общества» и «ключевой стратегический ресурс, обеспечивающий устойчивое и модернизированное развитие страны».

Авторы также пишут, что одной из главных проблем Кыргызстана является «эрозия и истощение человеческого капитала», в частности, в виде исходящей трудовой миграции и постоянной эмиграции. Для решения этой проблемы в проекте документа рекомендуется следовать двум направлениям молодежной политики, оба из которых несколько расплывчаты и идеалистичны: подготовка молодежи к активной, самостоятельной роли в будущем

«Свободная Европа» / Радио «Свобода», 25 сентября 2011 года, [http://www.rferl.org/content/why\\_no\\_gold\\_rush\\_in\\_kyrgyzstan/24339470.html](http://www.rferl.org/content/why_no_gold_rush_in_kyrgyzstan/24339470.html) - 28 сентября 2011.

<sup>333</sup> Интервью с главой экономического аналитического центра, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>334</sup> «Doing Business» 2012: Сравнение регулирования для отечественных фирм в 183 странах», Международный Банк Реконструкции и Развития / Всемирный Банк, 2012 г., стр. 107.

<sup>335</sup> «Профильный комитет ЖК увеличил количество госструктур, имеющих право на проверку предпринимателей до 21 (перечень)», Тазабек, 2 ноября 2011 <http://www.tazabek.kg/news:247621/> - 2 ноября 2011.

<sup>336</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 34.

<sup>337</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 9.

своих общин «путем самореализации в рамках национальных программ и других государственных проектов, ориентированных на здравоохранение и образование молодых людей» и «обеспечение участия молодежи в текущих практических проектах посредством института волонтерства».

По духу и использованному языку проект Государственной стратегии имеет много общего с Законом КР «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года, в том числе акцент на участие молодежи. В целом, в нем перечислены девять целей:

- Сформировать поколение «активных граждан [. . .], способных взять на себя ответственность за развитие страны и ее регионов, а также принимать участие в процессе управления и реализации молодежной политики»;
- «Сформировать ориентиры ценностей (морального характера) среди молодежи, которые обеспечат стабильное, инновационное развитие страны, ее территориальную целостность и культурную самобытность народа Кыргызстана»;
- «Создать и обеспечить правовые, социально-экономические и другие условия для развития активной молодежи»;
- «Поддерживать общественно-полезные инициативы молодежи в интересах государства»;
- «Разработать систему и механизмы эффективных мер для молодежи», в том числе инициативы, которые пытаются «вовлечь молодежь в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества»;
- «Создать единую систему совместной координации, мониторинга и оценки [. . .] секторальных политик (в первую очередь, в сфере образования, здравоохранения и занятости)», а также других молодежных программ, осуществляемых государственными и неправительственными субъектами»;
- Обеспечить осуществление соответствующих информационных и коммуникационных программ»;
- Обеспечить гарантированный уровень социальных услуг для молодежи и реализовать целевые социальные программы для уязвимых молодых людей и молодежи из групп риска»;
- Создать институт молодежного волонтерства и обеспечить его функционирование.

В проекте Государственной стратегии также представлены пять приоритетов: участие молодежи, распространение информации, государственные социальные услуги для всех молодых людей, национальные программы для отдельных категорий молодых людей и ориентированное на конкретные результаты управление государственными программами. Многие из целей, изложенных в этом разделе, кажутся расплывчатыми или тавтологичными. Например, доступ к среднему образованию будет обеспечен «посредством работы, направленной на сокращение числа неохваченных молодых людей». Тем не менее, в стратегии также перечислены конкретные улучшения, к которым следует стремиться. К ним относятся: увеличение числа ориентированных на молодежь медицинских учреждений, модернизация и расширение услуг по обеспечению занятости молодежи, поддержка молодых людей, занятых в сфере малого бизнеса, а также стимулирование толерантности.

Разработка Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года, завершенная примерно в то же время, что и проект Государственной стратегии, была предусмотрена Законом «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года. Текст документа охватывает в значительной мере те же сферы, что и стратегия, хотя содержит меньше страниц и менее подробно. В то же время, в ней упоминаются три цели, которые не совсем четко рассматриваются в стратегии: переход от существующей «социально-патерналистской» модели молодежной политики к модели, основанной на «инвестициях и партнерстве», культивирование чувства патриотизма в молодых людях, а также строительство «единой вертикальной структуры» управления молодежной политикой. Документ не содержит разъяснения ни одной из этих целей.

Проект Целевой программы также предусматривает достижение пяти результатов: увеличить число официальных организаций, работающих с молодежью, с целью обеспечить

более активное участие молодых людей в жизни общества и бизнесе, повысить качество профилактической работы среди молодежи и улучшить их здоровье; расширить доступ к информации для молодых людей, особенно о существующих видах молодежной политики, улучшить качество гражданского и патриотического воспитания молодежи, а также способствовать продвижению и расширять международное сотрудничество в области молодежной политики.

## 4.2. Осуществление и реализация политики

Стратегии и обязательства, направленные на выполнение решений в области политики во всех секторах, были неэффективными из-за частой смены руководства, слабой культуры разработки политики и нехватки финансовых, человеческих и технологических ресурсов, либо их неэффективного использования. Конкретные механизмы для обеспечения доступа молодых людей к информации и реализации прав и возможностей, похоже, определены слабо и не применяются надлежащим образом. Большинство законов, подзаконных актов и положений носят декларативный характер, не предусматривая ни мер по их реализации, ни санкций за их невыполнение. По всем указанным выше причинам, программы, ориентированные на молодых людей, часто зависят от международных доноров и меняются вместе с их приоритетами и финансированием.

В проекте Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года сделана попытка устранить эти недостатки посредством «ориентированного на конкретные результаты управления».<sup>338</sup> Согласно документу, для этого необходимы четкие и понятные измеримые цели, разработка планов действий, а также методология для оценки результатов и эффективности работы правительства.

Сегодня структуры и механизмы, существующие для реализации и осуществления государственных политик, включают местные органы власти, возглавляемые политическими назначенцами, и местные представители, избираемые всенародным голосованием. Хотя в документах молодежной политики большая ответственность традиционно возлагалась на местные органы власти, средства на исполнение молодежной программы часто не выделялись. Налоговые реформы, проведенные в 2009 году, привели к сокращению числа налогов, подлежащих уплате в местную казну с восьми до двух, в результате руководство городов и сел еще больше стало зависеть от финансирования из Бишкека.<sup>339</sup> Несмотря на переход к децентрализации в эпоху Бакиева, местные лидеры могут сыграть решающую роль в обеспечении молодых людей информацией и предоставлении им возможностей. Руководитель одной сельской администрации в Чуйской области рассказал о том, как, используя личные знакомства, он организовал встречи в высших учебных заведениях в Бишкеке для учащихся, заканчивавших среднюю школу, которая находилась в его юрисдикции, и нанял несколько автобусов для транспортировки учащихся в город, чтобы познакомить их со столицей и ее школами.<sup>340</sup>

Большинство министерств, ответственных за политику, влияющую на молодежь, в определенной степени присутствуют и на местном уровне. В некоторых случаях представители или контактные лица работают в различных областных или районных центрах; в других случаях они представлены на уровне городов или сел в виде поставщиков услуг, таких как школы, больницы и милицейские участки. По состоянию на ноябрь 2011 года Министерство по делам молодежи запланировало взять под свое крыло 17 молодежных центров в Ошской и Джалал-Абадской областях, созданных ЮНИСЕФ, и управлять ими совместно с молодежным проектом, финансируемым ЮСАИД.<sup>341</sup> Проект Государственной стратегии также предусматривает создание сети таких центров в каждом областном центре и некоторых других крупных городах к 2015 году.

<sup>338</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VI «Принципы».

<sup>339</sup> Интервью с экспертами по вопросам местного самоуправления, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>340</sup> Интервью с главой местной администрации в Чуйской области, ноябрь 2011 года.

<sup>341</sup> Интервью с представителями молодежных НПО в городах Ош и Бишкек, ноябрь 2011 года.

Что касается молодежной политики как таковой, возможности государства по ее осуществлению были ограничены последующей реструктуризацией отрасли. Как отмечается в проекте Целевой программы, реорганизация правительства в 2005 году и ликвидация областных комитетов по делам молодежи привела к сокращению числа штатных единиц, занимающихся молодежной политикой на уровне области с шести до одного, а в каждом районе – с двух или трех до одного. В ноябре 2010 года, спустя семь месяцев после того, как Министерство молодежи начало свою работу, только 23 из 48 штатных единиц были заполнены в центральном аппарате, а в областях работало 7 единиц из запланированных 20.<sup>342</sup> К июлю 2011 года Министерство назначило 19 из 20 запланированных представителей на областном уровне - от 1 до 4 человек на область.<sup>343</sup> (Работники, ответственные за молодежную политику на более низких уровнях правительства, обычно совмещают основные обязанности, связанные с молодежью, с другими обязанностями).<sup>344</sup> Сотрудники Министерства в Бишкеке, как правило, очень молоды, с небольшим опытом профессиональной работы. Для того чтобы нанять достаточное количество людей, Министерство убедило парламент отказаться от определенных минимальных требований к государственным служащим о предыдущем профессиональном опыте.<sup>345</sup>

Министерство молодежи также столкнулось с серьезными проблемами вследствие недостаточного государственного финансирования. Например, в 2010 году, когда Министерство неожиданно возникло, его бюджет составлял мизерные 5,2 миллиона сомов (около 113 000 долларов США), но министерством было собрано дополнительно около 20 миллионов сомов от международных доноров, включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ГИЗ и ФСК. В следующем году государственное финансирование увеличилось десятикратно до 51,5 млн. сомов,<sup>346</sup> но, по-прежнему, его бюджет был одним из самых низких среди всех остальных национальных государственных ведомств.<sup>347</sup>

Другие важные секторы для расширения прав и возможностей молодежи испытали аналогичный недостаток ресурсов или их неразумное распределение. К примеру, в сфере образования, система расчета и распределения финансирования школ кажется крайне неэффективной. В 2010 году Заместитель министра образования заявил, что школы страны обеспечены необходимыми учебниками не более, чем на 40%.<sup>348</sup> Некоторые школы переполнены и находятся в плохом состоянии, а другие, особенно в сельской местности, практически пусты. Профессия учителя стала настолько непривлекательной, что, согласно одному отчету, 41,5% учителей – это пенсионеры, для которых «на горизонте не видно поколения, способного их заменить. Те, кто остался, подвергаются притеснениям со стороны начальства и властей», которые часто заставляют их выполнять дополнительную работу без оплаты.<sup>349</sup> Осенью 2010 года заработная плата учителей составляла всего лишь 26 долларов США в месяц.<sup>350</sup> Сотни учителей и преподавателей объявили забастовку той зимой, вынудив правительство повысить заработную плату, несмотря на огромный дефицит бюджета. Предварительные данные свидетельствуют о том, что это позволило привлечь в профессию молодых людей.<sup>351</sup> Тем не менее, ситуация с работой в Кыргызстане настолько тяжелая, а коррупция распространена настолько, что 70 из 83 начинающих учителей, опрошенных в Ошской и Джалал-Абадской областях в 2011 году, сказали, что они должны платить взятки, чтобы сохранить свою работу.<sup>352</sup>

В некоторых случаях низкая способность властей выполнять свои задачи по реализа-

<sup>342</sup> Интервью с должностным лицом Министерства по делам молодежи, июль 2011.

<sup>343</sup> Список региональных представителей, предоставленный Министерством молодежи, июль 2011.

<sup>344</sup> Отдельные интервью с руководителями двух местных администраций в Чуйской области, ноябрь 2011 года.

<sup>345</sup> Интервью с должностным лицом Министерства по делам молодежи, июль 2011.

<sup>346</sup> «Алиясбек Алымкулов: наставить молодежь Кыргызстана на верный путь нелегко, но мы не сдаемся».

<sup>347</sup> Государственный бюджет на 2011 год, разбивка, подготовленная Центральным-азиатским институтом свободного рынка (CAFMI); проект финансируется Программой «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда «Сорос-Кыргызстан».

<sup>348</sup> Ирина Павлова «В Кыргызстане обеспеченность школ учебниками не превышает 40 процентов», 24.kg, 24 августа 2010 года, <http://www.24kg.org/community/81159-v-kyrgyzstane-obespechennost-shkol-uchebnikami-ne.html> - 21 октября 2011.

<sup>349</sup> «Центральная Азия: Распад и падение», стр. 5 и 7.

<sup>350</sup> Там же, стр. 6.

<sup>351</sup> Интервью со специалистом в области образования, октябрь 2011 года.

<sup>352</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 29.

ции политики связана не столько с отсутствием средств, сколько с «фрагментарным характером предоставления финансовых потоков и услуг».<sup>353</sup> Эта проблема нередко отмечалась в секторе здравоохранения.

Ответственность за реализацию политики часто неясна, размыта или возложена, но не поддерживается необходимыми ресурсами. Закон «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года гласит, что молодежная политика должна осуществляться через уполномоченный государственный орган, ответственный за эту политику, но не более того.<sup>354</sup> Санкции за невыполнение редко предусмотрены, а если и существуют, они, как правило, неэффективны. Например, Закон «Об образовании» предусматривает выплату возмещения в случае низкого качества среднего профессионального или высшего образования,<sup>355</sup> но это положение применяется редко, если вообще когда-либо применялось. Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года предусматривает обязательную персональную ответственность должностных лиц, отвечающих за реализацию молодежной политики, но не определяет никаких инструментов для достижения этой цели.<sup>356</sup> Аналогичным образом, проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года в своем плане действий по реализации возлагает ответственность за достижение большинства целей на несколько министерств, а также доноров и НПО. Эта практика, которая проявляется и в более ранних документах молодежной политики, была раскритикована активистами молодежного движения еще в 2006 году, когда МПГ написала: «Необходимо разграничение между ответственностью за выполнение программных мер, которые должны, безусловно, входить в сферу ответственности государства и добровольным участием молодых людей в процессе принятия решений».<sup>357</sup>

Несмотря на наличие доступа к программам по поддержке молодежи, похоже, эти программы не настолько хорошо известны. Существуют некоторые положения, касающиеся предоставления непосредственным бенефициарам информации о политике, влияющей на молодежь, но эта информация, по большей части, не достигает тех, для кого она предназначена. По результатам нескольких исследований, проведенных в 2011 году, от 70% до 84% молодых людей проявили интерес к молодежной политике.<sup>358</sup> Однако исследование, проведенное молодежными активистами в 2010 году, показало, что 72,7% молодых людей «ничего не слышали о функционировании» Министерства молодежи.<sup>359</sup>

Министерство по делам молодежи не одиноко в своей неспособности осведомлять молодых людей о правах, возможностях и имеющейся для них информации. К примеру, в городе Оше представитель Молодежной биржи труда, находившейся до недавней реструктуризации правительства в ведении Министерства труда, посещал средние школы раз в три месяца с целью проведения информационных встреч.<sup>360</sup> Тем не менее, последние исследования показывают, что не многим молодым людям известно о существовании этой финансируемой государством службе занятости или они не считают ее надежной. По результатам исследований в этих трех областях в 2011 году от 24% до 36% молодых людей знали о существовании местных организаций, которые могли бы помочь им в поиске работы, но лишь от 7% до 15% из них обратились в государственные службы занятости.<sup>361</sup> (Еще от 7% до 11% заявили, что проконсультируются по месту своего обучения, а от

<sup>353</sup> «Отчет Всемирной организации здравоохранения: Финансирование системы здравоохранения - путь к всеобщему охвату» ВОЗ, 2010, стр. 77.

<sup>354</sup> Закон «Об основах государственной молодежной политики», Статья 10.

<sup>355</sup> Закон «Об образовании» Кыргызской Республики, Статья 41.

<sup>356</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VI «Принципы».

<sup>357</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 9.

<sup>358</sup> Опросы, проведенные в трех областях (Чуйской, Иссык-Кульской и Джалал-Абадской) Министерством труда в середине 2011 года; результаты предоставлены доктором Ханнелоре Кресс, старшим советником в области политики на рынке труда.

<sup>359</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5.

<sup>360</sup> Интервью с должностным лицом местного отдела Министерства труда в Оше, ноябрь 2011.

<sup>361</sup> Опросы, проведенные в трех областях (Чуйской, Иссык-Кульской и Джалал-Абадской) Министерством труда в середине 2011 года; результаты предоставлены доктором Ханнелоре Кресс, старшим советником в области политики на рынке труда.



6% до 9% сказали, что они воспользуются Интернетом в поиске работы. Как отмечалось в Главе 2, подавляющее большинство – от 44% до 68% респондентов заявили, что обратятся за советом к родителям).<sup>362</sup>

В ходе серии фокус-групп в Бишкеке в 2010 году получены аналогичные результаты: «Студенты подчеркивают плохую работу центров занятости», - сказано в итоговом отчете. «По мнению студентов, эти центры предлагают работу с низкой заработной платой и не соответствуют ожиданиям молодых людей».<sup>363</sup> Также как и их сверстники в регионах, «за помощью в поиске работы молодые люди [в столице] более склонны обращаться к друзьям, знакомым и родственникам, а также использовать информацию, полученную из средств массовой информации».<sup>364</sup> «Зависимость от личных связей кажется чем-то неизменным: проведенный в 2008 году опрос, результаты которого были опубликованы Международной Организацией Труда (МОТ) показали, что «при принятии решения о будущей работе большинство молодых людей в Кыргызстане (60%) слушаются своих родителей, а 30% – советуются со своими друзьями и соседями».<sup>365</sup> Члены небольшой молодежной фокус-группы, организованной нашей командой в Чуйской области в ноябре 2011 года, не знали о существовании молодежной биржи труда.

Отсутствие информации и услуг по охране здоровья, особенно для молодых людей в сельской местности, представляет собой серьезную проблему. Одна из попыток решить данную проблему – это, так называемые, Сельские комитеты здоровья. Группы волонтеров распространяют информацию о различных инициативах в области охраны здоровья – от гигиены зубов до санитарии в каждом селе страны. Эти программы разработаны Министерством здравоохранения, которое спустило их региональным координаторам.<sup>366</sup> Молодые люди не рассматриваются как отдельная группа бенефициаров,<sup>367</sup> поэтому сложно судить об успехе этой работы, поскольку качество ее выполнения полностью зависит от отдельных волонтеров. По данным национального опроса общественного мнения в 2009 году, лишь 32% молодых людей знали, что здоровое питание является частью здорового образа жизни.<sup>368</sup> Медсестра-акушерка в одном из сел Чуйской области сообщила нашей команде, что вопросы, задаваемые молодыми людьми, касаются, главным образом, репродуктивного здоровья, но она отметила, что молодые женщины меньше стесняются задавать такие вопросы ей, так как она женщина, в то время как молодые люди гораздо более неохотно спрашивают ее об этом.<sup>369</sup> В отчете ПРООН за 2009-2010 годы отмечается, что репродуктивное здоровье мужчин являлось серьезной проблемой среди молодых людей в Кыргызстане, и эксперты отмечают «высокий уровень урологических патологий среди мужчин трудоспособного и репродуктивного возраста».<sup>370</sup> С практической точки зрения, «услуги в этой области слаборазвиты, особенно в сельской местности. Для того чтобы посетить уролога или андролога, молодым людям из сельской местности приходится ехать в областной центр или в Бишкек».<sup>371</sup> «Эта проблема усугубляется еще и гендерными стереотипами, распространенными в стране. Как указано в разделе 2.5, ожидается, что мужчины должны быть более крепкими и выносливыми, особенно в сексуальном плане, поэтому молодым людям часто не с кем обсуждать такие деликатные проблемы».<sup>372</sup>

<sup>362</sup> Там же.

<sup>363</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 15.

<sup>364</sup> Там же.

<sup>365</sup> «В Кыргызстане программы занятости и обучения помогают сдерживать исход сельского населения», Международная Организация Труда, 16 июня 2008 года. [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS\\_094231/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_094231/lang-en/index.htm) - 1 ноября 2011.

<sup>366</sup> Интервью со специалистом в области здравоохранения, Ош, ноябрь 2011 года.

<sup>367</sup> Там же.

<sup>368</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 42.

<sup>369</sup> Интервью с сестрой-акушеркой, Чуйская область, ноябрь 2011

<sup>370</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 40.

<sup>371</sup> Там же.

<sup>372</sup> Там же.

### 4.3. Охват и беспристрастность политики

Не все молодые люди имеют равный доступ к информации и реализации прав и возможностей, гарантированных политикой. По словам молодого чиновника из Министерства молодежи, крупнейшей маргинальной группой является сельская молодежь,<sup>373</sup> или примерно две трети молодых людей в стране. Как отмечалось выше, доступ к медицинской помощи для молодых людей, проживающих в сельской местности, гораздо более ограничен, чем для их городских сверстников. Кроме того, дети из сельских и горных общин получают менее качественное образование, а «также часто привлекаются на сельскохозяйственные работы и заняты выполнением других семейных обязанностей».<sup>374</sup> Даже когда эти учащиеся успешно проходят единое национальное тестирование для поступления в высшие учебные заведения, они «обычно поступают в менее престижные вузы и факультеты, потому что их оценки ниже [чем у молодых людей из города], и они не могут конкурировать с такими высокими оценками, которые получают учащиеся из Бишкека».<sup>375</sup> Как отмечалось в разделе 4.1, на таких учащихся государство может оказать давление при выборе профессии.

По словам учителей и работников системы образования, опрошенных на юге Кыргызстана в 2010 году, наиболее уязвимые группы молодых людей с точки зрения доступа к образованию—это лица с ограниченными физическими или умственными возможностями. Этому мнению придерживаются 57% учителей и 39% работников системы образования.<sup>376</sup> В действительности, права детей с ограниченными возможностями не упоминаются конкретно в Законе «Об образовании», за исключением общей ссылки на недопущение дискриминации. Как указано в отчете ОЭСР за 2010 год «на практике инклюзивное образование не является приоритетом правительства с точки зрения финансирования. Ожидается, что эту инициативу должны взять на себя неправительственные организации и международные донорские организации».<sup>377</sup> Другими уязвимыми группами, выявленными в ходе вышеупомянутого опроса среди учителей и работников системы образования, являются брошенные и бездомные, а также работающие дети. Очень небольшой процент работников системы образования выделили этнические меньшинства и детей внутренних мигрантов и беженцев, как имеющих ограниченный доступ к образованию.<sup>378</sup> Как уже отмечалось в этом отчете, проблемы с неравным доступом, которые влияют на внутренних мигрантов, как правило, наиболее заметны в окрестностях Бишкека, где наблюдается высокая концентрация этой группы населения.

Неравноправие, с которым сталкиваются внутренние мигранты в попытке получить доступ к государственным услугам, таким как образование и здравоохранение, перечислялись в разделах 2.3 и 3.1, но эта подгруппа молодых людей также сталкивается с проблемами при осуществлении своих избирательных прав. До недавнего времени гражданин, проживающий в стране, мог голосовать только на избирательном участке, по адресу своей официальной прописки. Но высокий уровень бюрократии, необразованность и недоверие к правительству привели к тому, что многие люди проживают в одном месте, но прописаны в другом. Таким образом, многие внутренние мигранты не осуществляют свое избирательное право. Во время Президентских выборов в октябре 2011 года граждане впервые могли голосовать независимо от прописки, хотя избирательные комиссии не всегда были готовы к этому.<sup>379</sup>

Как отмечалось в разделе 2.4, правоохрнительная и судебная системы Кыргызстана

<sup>373</sup> Интервью с должностным лицом Министерства по делам молодежи, июль 2011.

<sup>374</sup> Шаматов «Влияние международных стандартизированных тестов на качество образования в Кыргызстане», стр. 5.

<sup>375</sup> Там же, стр. 15.

<sup>376</sup> «Отчет по оценке потребностей в образовании в южных областях Кыргызстана», подготовленный консалтинговой компанией «Five Business Group» для Образовательной программы ФСК, 2010, стр.13-14.

<sup>377</sup> «Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», стр. 209.

<sup>378</sup> «Отчет по оценке потребностей в образовании в южных областях Кыргызстана» стр.13–14.

<sup>379</sup> Юлия Костенко «Члены избирательных комиссий в Кыргызстане не принимают бюллетени от граждан [которые] решили голосовать по адресу на свой выбор», 24.kg, 24 октября 2011. <http://eng.24.kg/politic/2011/10/24/21107.html> - 24 октября 2011.

слабы во всех отношениях, однако некоторые подгруппы молодых людей особенно уязвимы вследствие ограниченных возможностей для реализации своих прав на правосудие. Одна из таких групп – это молодые люди с низким уровнем доходов, которые не могут позволить себе нанять хорошего адвоката или платить взятки чиновникам. Другой подгруппой являются женщины, ставшие жертвами насилия в семье, так как милиция часто рассматривает такие преступления, как семейные дела, а количество приютов очень ограничено. (Женщины, ставшие жертвами изнасилования, также часто сталкиваются со сложностями с привлечением преступников к ответственности, в основном, из-за того, что они не сообщают о преступлении, опасаясь общественного осуждения).<sup>380</sup> Третьей группой с июня 2010 года являются этнические узбеки, особенно молодые люди на юге страны, которые, по словам правозащитников, несоразмерно подвергались «угрозам, насилию и серьезным нарушениям своих прав, таких как необоснованные аресты, пытки и жестокое обращение».<sup>381</sup> Молодежные активисты также отмечают, что молодые люди, задерживаемые сотрудниками милиции независимо от этнической принадлежности, могли стать жертвами жестокого обращения: в период с августа 2009 года по август 2010 года 69 жертв пыток сотрудниками милиции в возрасте от 14 до 28 лет, в том числе две женщины и восемь несовершеннолетних, обратились за помощью к защитникам.<sup>382</sup> Кроме того, система ювенальной юстиции развивается в Кыргызстане очень медленно, ЮНИСЕФ сыграл важную роль в обучении должностных лиц разработке политики,<sup>383</sup> однако сейчас программ по реабилитации не хватает, и молодые правонарушители часто носят клеймо в течение многих лет после своих правонарушений, в частности, среди сотрудников правоохранительных органов.<sup>384</sup>

Эксперты в области защиты детей отмечают, что при разработке политики иногда упускается из вида возрастная группа лиц от 16 до 18 лет. Чаще всего это касается молодых людей, находящихся в таких учреждениях, как приюты, специализированные школы-интернаты или, так называемые, детские дома, так как все эти молодые люди лишаются определенных форм защиты в 16-летнем возрасте.<sup>385</sup> Однако другие подгруппы этого же возрастного диапазона можно также отнести к «серой зоне» в политике, например, матерей-подростков. До недавнего времени ряд законов, известных как Семейный кодекс, в соответствии с которыми официальный возраст для вступления в брак установлен на уровне 18 лет, разрешал вступать в брак в исключительных случаях лицам в возрасте 16 лет. В июне 2011 года законодатели увеличили этот возрастной порог до 17 лет, но не внесли соответствующие изменения в Уголовный кодекс, который разрешает вступать в сексуальные отношения - 16 лет. Таким образом, молодая женщина, которая забеременела до достижения 17 лет, не может вступить в законный брак, рискуя подвергнуться осуждению самой или лишиться правовой защиты своего ребенка.

<sup>380</sup> Дэйзи Синделар «Год спустя, жертвы изнасилования в Оше до сих пор живут в тени», Радио «Свободная Европа» / Радио «Свобода», 9 июня 2011 года. [http://www.rferl.org/content/kyrgyzstan\\_osh\\_rape\\_kyrgyz\\_ubeks\\_ethnic\\_clashes/24229595.html](http://www.rferl.org/content/kyrgyzstan_osh_rape_kyrgyz_ubeks_ethnic_clashes/24229595.html) - 9 июня 2011 года.

<sup>381</sup> «Искаженное правосудие: Уголовные дела и судебные процессы по делам о столкновениях в Кыргызстане в июне 2010 года» Human Rights Watch, 8 июня 2011 года. <http://www.hrw.org/reports/2011/06/08/distorted-justice-0> - 12 июня 2011 года.

<sup>382</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 10.

<sup>383</sup> Интервью со специалистами по вопросам молодежи, Бишкек, июль 2011 года.

<sup>384</sup> Альбина Метеорова «Правоохранительная система Кыргызстана ставит на трудных подростков клеймо преступников», агентство KyrTAG, 2 августа 2011 года. <http://www.kyrtag.kg/?q=news/8775> - 2 августа 2011.

<sup>385</sup> Интервью с экспертом по защите детей, Бишкек, июль 2011 года.

#### 4.4. Признание молодежи в политике

Анализ действующего законодательства, подготовленный для Министерства по делам молодежи при поддержке ПРООН в феврале-марте 2011, выявил, что в ряд законов можно было бы внести изменения с целью более полного охвата молодых людей. Однако многие из рекомендаций, подготовленные на основе анализа, придерживаются патерналистской традиции при разработке политики, обещая социальное обеспечение, размер которого на самом деле является минимальным. Одним из примеров является предложение автором анализа, чтобы Закон «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» 2001 года, в соответствии с которым в настоящее время «нуждающиеся семьи студентов»<sup>386</sup> являются категорией получателей, четко охватывал «молодежь и молодые семьи в трудной жизненной ситуации». Он также предложил, чтобы Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» был расширен с целью выделения молодых людей в отдельную группу населения. В сентябре 2011 года Министерство молодежи объединило эти предложения и рекомендовало внести поправки в Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», предлагая считать в качестве приоритетной группы «молодых людей и молодые семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации» при предоставлении государственных медицинских и социальных услуг. В соответствии с проектом закона перечень конкретных услуг и льгот будет определяться правительством.<sup>387</sup> Эта поправка, кажется, преследует благие намерения, однако низкое качество услуг, на получение которых она дает право уязвимым молодым людям, ставит под сомнение ее эффективность. Кроме того, данная поправка не предусматривает расширения доступа к медицинским учреждениям, ориентированным на молодежь.

В сфере образования анализ указывает на необходимость внесения поправок в Закон «О начальном профессиональном образовании» 2006 года. В настоящее время закон предусматривает, что правительство обязано покрывать оплату за обучение детей-сирот и детей, находящихся под опекой государства до тех пор, пока они не достигнут 18 лет. Анализ показывает, что это «не совсем справедливо», так как у этих молодых людей вряд ли будут средства для продолжения своего образования без дальнейшей поддержки. Таким образом, это предполагает, что закон должен быть изменен, для того чтобы он обеспечивал безусловное государственное финансирование в период получения ими начального профессионального образования. Анализ также указывает на необходимость внесения изменений в ряд законов, для того чтобы они гарантировали определенные услуги в области образования, здравоохранения и социальной защиты для тех молодых людей, которые прошли военную службу. Здесь необходимо предусмотреть скидки или стипендию на получение профессионального и высшего образования, а также профессиональное обучение.

Другие документы, упомянутые в анализе, включают Законы КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (1998 года) и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (2009 года). Оба закона предусматривают открытое обсуждение государственного бюджета и возможность внесения предложений в отношении политики, но ни один из них не указывает на необходимость вовлечения молодых людей в такие обсуждения.

В секторах, не касающихся молодежной политики как таковой, степень, в которой молодые люди признаются в качестве отдельной подгруппы населения, различна. В дополнение к официальным категориям молодых людей, рассмотренным в разделах 3.2 - 3.4, стоит отметить, что сектор образования занимается исключительно детьми и молодежью, но придерживается своей классификации и разбивки на категории по возрастному признаку, типу учебного заведения и другим критериям. Национальный статистический комитет признает лиц в возрасте от 14 до 28 лет в качестве отдельной категории и собрал данные об этой возрастной группе во время переписи населения в 2009 году, хотя и не по всем категориям вопросов исследования.

<sup>386</sup> Похоже, это касается семей с низким уровнем доходов, в которых один или оба супруга являются студентами.

<sup>387</sup> Проект постановления «О дополнениях в закон «О защите здоровья граждан Кыргызской Республики», Правительство Кыргызской Республики, 9 сентября 2011 года. <http://www.gov.kg/?p=3146> – 26 октября 2011.

#### 4.5. Согласованность политики

Одна из задач и целей создания Министерства по делам молодежи заключалась в координировании всех видов молодежной политики правительства, однако, оказалось, что Министерство не в состоянии это сделать. На протяжении почти 20 месяцев своего существования Министерство оставалось относительно слабым в политическом и финансовом плане. Высокопоставленные должностные лица из других министерств и ветвей власти открыто высказывали сомнения в его адрес, снисходительно высказываясь о его персонале и программных документах, и игнорируя заседания министерства.<sup>388</sup> Повышение Министра молодежи до главы вновь созданного Министерства молодежи, труда и занятости, конечно, похоже на вотум доверия к нему со стороны нового руководства страны. Однако до этой реструктуризации Министерство по делам молодежи было вынуждено бороться, хотя и не совсем успешно, за финансирование, персонал и помещения. Оценка молодежными активистами работы Министерства за первые шесть месяцев показала, что ведомству не хватает системного подхода и «четкого понимания своей роли и места в системе государственного управления. [. . .] До тех пор, пока не будет конкретного плана и четкого понимания» цели министерства, говорится в оценке, «его дальнейшее функционирование кажется бессмысленной тратой денег налогоплательщиков».<sup>389</sup> Министерство по делам молодежи, в некоторой степени, признало свою слабость в межотраслевой координации, которая более подробно рассматривается в Главе 6. Это помогло заложить правовую основу для создания нового координационного совета, действующего под эгидой кабинета министров, который будет заниматься вовлечением других ведомств в разработку и реализацию молодежной политики.<sup>390</sup> Один из высокопоставленных должностных лиц Министерства по делам молодежи также одобрил усилия по разработке проекта Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, в качестве межотраслевого документа в области политики, отметив, что если стратегия «только наша [Министерства], то мы единственные, кто будет работать. Но если она [стратегия] государственная, то все будут [работать]».<sup>391</sup>

В настоящее время программные документы, влияющие на молодых людей, но вне компетенции Министерства молодежи, часто противоречат друг другу или не принимают во внимание реалии, которые являются важными и актуальными с учетом потребностей и положения молодых людей. Например, Закон КР «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года предусматривает ряд мер, направленных на оказание помощи различным категориям уязвимых молодых людей, в том числе с низким уровнем дохода. Закон требует от местных органов власти разработки положений по оказанию помощи этим группам,<sup>392</sup> а также проведения государственных тендеров среди поставщиков социальных услуг на предоставление уязвимым молодым людям различных форм помощи.<sup>393</sup> Тем не менее, изменения, внесенные в более широкие рамки социальной политики Кыргызстана в 2010 году, в некотором смысле, лишили бедных помощи. Прежде всего, сократилась доля так называемых льгот по категориям (т.е. льгот, не привязанных к потребностям), предоставляемых семьям с низкими доходами, в том числе субсидий на электроэнергию. (Размер этих субсидий снизился с 46% в 2009 году до всего лишь 20% в первой половине 2010 года; в 2008 году этот показатель был на уровне 65%).<sup>394</sup>

Некоторые документы молодежной политики, находящиеся в настоящее время на этапе разработки, не признают открыто тот факт, что предложенные в них меры противоречат существующей практике. Кроме того, они не предусматривают каких-либо механизмов для

<sup>388</sup> Интервью с должностными лицами, Бишкек, июль 2011.

<sup>389</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5-6.

<sup>390</sup> Интервью с должностным лицом Министерства по делам молодежи, июль 2011.

<sup>391</sup> Там же.

<sup>392</sup> Закон «Об основах государственной молодежной политики», июль 31, 2009, Статья 7.2.3.

<sup>393</sup> Там же, Статья 18.2.

<sup>394</sup> Бен Слей, редактор «Услуги энергоснабжения и коммунальные услуги в Кыргызстане и Таджикистане: оценка уровня бедности и социального воздействия» Управление старшего экономиста, ПРООН, 2011 год, стр. 21. [http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/vulnerability/Senior%20Economist%20Web%20site/PSIA%20Manuscript\\_29\\_10\\_11.pdf](http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/vulnerability/Senior%20Economist%20Web%20site/PSIA%20Manuscript_29_10_11.pdf) - 17 октября 2011 года.

синхронизации политики и практики. Например, Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года предусматривает интеграцию молодых людей в международные «научные и образовательные процессы». Однако, в действительности, лишь немногие высшие учебные заведения Кыргызстана признают дипломы иностранных университетов, более того, они даже отказываются повышать заработную плату преподавателям с такими дипломами до уровня владельцев аналогичных дипломов, но выданных вузами Кыргызстана.<sup>395</sup> Авторы Целевой программы, похоже, либо не знают об этом или считают достаточным устанавливать цели без разработки процедур для их достижения.

Другим примером несогласованности процесса разработки политики является вопрос о языке обучения, который неоднократно становился предметом политической повестки, вместо того, чтобы способствовать прагматическим целям развития. В проекте Среднесрочной программы развития на 2012-2014 годы Министерства образования, разработанном в середине октября 2011 года, в качестве приоритетного направления указано «развитие поликультурного и многоязычного образования». Однако чиновники Кыргызстана, в том числе бывший Президент Отунбаева, колеблются с принятием решения по этому вопросу. Весной 2011 года парламент должен был рассмотреть Концепцию этнической политики и консолидации общества Кыргызстана, предусматривающей обучение учащихся начальной школы на родном языке детей с постепенным добавлением параллельного обучения на втором языке, для того чтобы все дети стали двуязычными к моменту окончания школы.<sup>396</sup> Отунбаева, казалось, одобрила этот план, но в июне 2011 года удивили эксперты в области раннего детства, заявив, что все начальное образование должно быть исключительно на кыргызском языке.<sup>397</sup> Несколько дней спустя «она несколько смягчила эту позицию в пользу выбора родителями языка обучения и признала важность [обучения] на русском языке».<sup>398</sup> В течение нескольких недель, подстегиваемый националистической фракцией парламент принял совершенно другую Концепцию этнической политики, которую несогласные законодатели осудили как дискриминационную против русскоязычного населения. В конце 2011 года специальная комиссия все еще работала над гармонизацией этих двух документов в рамках единой политики.<sup>399</sup>

В проекте Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года признается необходимость устранения несогласованности политики. Он предусматривает создание единой, интегрированной системы молодежной политики, согласованной со всеми секторами и стратегиями развития; предлагаемым механизмом для достижения этой цели является «устойчивый» государственный орган, ответственный за молодежную политику.<sup>400</sup>

#### **4.6. Согласование политики с региональными и международными принципами**

За два десятилетия независимости Кыргызстан продемонстрировал свою высокую степень открытости по отношению к международным соглашениям и стандартам, а порой даже к участию международных организаций в разработке политики. В определенных случаях они обеспечивают информацией для разработки молодежной политики, но в некоторых важных аспектах их влияние ограничено. Например, многие из 10 шагов по развитию национальной молодежной политики, предложенной Всемирной программой

<sup>395</sup> Интервью с доцентом с Кыргызского Национального Университета, июль 2011 года.

<sup>396</sup> Кейт Лэфем «Кыргызстан: детям меньшинств нужно больше, чем государственный язык», EurasiaNet.org, 21 июня 2011 года. <http://www.eurasianet.org/node/63717> - 21 июня 2011 года.

<sup>397</sup> Там же.

<sup>398</sup> Там же.

<sup>399</sup> Толгонай Осмонгазиева «Замира Дербисхева: кыргызская нация переживает период раздробленности», 24.kg, 7 декабря 2011 года. <http://www.24kg.org/community/116019-zamira-derbisheva-kyrgyzskaya-naciya-perezhibaet.html> - 10 декабря 2011.

<sup>400</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VI «Принципы».

действий за молодежь ООН<sup>401</sup> предприняты лишь частично. Оценка потребностей молодежи, институциональная база для молодежной политики, а также мониторинг и оценка остаются слабыми, участие заинтересованных сторон не предусматривает вовлечение некоторых наиболее активных молодежных организаций в стране, а определение «уязвимых групп», как правило, не включает этнические меньшинства и другие категории молодых людей, чувствительных в политическом или культурном отношении. Перечень доступных ресурсов, подготовленный для Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, является слишком общим, а анализ прошлых успехов и неудач был поверхностным или неполным. Несмотря на «партнерство Министерства молодежи в целях принятия действий» с молодежными НПО, многие из последних ставят под сомнение целесообразность таких взаимоотношений и время от времени критикуют Министерство за то, что оно дублирует работу НПО, вместо того, чтобы дополнять и координировать их деятельность.<sup>402</sup> Похоже, здесь имеется ввиду, главным образом, зависимость Министерства от внешних грантов и его проектная деятельность. Стоит также отметить, что библиографический список литературы, использованной при разработке Государственной стратегии, включает казахстанский, российский, таджикский и украинский документы молодежной политики, но ни один из европейских документов и международных контрольных показателей не использовались.

В некоторых областях политики, влияющих на молодежь, правительство оказалось неспособным или не пожелало обеспечить соблюдение международных стандартов. Одним из примеров является присоединение Кыргызстана к Конвенции о правах ребенка. Хотя это произошло в 1994 году, соответствующий комитет ООН отметил прогресс страны с приведением своей практики в соответствие с Конвенцией неудовлетворительным в 2000 и 2004 годах; в обоих случаях комитет заявил, что законы Кыргызстана и практики в области ювенальной юстиции не в полной мере соответствуют международным стандартам.<sup>403</sup> Проведение третьего обзора ожидается в феврале 2012 года.<sup>404</sup>

#### 4.7. Мониторинг и оценка политики

Закон Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики» определяет «мониторинг и оценку деятельности национальных органов власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц» в качестве одного из «принципов реализации государственной молодежной политики».<sup>405</sup> На практике мониторинг и оценка (МиО) реализации политики практически не осуществляются, отчасти потому, что политика редко включает измеримые цели, а также вследствие того, что достоверное изучение вопросов, влияющих на молодежь, проводилось очень редко в сравнении с изучением многих других вопросов. По данным ПРООН, Молодежная программа «Кыргызстан жаштары» на 2006-2008 годы никогда не включала «планы мониторинга достижения целей и выполнения задач программы».<sup>406</sup> Министерство молодежи попыталось устранить этот недостаток с помощью международных доноров посредством разработки планов действий с конкретными целевыми показателями, по крайней мере, в отношении своей деятельности. Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года предусматривает включение индикаторов в отношении всех целей политики и мероприятий по ее реализации. Однако, конкретные критерии оценки, предлагаемые в самой стратегии, похоже, не совсем обоснованы или реалистичны. Например, в документе говорится, что два основных индикатора для определения успеха молодежной политики – это «доверие мо-

<sup>401</sup> «Десять шагов к разработке Национальной молодежной политики» Молодежь в Организации Объединенных Наций: доклад по вопросам молодежи за 2005 год.

<sup>402</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5–6; интервью с молодежными активистами в городе Ош, ноябрь 2011 года.

<sup>403</sup> «Система ювенальной юстиции в Кыргызстане: текущее состояние, основные проблемы, обязательства и дальнейшие планы», презентация ЮНИСЕФ, 2011.

<sup>404</sup> Переписка по электронной почте с экспертом ЮНИСЕФ по защите детей, Бишкек, 9 ноября 2011 года.

<sup>405</sup> Закон «Об основах государственной молодежной политики», Статья 3.6.

<sup>406</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 14.

лодых людей к результатам этой стратегии», которое будет оцениваться путем проведения ежегодных социологических опросов, а также «уровень доверия общества к молодежи». <sup>407</sup> Мониторинг и оценку влияющей на молодежь политики в других сферах, таких как сектор образования, здравоохранения, культуры и труда, провести сложно, потому что ответственные министерства и ведомства не выделяют «потребности молодежи в отдельную целевую группу», и «структура бюджета осложняет проведение целостного анализа того, сколько государство тратит на молодежь и насколько эффективны такие расходы». <sup>408</sup>

Механизмы МиО молодежной политики не столь строгие, как применяемые в отношении политики в других областях, в частности, экономики и финансов, где международные финансовые институты проводят периодическую оценку и могут удерживать средства в случае несоблюдения каких-либо требований. МВФ недавно положительно оценил работу национальных агентств, занимающихся сбором макроэкономических статистических данных в Кыргызстане, отметив, что у них «есть правовая и институциональная среда, которая поддерживает качество статистических данных, а их персонал хорошо разбирается в современных методиках». <sup>409</sup> Тем не менее, оценка указывает на определенные недостатки в самих статистических данных, например, в отношении средней заработной платы и государственных финансов. <sup>410</sup>

Одна из самых больших проблем при разработке молодежной политики и оценке ее эффективности – это слабый сбор данных. Вот несколько недавних примеров:

- Несмотря на требование законодательства о включении детей с ограниченными возможностями в государственные образовательные учреждения, школы не представляют ни отчетов об этой работе, ни данных о количестве таких детей или степени их участия в учебном процессе. <sup>411</sup>
- В ходе обсуждения вопроса о детях, которые бросают школу, чтобы зарабатывать деньги, член парламента, который ранее занимал пост заместителя министра образования, сказал в 2010 году: «Официальных статистических данных о работающих детях нет. [ . . . ] Многие высокопоставленные чиновники, в том числе руководители региональных отделов образования, опасаются, что если они представят точные цифры, они потеряют свою работу. Таким образом, никто не осуществлял подсчета числа таких детей». <sup>412</sup> Обеспокоенность законодателя косвенно подтверждается различиями в текущей оценке числа детей, бросивших школу. Согласно Министерству образования, данные, представленные его местными отделами за 2011 год, отражают, что число детей и подростков, не посещающих школу, составило 1 972 человека, в то время как по результатам переписи населения в 2009 году их число составляло более 29 000 детей, <sup>413</sup> а некоторые неправительственные группы считают, что эта цифра в четыре раза выше. <sup>414</sup>
- По официальным данным, число людей с ВИЧ/СПИДом в Кыргызстане по состоянию на июнь 2010 года составило 2 951, по оценке ЮНЭЙДС, их реальное число, по меньшей мере, в пять раз выше. <sup>415</sup>
- Достоверные статистические данные об уровнях занятости и безработицы получить сложно, поскольку значительное число кыргызстанцев работают нелегально и поэтому, что под официальное определение «безработный» подпадают лишь те лица,

<sup>407</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел XI.

<sup>408</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 14.

<sup>409</sup> «Первый обзор выполнения трехлетней договоренности по расширенному кредитному механизму и просьба об изменении критериев реализации — информационное приложение», стр. 24.

<sup>410</sup> Там же, стр. 25.

<sup>411</sup> «Учащиеся с особыми потребностями и ограниченными возможностями», Организация экономического сотрудничества и развития, 2009 год, стр. 145.

<sup>412</sup> Асыл Осмоналиева и Гульзат Абдурасулова «Бедность ведет к детскому труду в Кыргызстане», Отчет Института по освещению войны и мира, 5 ноября 2010 года. Данные взяты с сайта 23 октября 2011 года <http://iwpr.net/report-news/poverty-drives-child-labour-kyrgyzstan>.

<sup>413</sup> «Объявлен месячник контроля посещаемости учащимися учебных заведений», Министерство образования и науки Кыргызской Республики, 21 октября 2011. Данные взяты с сайта 24 октября 2011 года [http://edu.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218:2011-10-21-09-12-42&catid=217:2011-10-21-09-11-44&Itemid=197](http://edu.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=218:2011-10-21-09-12-42&catid=217:2011-10-21-09-11-44&Itemid=197).

<sup>414</sup> «Бедность ведет к детскому труду в Кыргызстане».

<sup>415</sup> «Профилактика ВИЧ среди молодежи» (на русском языке), брошюра ЮНФПА в Кыргызстане, 2010 год.



которые зарегистрированы в государственных службах занятости и обратившиеся туда в поисках работы. Однако, в такие службы обращается относительно небольшое число безработных или занятых неполный рабочий день людей. По официальным статистическим данным, число зарегистрированных безработных лиц составляет всего лишь 62 000 человека,<sup>416</sup> но некоторые эксперты считают, что реальное количество безработных почти в 10 раз больше, а Министр труда признался в конце 2011 года, что реальная цифра «намного выше».<sup>417</sup>

- Данные, распространяемые среди молодежи Министерством труда о спросе на отдельные категории рабочих, основаны лишь на заявках работодателей, которые ищут себе работников через Молодежную биржу труда, а не на комплексной оценке потребностей рынка и возможностей.<sup>418</sup>
- По результатам мониторинга уровня материнской смертности, проведенного в 2008 году группой международных организаций по оказанию помощи, Кыргызстан включен в список 85 стран, в которых «нет надлежащих и полных регистрационных данных».<sup>419</sup>
- После президентских выборов в октябре 2011 года невозможно было получить достоверные статистические данные о молодых избирателях и, таким образом, оценить политические предпочтения молодых людей и сделать другие важные выводы о взглядах молодежи и возможных последствиях результатов выборов.

#### 4.8. Выводы

Несмотря на существование в Кыргызстане множества различных документов в области политик, которые, якобы, приносят пользу молодым людям, лишь некоторые из них оказывают положительное влияние на решение проблем, с которыми сталкиваются молодые люди. В течение многих лет молодежная политика носила декларативный характер и не предусматривала каких-либо эффективных механизмов ее осуществления, а координация деятельности в различных секторах была очень слабой. Сегодня, с переходом от пост-Бакиевского временного правительства к руководству с более долгосрочным мандатом многие политики пересматриваются или переписываются заново. К сожалению, такое переписывание стало многолетней практикой, которая, по-видимому, имеет незначительные результаты, отчасти потому, что цели политики очень широкие, а средства для ее реализации очень размыты, без дальнейшей их конкретизации. Вызывает беспокойство тот факт, что многие документы в области политики, которые добиваются определенных положительных результатов, сильно зависят от финансирования международного донорского сообщества и, похоже, вряд ли смогут реализовываться без него в дальнейшем.

Существующая политика редко способствует реализации прав молодыми людьми, расширению их доступа к возможностям или достижению самостоятельности. Одной из областей, в которых это особенно верно, является образование, здесь права учащихся с начальной школы и до университета регулярно нарушаются или ограничиваются, а качество образования, как указывалось в Главе 2, заметно ниже номинального уровня. В сфере здравоохранения документы в области молодежной политики не способствуют ни восполнению в целом плачевного состояния медицинской помощи, ни продвижению здоро-

<sup>416</sup> «Социально-экономическое положение Кыргызской Республики», январь-октябрь 2011 года: ежемесячное издание» (на кыргызском и русском языках), Национальный статистический комитет, Бишкек 2011, стр. 66. <http://www.stat.kg/rus1/common.files/obzor9k.pdf> - 9 декабря 2011.

<sup>417</sup> Комментарий на конференции на тему «Занятость в Кыргызской Республике: проблемы и варианты политики», организованной Центром общественной политики, Бишкек, 11 ноября 2011 года. В одном из новостных репортажей говорилось, что Министерство труда 19 декабря 2011 года заявило, что 50% «экономически активного» населения в Кыргызстане или около 1 млн. из более 2 миллионов человек безработные, однако найти это заявление на сайте Министерства не удалось, а его пресс-служба не смогла своевременно подтвердить информацию. Заявление было сделано в то время, когда Министерству, которому грозила серьезная структурная реорганизация, приведшая к его частичному слиянию с Министерством молодежи, по-видимому, пыталось доказать свою незаменимость.

<sup>418</sup> Интервью с представителями Министерства труда, Бишкек и Ош, ноябрь 2011.

<sup>419</sup> «Тенденции в области материнской смертности», стр. 36.

го образа жизни среди молодежи. Медицинских услуг, ориентированных на молодежь, и информации о репродуктивном здоровье катастрофически не хватает. Политика в области труда также бессвязна и крайне мало способствует снижению уровня безработицы среди молодежи.

Стратегии и обязательства, направленные на выполнение политических решений, оказались недостаточными вследствие ряда параллельных причин: частой смены руководства, слабой разработки политики, злоупотреблений властью, слабой координации, а также нехватки необходимых ресурсов или их неэффективного использования. Несмотря на официально озвученные обязательства перед молодыми людьми, молодежная политика остается все еще низким приоритетом для правительства. Ответственность за ее реализацию, как правило, неясна, помимо этого, все это усугубляется нехваткой ресурсов. Сбор данных и процедуры оценки и мониторинга политики являются чрезвычайно слабыми. Информация о влияющей на молодежь политике, по большей части, не достигает бенефициаров, а некоторые подгруппы молодежи вообще не получают никакой пользы от существующей политики. В различных случаях к этим подгруппам относятся: сельская молодежь (составляющая две трети молодых людей страны), молодые люди с ограниченными физическими и умственными возможностями, бездомные, безнадзорные, а также молодежь, находящаяся в специальных учреждениях, работающая молодежь, молодые люди – представители этнических меньшинств, внутренние мигранты и беженцы, молодежь с низким уровнем доходов, молодые женщины, а также молодые люди, находящиеся в руках правоохранительных органов или военных ведомств.

## 5. Влияние политики, в частности, на осуществление своих прав молодыми людьми

### 5.1. Наблюдения за результатами реализации политики

Как отмечалось в Главе 1, последние стратегические документы, связанные с молодежной политикой, постоянно совершенствуются и пересматриваются с момента создания Министерства по делам молодежи в апреле 2010 года, поэтому их воздействие оценить невозможно. Однако, если прошлый опыт является каким-либо индикатором будущего успеха, то проблемы имеют угрожающие масштабы: анализ молодежной политики Кыргызстана, проведенный ПРООН в 2009-2010 годах, показал, что большинство мероприятий, предусмотренных двумя национальными молодежными программами «Жаштык» (запланированной на 2000-2010 годы, но отмененной в 2006 году)<sup>420</sup> и «Кыргызстан жаштары» (на 2006-2008 годы) не были реализованы, а те немногие, которые все-таки были выполнены, в основном, носили «культурно-массовый» характер, например, спортивные состязания, танцы и другие виды досуга и развлечений.<sup>421</sup> Что еще более важно, многие из целей, изложенных в молодежной политике за последние годы, не были достигнуты.

Одной из недостигнутых целей является право на охрану здоровья. Охрана здоровья молодежи и пропаганда здорового образа жизни были определены в качестве одного из шести приоритетных направлений Концепции развития государственной молодежной политики в Кыргызской Республике до 2010 года.<sup>422</sup> Хотя подлинный успех в этих областях может быть оценен только по истечении нескольких лет, мы видим тревожные признаки того, что правительством сделано слишком мало. Правительство пренебрегло даже такой важной мерой, как запрет на курение в общественных местах – кафе и ресторанах. Кроме того, кампания с целью информирования молодых людей о государственных услугах и элементарных способах улучшения своего здоровья не проводилась постоянно. Как отмечалось в разделе 4.2, опрос общественного мнения по всей стране в 2009 году показал, что лишь 32% молодых людей знают, что здоровое питание способствует общему улучшению состояния здоровья.<sup>423</sup> Между тем, как отмечают активисты в области репродуктивного права, реформы государственной системы здравоохранения привели к исчезновению врачей, специализирующихся на подростках, а государственные медицинские учреждения не предоставляют услуг молодым людям систематически. В концептуальном документе, выпущенном в ноябре 2011 года, ЮНФПА и организация под названием «Альянс за репродуктивное здоровье» отмечают: «Если правительство не начнет уделять повышенное внимание к потребностям молодых людей в плане охраны их здоровья, то в ближайшие годы общество рискует столкнуться с проблемой постоянного небезопасного репродуктивного поведения тех людей, которые являются менее здоровыми во всех возрастных группах».<sup>424</sup>

В некоторых случаях законодательство, которое могло бы способствовать выполнению задач в области охраны здоровья молодых людей, принималось, однако требования такого законодательства не выполнялись. Например, в 2009 году закон предусматривал обогащение муки микроэлементами, в том числе железом, которое позволило бы улучшить здоровье молодых людей в целом и могло бы существенно сократить число женщин, страдающих анемией, часто являющейся причиной осложнений во время родов. Тем не менее, обеспечить исполнение этого закона оказалось чрезвычайно сложным, поскольку большинство из 3 000 отечественных мельниц в стране являются крошечными частными предприятиями, разбросанными по горной местности. Кроме того, значительное количе-

<sup>420</sup> «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования», стр. 8.

<sup>421</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 12.

<sup>422</sup> Там же.

<sup>423</sup> Там же, стр. 42.

<sup>424</sup> «Концепция: Национальная конференция по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья подростков и молодых людей в Кыргызстане», ЮНФПА / Альянс по репродуктивному здоровью, ноябрь 2011 года.

ство муки завозится из-за рубежа, без ее проверки на границах Кыргызстана.<sup>425</sup>

Еще одним приоритетным направлением в Концепции развития государственной молодежной политики в Кыргызской Республике до 2010 года является обеспечение экономической самостоятельности, профессиональная ориентация и трудовые права молодежи. Эти цели не были достигнуты. Молодые люди продолжают называть в качестве одной из своих главных потребностей помощь в поиске вакансий.<sup>426</sup> Кроме того, государственные учебные заведения не предоставляют консультаций по вопросам трудоустройства, а молодые люди не достаточно хорошо информированы о скромных услугах, предоставляемых государственными агентствами, такими как Молодежная биржа труда.<sup>427</sup> Указанную в Концепции амбициозную политическую цель, предусматривающую помощь молодым семьям с жильем, также оказалось сложным достичь. В стратегическом документе «Концепция развития жилищного строительства в Кыргызской Республике до 2010 года», принятом в 2000 году, предусмотрена цель «ускорить приобретение молодыми людьми собственного жилья».<sup>428</sup> Тем не менее, значительное число молодых людей продолжают жить с родителями и после 20 лет. Опрос, проведенный в 2011 году на юге Кыргызстана, показал, что 85% 25-летних мужчин и 62% 28-летних мужчин живут, по крайней мере, с одним из родителей.<sup>429</sup> (Число женщин было несколько ниже – 58% и 40%, соответственно, отражая культурные традиции, в соответствии с которыми молодые жены переезжают в семью мужа после замужества.<sup>430</sup>)

Две политические меры, которые были определены в Концепции, но не добились существенного прогресса, направлены на сокращение разрыва между уровнем доступа к образовательным и культурным программам для городской и сельской молодежи, а также на развитие сети специализированных учреждений для «полномасштабной социализации детей и молодежи (например, школ-интернатов, детских домов и спортивных школ)».<sup>431</sup>

Можно утверждать, что одной указанной в Концепции политической мерой, которая в какой-то степени была реализована, хотя и с акцентом только на одну из этнических групп страны, является «воспитание уважительного отношения среди молодых людей к своему культурному наследию и национальным традициям». С 2010 года, особенно после повлекших смерти людей столкновений на межэтнической почве на юге Кыргызстана, наблюдается возрождение этноцентрического национализма. Оно подогревается политиками, некоторые из них потратили немалые деньги на возведение памятников этнической самобытности кыргызов.<sup>432</sup> Лидер партии, которая выиграла большинство мест в парламенте в октябре 2010 года, лихо заявил в своем интервью во время предвыборной кампании, что этнические кыргызы «не могут быть ниже других этнических групп, проживающих в этой стране. Пусть [не кыргызы] уважают наши традиции, язык и историю, только тогда люди будут жить в мире. Но если какая-нибудь этническая группа в нашей стране – русские, узбеки, турки или китайцы, скажут, что они наравне с кыргызами или выше их, то государство развалится».<sup>433</sup> Такое ораторское искусство не помогло залатать трещину, оставленную межэтническими столкновениями. Исследование, проведенное среди молодых людей в двух наиболее пострадавших областях почти через год после этих столкновений, показало, что 96% кыргызов считают своими друзьями других этнических кыргызов, а 97% узбеков считают своими друзьями этнических узбеков.<sup>434</sup>

<sup>425</sup> «Кыргызстан: Скрытая угроза дефицита питательных микроэлементов» IRIN News, 17 ноября 2010 года. Информация взята 1 декабря 2011 года с сайта <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=91119>.

<sup>426</sup> Молодежные фокус-группы, Чуйская область, ноябрь 2011 года.

<sup>427</sup> Молодежные фокус-группы в Чуйской области и г. Ош, ноябрь 2011 года; Опросы, проведенные в трех областях (Чуйской, Иссык-Кульской и Джалал-Абадской) Министерством труда в середине 2011 года; результаты предоставлены доктором Ханнелоре Кресс, старшим советником в области политики на рынке труда.

<sup>428</sup> Разработка концепции жилищного строительства в Кыргызской Республике до 2010 года, Раздел 1.2.

<sup>429</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 8.

<sup>430</sup> Там же, стр. 7.

<sup>431</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 12.

<sup>432</sup> Крис Риклетон «Кыргызстан: ребрендингом Манаса движет беспокойство о деньгах, национализм, пренебрежение», EurasiaNet.org, 18 августа 2011 года, <http://www.eurasianet.org/node/64063>- 18 августа 2011; «В Оше открыли памятник кыргызскому кочевью», RFE/RL, 19 декабря 2011 [http://rus.azattyk.kg/archive/ky\\_domestic\\_News\\_in\\_Russian\\_ru/20111219/4795/7425.html](http://rus.azattyk.kg/archive/ky_domestic_News_in_Russian_ru/20111219/4795/7425.html).

<sup>433</sup> Екатерина Иващенко «Камчыбек Ташиев: «Если русские, узбеки или турки скажут, что они наравне с кыргызами или выше их - государство развалится», Fergana News, 16 сентября 2010 года. <http://www.fergananews.com/article.php?id=6728> - 6 декабря 2011.

<sup>434</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 39.

## 5.2. Доступ к правам и возможностям, гарантированным политикой

Как отмечалось в данном отчете, на бумаге политика в Кыргызстане гарантирует доступ молодежи к правам, правосудию, информации и возможностям, но страна столкнулась с серьезными сложностями при переводе этих обязательств в конкретные программы, действия и механизмы. Молодые люди, которые пытаются бороться за свои права мирными, законными способами, идут вразрез с принятыми социальными нормами, в соответствии с которыми ожидается, что молодые люди должны быть послушными и скромными. Иногда они подвергаются запугиванию и угрозам. Существующий уровень доступа к этим правам и возможностям неравный и в значительной степени зависит от таких факторов, как место проживания, знание языка, благосостояние, связи, пол, этническая принадлежность и степень ограниченности возможностей.

Степень удовлетворенности молодых людей своим положением и их субъективное восприятие благополучия также разнятся. Некоторые исследователи отметили в целом высокий уровень пессимизма, особенно среди проживающих за пределами Бишкека.<sup>435</sup> Результаты репрезентативного опроса на национальном уровне в 2009 году были несколько противоречивыми: хотя 96% молодых людей «удовлетворены своей жизнью в целом», респонденты также выразили серьезную тревогу и обеспокоенность.<sup>436</sup> Почти треть молодых людей испытывают страх или неуверенность в завтрашнем дне, а 25% респондентов недовольны существующей ситуацией и хотели бы изменить ее, 13% «апатичны и фаталистичны», а 20,7% считают, что позитивные изменения все-таки происходят.<sup>437</sup> Истинный уровень обеспокоенности среди молодежи может быть сложно оценить, так как традиция осуждает выражение недовольства, особенно среди мужчин<sup>438</sup> и на юге.<sup>439</sup> Как отмечалось в разделе 3.3, некоторые исследования показали, что в Кыргызстане молодые люди часто чувствуют себя беспомощными и у них нет уверенности в своей способности достичь поставленных целей.<sup>440</sup>

Молодежные активисты утверждают, что уровень осведомленности молодых людей о своих правах, как правило, низкий. Эта проблема иногда усугубляется смесью апатии, безнадежности и страха, которые удерживают молодых людей от использования определенных возможностей. Наша исследовательская группа увидела ряд примеров добровольного отказа молодых людей от отстаивания своих прав. Часто к таким случаям относятся решения не сообщать о преступлениях или не выдвигать обвинения против нападавших, будь то жертвы изнасилования – из стыда и страха осуждения<sup>441</sup>, или школьники, подвергшиеся насилию со стороны своих сверстников, которые молчат из страха возмездия. Другим примером является случай, когда молодые религиозные пары предпочитают отказываться от бесплатных добавок из микроэлементов для своих маленьких детей из скептицизма по поводу источника происхождения порошкообразной смеси.<sup>442</sup>

Конкретные подгруппы молодых людей также сталкиваются с рядом проблем, связанных с правами человека. Одним из наиболее ярких примеров, связанных с молодыми женщинами, особенно в сельской местности, хотя и не обязательно только в селах, – это кража невест, которая запрещена законом, но очень редко кто привлекается за это к ответственности. Эта практика, основанная на сложной и распространенной традиции в некоторых странах Центральной Азии и Кавказа, была пресечена во времена правления Москвы, но вернулась в Кыргызстан в конце советского периода.<sup>443</sup> В настоящее время мотивы похитителя часто кажутся эко-

<sup>435</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 20; «Отчет по результатам мониторинга соблюдения прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год, стр. 7.

<sup>436</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 20.

<sup>437</sup> Там же.

<sup>438</sup> Там же, стр. 40.

<sup>439</sup> Интервью с активистом в области социальной защиты, Бишкек, февраль 2011 года. (Проведенное исследовательской группой международного консультанта в качестве журналиста до начала проекта ИОО).

<sup>440</sup> «Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира», стр. 3.

<sup>441</sup> Дэйзи Синделар «Год спустя, жертвы изнасилования в Оше до сих пор живут в тени», Радио «Свободная Европа» / Радио «Свобода», 9 июня 2011 года [http://www.rferl.org/content/kyrgyzstan\\_osh\\_rape\\_kyrgyz\\_ubeks\\_ethnic\\_clashes/24229595.html](http://www.rferl.org/content/kyrgyzstan_osh_rape_kyrgyz_ubeks_ethnic_clashes/24229595.html).

<sup>442</sup> Интервью с сестрой-акушеркой в Чуйской области, ноябрь 2011 года.

<sup>443</sup> Интервью Томаса Мортон с Расселом Клейнбах «Похищение невест в Кыргызстане», часть 1, "Vice.com, 5 декабря 2011 года.

номическими: молодые мужчины, не имеющие финансовых средств, для того чтобы заплатить выкуп или калым за невесту, крадут молодых женщин, которых затем свои собственные семьи нередко принуждают выйти замуж за своего похитителя, опасаясь позора. Весной 2011 года два резонансных самоубийства похищенных невест вызвали волну протестов против этой практики.<sup>444</sup> Тем не менее, в октябре того же года студентка колледжа в г. Кара-Кол была украдена по пути на просмотр фильма, осуждающего кражу невест, а ее семья не выдвинула обвинения.<sup>445</sup> Наконец, в ноябре в Кыргызстане была объявлена официальная месячная кампания против этой практики. Покидающий пост Президент Отунбаева и Омбудсмен по правам человека Турсунбек Акун публично сослались на результаты исследования, в которых отмечалось, что ежегодно от 15 000 до 16 000 женщин похищают с целью вступления с ними в брак, и половина этих браков заканчивается разводами.<sup>446</sup>

Пожалуй, самый спорный аспект, связанный с практикой кражи невест – это последующее бездействие правоохранительных органов и тот факт, что большая часть населения воспринимает ее как традицию, а не преступление. По словам Акуна, в соответствии с Уголовным кодексом за кражу невест грозит наказание сроком до 3 лет заключения в тюрьме, в отличие от 10 лет заключения, предусмотренных в случае других видов похищения, однако «до сих пор ни один человек не был привлечен к ответственности за похищение невесты».<sup>447</sup> Заместитель Омбудсмена отметил в ноябре 2011 года, что 68 таких краж было зарегистрировано за первые восемь месяцев того года и 100 краж за весь 2010 год, однако уголовные дела были заведены лишь в 6 случаях, но они не были доведены до суда: «Родные отозвали свои заявления и решили проблему мирным путем» вне суда, сказал Заместитель во время пресс-конференции.<sup>448</sup> Акун сказал журналистам, что он «постарается добиться, чтобы это преступление приравнивалось к похищению».<sup>449</sup> Однако его заявление, к сожалению, свидетельствует об игнорировании реалий: если кража невесты в настоящее время незаконна, но не преследуется по закону, что заставляет Омбудсмана думать, что ужесточение уголовной ответственности приведет к увеличению случаев уголовного преследования?

Еще один комплекс проблем с правами человека влияет на молодых людей, которые попали в руки так называемых правоохранительных органов – собирательное название милиции, вооруженных сил, службы безопасности и других ведомств, которым законом разрешено применять силу. Как указано в разделе 4.3, молодые люди подвергались пыткам в милицейских участках, больше всего представители узбекской национальности пострадали после столкновений в июне 2010 года. Призывники на военную службу подвергаются ритуальному физическому насилию со стороны старших, то есть дедовщине. Одно исследование среди молодых людей показало, что 5,5% из них испытали дедовщину лично на себе, в то время как 18,5% слышали о ней от друзей и родственников.<sup>450</sup> Вместо того, чтобы провести расследование, прокуроры решили ограничить доступ к информации о таких нарушениях прав человека, классифицируя ее как конфиденциальную.<sup>451</sup> В декабре 2011 года скандал, связанный с дедовщиной, разразился после того, как 15 солдат одновременно покинули свою часть, а военные чиновники заявили, что «солдаты оставили часть [ . . . ] после того, как руководству части стало известно, что они избивали вновь прибывших призывников». Мать одного из солдат сообщила журналистам, что ее сын позвонил ей, прежде чем дезертировать и сказал, что «он больше не может тер-

<sup>444</sup> «Активисты Кыргызстана планируют протест против похищения невест», Радио «Свободная Европа» / Радио «Свобода», 11 мая 2011 года. [http://www.rferl.org/content/kyrgyz\\_activists\\_plan\\_protests\\_against\\_bride\\_kidnapping/24097924.html](http://www.rferl.org/content/kyrgyz_activists_plan_protests_against_bride_kidnapping/24097924.html) – 30 октября 2011.

<sup>445</sup> Азат Рузиева «Каракольскую студентку украли по дороге на акцию против кражи невест». Kloop.kg, 20 октября 2011 года. <http://kloop.kg/blog/2011/10/20/karakol-skuyu-studentku-ukrali-po-doroge-na-aktsiyu-protiv-krazhi-nevest/> – 30 октября 2011.

<sup>446</sup> «Кыргызстан: остановить кражу невест», агентство Франс Пресс, 28 ноября 2011. <http://www.news24.com/World/News/Kyrgyzstan-Stop-snatching-brides-20111128> - 28 ноября 2011.

<sup>447</sup> Там же.

<sup>448</sup> Махинур Ниязова «Токтокан Боромбаева: В Кыргызстане ни одно дело о краже невест не дошло до суда», 24.kg, 25 ноября 2011 года. <http://www.24kg.org/community/print:page,1,115028-toktokan-boronbaeva-v-kyrgyzstane-ni-odno-delo-o.html> - 5 декабря 2011.

<sup>449</sup> «Кыргызстан: остановить кражу невест», агентство Франс Пресс, 28 ноября 2011.

<sup>450</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 10.

<sup>451</sup> Там же.

петь запугивание со стороны своих командиров, и он даже готов умереть, чем продолжать так жить».<sup>452</sup> Молодежные правозащитники также подвергли критике власти за «безответственное поведение по отношению к молодым людям» в связи с использованием 64 курсантов милицейской академии на центральной площади Бишкека во время беспорядков, которые привели к свержению Бакиева. Два кадета были убиты.<sup>453</sup>

### 5.3. Эффективность реализации политики

Как отмечается в данном отчете, молодежная политика Кыргызстана редко способствовала улучшению доступа для молодежи к информации, услугам и возможностям, в основном, из-за отсутствия конкретных стратегий и механизмов для достижения чрезмерно общих целей. Например, программа «Кыргызстан жаштары» на 2006-2008 годы предусматривала «межотраслевую координацию» и «системный подход к решению проблем молодежи»,<sup>454</sup> однако, эти цели остались недостижимыми и продолжают всплывать в более поздних документах. В то же время, зная о существенной нехватке ресурсов, правительство, по большей части, очень открыто для международных организаций, деятельность которых по-разному приносит пользу молодым людям. Основными донорами являются правительства европейских стран, ФСК, различные агентства, ООН, ЮСАИД и другие. Успех, неудачи и деятельность международных проектов по оказанию помощи, связанных с молодежью, заслуживает особого внимания, выходящего за рамки настоящего отчета.

Также стоит отметить, что некоторые государственные механизмы, разработанные с целью улучшения доступа молодежи к информации, услугам и возможностям, полностью провалились, особенно, из-за того, что возможности для спекуляции были широкими. Например, в целях борьбы с дефицитом школьных учебников, государство отменило существующую программу проката учебников в 2006 году, а позже присудило договор на сумму 2 миллиона долларов издательской частной компании, которая, по некоторым данным, была связана с младшим сыном тогдашнего президента Бакиева.<sup>455</sup> По данным местных СМИ, компания подняла цены на учебники на 40% и присвоила значительную часть выделенных средств; через четыре года после изменения политики, четверть новых учебников все еще не достигла школ.<sup>456</sup> В декабре 2011 года разразился скандал, связанный с миллионами долларов, предоставленными Всемирным Банком, а его последствия обсуждались в парламенте.<sup>457</sup> Многие недоброжелатели Бакиевых демонизируют их, как особенно недобросовестных, но коррупция, как уже упоминалось в этом отчете, является системной проблемой в Кыргызстане, а не является монополией одной семьи.

### 5.4. Эффективность использования выделенных ресурсов

Также как и недолго просуществовавшее Министерство по делам молодежи, проблемы с финансированием которого описаны в разделе 4.2, чиновники, на которых ранее возлагалась ответственность за молодежную политику, жаловались, что недостаточное финансирование было основной причиной относительной неэффективности их работы. Однако, при оценке использования финансовых ресурсов вопрос «Как расходуются средства?» настолько же уместен, как и вопрос «Сколько было израсходовано?». Справедливости ради следует отметить, что государственное финансирование молодежной политики часто не соответствовало обещанному. По материалам парламентских слушаний в 2009 году, программа «Кыргызстан жаштары» на 2006-2008 гг. получила лишь 6,5 млн. сомов из обещанных 30 миллионов или менее 22%,

<sup>452</sup> «Группа дезертиров из армии сдалась военным», РСЕ / РС, 9 декабря 2011 года. [http://www.rferl.org/content/kyrgyz\\_army\\_deserters\\_turn\\_themselves\\_in\\_to\\_military/24417153.html](http://www.rferl.org/content/kyrgyz_army_deserters_turn_themselves_in_to_military/24417153.html) - 9 декабря 2011.

<sup>453</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 7.

<sup>454</sup> Татьяна Третьякова и другие «Аналитическая записка: проблемы участия молодежи в развитии Республики» (на русском языке), опубликовано Министерством образования, науки и молодежной политики, Молодежным Проектом Программы Волонтеров ООН и ОБСЕ, Бишкек, 2006 год, стр. 33.

<sup>455</sup> «Центральная Азия: Распад и падение», стр. 7.

<sup>456</sup> Там же.

<sup>457</sup> Аскер Султанов «Кыргызы обсуждают улучшение качества учебников», 13 декабря 2011. [http://centralasiaonline.com/ru/articles/caii/features/main/2011/12/13/feature-01-13\\_декабря\\_2011](http://centralasiaonline.com/ru/articles/caii/features/main/2011/12/13/feature-01-13_декабря_2011).

и лишь две из семи областей Кыргызстана – Ошская и Таласская выделили свои собственные средства на проведение мероприятий для молодежи.<sup>458</sup>

В отчете ПРООН за 2009-2010 годы сказано о молодежной политике, что «средства из бюджета центрального правительства, в первую очередь, покрывают заработную плату государственных служащих и операционные расходы на деятельность государственных органов. Государственный бюджет предусматривает лишь ограниченные средства на организацию мероприятий, а местные бюджеты не финансируют какие-либо мероприятия вообще, не говоря уже о связанных с политикой мерах, направленных на молодежь».<sup>459</sup> Положение Министерства по делам молодежи в 2010 году было очень похожим.

В сфере образования, несмотря на низкую заработную плату учителей, уровень финансирования был относительно высоким и постоянно увеличивался, а расходы были неэффективными и не обеспечивали соразмерно высокого уровня качества. С 2001 по 2007 годы доля ВВП, расходуемая на образование, возросла с 3,9% до 6,5%. В этот период более 20% от общего объема государственных расходов было зарезервировано для сектора образования.<sup>460</sup> Но, как отмечалось в отчете ПРООН о человеческом развитии, «финансирование сектора образования направлено на поддержку самой образовательной сети, а не ее клиентов – студентов».<sup>461</sup>

Как и в секторе образования, механизмы системы финансирования здравоохранения являются устаревшими и неэффективными. Например, государственные больницы часто получают средства в зависимости от количества доступных больничных мест. Этот механизм может демотивировать врачей осваивать и внедрять современные методы амбулаторного лечения, так как это приведет к сокращению количества мест и, следовательно, размеру финансирования.<sup>462</sup>

Необходимость создания системы подготовки специалистов в области молодежной политики была выявлена еще в 2006 году при проведении ПРООН промежуточной оценки, известной как «Зеленая книга»,<sup>463</sup> и она остается актуальной по сей день. Нехватка человеческих ресурсов в области молодежной политики описывается более подробно в разделе 4.2.

## 5.5. Участие молодежи

До внесения изменений в Закон «Об основах государственной молодежной политики» в 2009 году молодежная политика Кыргызстана неоднократно подвергалась критике за свой подход «сверху вниз» по отношению к молодым людям, а также за отсутствие вклада со стороны предполагаемых бенефициаров политики и обратной связи с ними.<sup>464</sup> В то время как число неправительственных молодежных организаций растет, и молодые люди становятся все более активными,<sup>465</sup> качество участия молодежи ограничивается в силу нескольких факторов. К ним относятся: различия между представителями молодого населения и разнообразие их потребностей; недостаточная осведомленность молодых людей о своих правах; слабое исполнение законов и нормативных актов, направленных на обеспечение этих прав; социальные нормы и традиции не способствуют самостоятельности молодежи; коррупция; сохранение «нисходящего» подхода; а также безразличие молодых людей к общественной жизни и бессилие его изменить.

Одна группа исследователей написала в 2010 году, что молодым людям не хватает знаний о законах и о том, как их применять, как лоббировать, разрабатывать стратегические планы действий, а также как проводить адвокаси кампании, и это является «существенным препятствием в продвижении своих интересов на местном уровне».<sup>466</sup> «Еще два барьера,

<sup>458</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 12.

<sup>459</sup> Там же.

<sup>460</sup> «Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», стр. 22.

<sup>461</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 24.

<sup>462</sup> «Центральная Азия: Распад и падение», стр. 2–3.

<sup>463</sup> «Проблемы участия молодежи», стр. 33.

<sup>464</sup> Там же, стр. 24.

<sup>465</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5.

<sup>466</sup> «Отчет по результатам мониторинга соблюдения прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год, стр. 7.



препятствующих активному участию молодежи, отмеченных в различных отчетах по оценке за 2010 год, - это «инертность и апатия» молодых людей и незаинтересованность взрослых «слушать молодых людей и давать оценку их мнению».<sup>467</sup> Это исследование показало, что «активная гражданская позиция молодежи предусматривает [ . . . ] участие молодежи в различной социально-политической среде, в том числе в семьях, общинах, на работе и в правительстве, поэтому ограниченные инвестиции были направлены на вовлечение молодежи в качестве партнеров для своего собственного развития, не говоря уже о развитии страны».<sup>468</sup> Как отмечают авторы, в отчете Волонтерской Программы ООН сказано, «что институциональные механизмы и структуры, содействующие участию молодежи в общественной жизни, практически отсутствуют».<sup>469</sup>

Группы молодых людей, которые активно участвуют в политической, экономической и общественной жизни страны, отличаются. Однако наиболее легко идентифицируемые делятся на три общие категории, которые иногда пересекаются: молодые люди, вовлеченные в работу неправительственных организаций; молодежь, участвующая в политике; и государственные служащие. Тем не менее, степень их участия может быть сложным определить и, следовательно, оценить ее. Например, молодые люди, участвующие в религиозных движениях могут заниматься благотворительной деятельностью, но на данный момент результатов исследования данного вопроса мало. Также стоит отметить, что некоторые чиновники из молодежного сектора активно вовлекают молодых людей в мероприятия, разработанные или одобренные властями. Например, в Ошской области Министерство молодежи обратилось к городским и сельским властям с просьбой делегировать местных молодых людей, в качестве молодых активистов, а комитет по делам молодежи при Мэрии (более подробно о нем говорится в разделе 6.3) сформировал собственную сеть молодых координаторов из каждого близлежащего городу района.<sup>470</sup>

Многообразие неправительственных молодежных групп, работающих в Кыргызстане, представляется весьма впечатляющим. По одной из последних оценок их число превышает двести.<sup>471</sup> Диапазон их деятельности очень широкий - от поддержки лиц с ограниченными возможностями и внутренних мигрантов до наращивания потенциала молодежных НПО и лоббирования либертарианской экономической политики. Некоторые организации со смежными областями деятельности формируют коалиции, такие как правозащитная сеть МПСК, о которой говорилось в разделе 3.4. Однако, чаще всего, сообщество молодежных активистов кажется разрозненным.<sup>472</sup> После массовых протестов, которые привели к свержению тогдашнего президента Бакиева в апреле 2010 года, некоторые молодые люди наблюдали появление «двух больших групп: группы, возникшей на волне революции, и активистов, которые вышли на общественную арену задолго до штурма Дома правительства» в центре Бишкека,<sup>473</sup> свидетельствуя о том, что штамм политического оппортунизма существует среди молодых людей так же, как и среди более старшего поколения. Хотя некоторые молодежные организации получают поддержку из внутренних источников, многие из них зависят от грантов, выделяемых международными донорскими организациями.

Кроме того, молодые люди различными способами участвуют в политической жизни страны и представляют настолько же широкий диапазон мнений и роли, как и более старшее поколение граждан: либерально-демократические, этноцентрические-националистические, сильно религиозные, криминализованные, неосведомленные и так далее. Однако воздействие такого участия на потребности и права молодежи снижается в силу определенных характеристик политической системы Кыргызстана, которая в целом не ориентирована на повышение благосостояния общества. В первую очередь, это характер полити-

<sup>467</sup> «Оценка молодежи: Кыргызская Республика», стр. 11.

<sup>468</sup> Там же, стр. 5.

<sup>469</sup> Там же, стр. 9.

<sup>470</sup> Интервью с чиновником из молодежного сектора в городе Ош, ноябрь 2011 года.

<sup>471</sup> Презентация молодежного активиста на молодежном форуме на тему «Взаимодействие молодежных организаций с целью защиты прав и продвижения интересов молодежи», 18 ноября 2011, Бишкек.

<sup>472</sup> Интервью с исследователем проблем молодежи, Бишкек, апрель 2011.

<sup>473</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 6.

ческих партий страны, многие из которых имеют молодежные крылья: хотя политический ландшафт страны гораздо более плюралистический, чем в других центрально-азиатских странах, политические партии, которые начали распространяться в 1990-х годах, никогда не выполняли тех «функций, которые они выполняют в западных демократических странах, объединяя интересы общества и переводя их в государственную политику».<sup>474</sup> На самом деле, лишь несколько партий имеют подлинную платформу, а остальные вместо этого являются «средством амбициозной элиты, для того чтобы получить или сохранить место в парламенте» и, как правило, являются «регионально концентрированными» и «слабо укоренились в обществе».<sup>475</sup> Другими словами, молодые люди, которые работают с партиями, часто служат интересам отдельных взрослых, борющихся за власть или концентрирующихся на собственных интересах, стремясь к своему личному продвижению.

В связи с этим, молодые люди, участвующие в политической деятельности, часто являлись объектом манипуляций, а не агентами позитивных изменений или продвижения конкретных вопросов, касающихся молодежи. В дополнение к примерам, приведенным в разделе 4.1, молодежные правозащитники указывают на случаи давления на студентов в высших учебных заведениях: например, 9% опрошенных студентов в 2010 году сказали, что они были вынуждены вступать в определенные политические партии, в то время как студенты двух университетов в Бишкеке и Баткенской области сообщили, что вынуждены были принимать участие в предвыборных кампаниях в поддержку двух разных партий, добавив, что в одном случае «предвыборная мобилизация учащихся [колледжа] и школьников в сентябре и октябре – это обычная практика».<sup>476</sup> Практика использования молодых людей с целью удовлетворения своих личных политических амбиций стала широко укореняться в постсоветский период и непосредственно связана с распространенностью персонализированных патронажных сетей.

После, так называемой, тюльпановой революции 2005 года студент в одном из сел в Джалал-Абадской области рассказал в ходе опроса, что местный политический босс и кандидат в депутаты парламента Камчыбек Ташиев (депутат, о котором уже говорилось в Разделе 5.1) ему и его друзьям дал указания принять участие в акциях протеста. Студенты повиновались Ташиеву, потому что, как отметил молодой человек, «мы уважаем его и с уважением относимся к тому, что он говорит. Он как президент для нас. Он сделал так много для нашего села».<sup>477</sup> Еще одним сдерживающим фактором при осуществлении политических прав, независимо от возраста, является тот факт, что многие ключевые должности, в частности, в органах исполнительной власти, не избираются всенародным голосованием. К ним относятся губернаторы областей, мэры городов и главы местных администраций, каждый из которых назначается на должность и, как следствие, не является непосредственно подотчетным перед своими избирателями. Кроме того, с 2007 года голоса за членов в национальный парламент нельзя отдать за каких-то конкретных кандидатов (также известных как «одномандатные» кандидаты); голоса могут быть отданы только за партии, которые затем заполняют места, которые они выигрывают со своими сторонниками. Такой способ голосования по «партийным спискам», а не за конкретных кандидатов также осложняет для избирателей требование подотчетности от конкретных лиц, якобы избранных представлять их интересы.<sup>478</sup> Тем не менее, в 2012 году система голосования по партийным спискам, а не за отдельных лиц будет внедрена и при выборе членов в городские и районные советы представителей.

Как уже упоминалось в разделе 3.2, в результате изменений, внесенных в Закон «О выборах» в июне 2010 года, в парламенте введена квота для молодежи, в соответствии с которой не менее 15% кандидатов каждой партии должны быть моложе 35 лет. Хотя

<sup>474</sup> «Оружие богатых», стр. 71.

<sup>475</sup> Там же.

<sup>476</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 7–8.

<sup>477</sup> «Оружие богатых», стр. 161.

<sup>478</sup> По крайней мере, один специалист заявил, что изменение, внесенное в 2007 году, также подорвало развитие бедных районов, поскольку оно привело к устранению стимулов, для того чтобы состоятельные кандидаты вкладывали деньги в проекты на местах с целью снискать благосклонность избирателей.

молодежные активисты отмечают, что многие партии рассматривали это как формальность и ставили молодых кандидатов в нижнюю часть партийного списка, это требование привело к увеличению числа молодых политиков в национальном законодательном органе до 10%.<sup>479</sup> Тем не менее, апатия к политике остается распространенной среди молодых избирателей. Национальный опрос общественного мнения, проведенный в сентябре 2011 года, показал, что 59% респондентов в возрасте от 18 до 29 лет считают уровень своего интереса к политике «низким», это несколько выше, чем доля лиц с таким же мнением от общего числа респондентов всех возрастов, которая составила 53%.<sup>480</sup>

Значительное число молодых людей работают в правительстве, однако программы по увеличению найма молодых служащих потерпели неудачу. В проекте Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года говорится, что 18,8% должностей гражданской службы заняты молодыми людьми.<sup>481</sup> Некоторые чиновники нижнего и среднего звена в возрасте 20 лет выразили недовольство низкой заработной платой и туманными перспективами.

«Люди приходят сюда, чтобы набраться опыта, а затем уйти», - сказал один молодой чиновник нашей исследовательской группе.<sup>482</sup> Менее, чем через четыре недели после свержения Бакиева новое временное правительство распорядилось об организации двухмесячной программы обучения для 2 500 вновь нанятых государственных служащих.<sup>483</sup> В преамбуле к резолюции об организации программы сказано, что молодые люди «доказали свою политическую зрелость и готовность служить стране», приняв участие в «апрельских событиях», но им не хватает «необходимых профессиональных знаний и навыков в области государственного и муниципального управления в стране». <sup>484</sup> Также как и создание Министерства по делам молодежи, данная программа оказалась слишком быстрой реакцией на переворот в апреле 2010 года. Отбор участников должен был быть завершен в течение месяца, а обучение должно было начаться в течение шести недель.<sup>485</sup> Позднее в том же году, молодежные активисты сообщили, что программа «не была полностью реализована», процесс отбора не был прозрачным, а участники подали жалобы в связи с невыполнением обязательств правительства.<sup>486</sup>

Даже из тех молодых людей, которые принимали участие в разработке политики, не все считают такое участие удовлетворительным или эффективным. Один из участников молодежной фокус-группы в Бишкеке в 2010 году, который работал в Департаменте по делам молодежи и был приглашен помочь в подготовке «Зеленой книги» ПРООН по совершенствованию политики, отметил, что молодежной политики в Кыргызстане «практически не существует», даже несмотря на создание нового министерства:

[выдержка] Я не могу сказать с уверенностью, но полагаю, что при формировании молодежной политики нет определенного направления. А если такие попытки были сделаны и, кроме того, если такая политика все же существует, то почему я, студент четвертого курса и президент своего университета, не знаю об этом? [. . . ] Где формируется молодежная политика и зачитываются права молодых людей? Наверное, где-то наверху, они разработали ее и слышали о ней, но ничего не сказали о ее принятии.<sup>487</sup>

Помимо многочисленных барьеров на пути эффективного участия молодежи в процессах, которые влияют на страну, ее политику и жизнь молодых людей, рассмотренных в данном отчете, несколько групп исследователей также указали на препятствия, связанные

<sup>479</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 7.

<sup>480</sup> Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, проведенный Агентством SIAR-Бишкек для Baltic Surveys / Gallup от имени Международного республиканского института с 25 апреля по 13 мая 2011 года при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (ЮСАИД), стр. 27.

<sup>481</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел III.

<sup>482</sup> Интервью, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>483</sup> Постановление Временного правительства Кыргызской Республики «О программе набора нового поколения менеджеров в государственные и муниципальные службы» 30 апреля 2010 г.; изменения внесены 9 сентября 2010.

<sup>484</sup> Там же.

<sup>485</sup> Там же, Раздел I.

<sup>486</sup> «Права молодых людей в Кыргызской Республике», «Контент: молодые, сильные, свободные», стр. 5; интервью с молодежным активистом, Бишкек, ноябрь 2011 года.

<sup>487</sup> «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», стр. 24.

с отношением самой молодежи. В соответствии с последним «Отчетом о человеческом развитии в Кыргызстане», подготовленным ПРООН, «главным препятствием на пути к трудоустройству молодых людей, помимо недостаточной квалификации и опыта, является отсутствие у них навыков социально-экономической адаптации, таких как желание выполнять работу хорошо, положительное отношение к изменениям в работе, умение работать в команде, самомотивация, ответственность, предприимчивость и положительное отношение к конкуренции».<sup>488</sup> В отчете говорится, что молодые люди также обладают слабыми навыками общения, которые препятствуют их способности «продавать себя», представлять убедительные аргументы и строить партнерские отношения с новыми людьми.<sup>489</sup>

## 5.6. Выводы

Из-за того, что последние варианты молодежной политики на протяжении длительного времени пересматриваются и изменяются, их воздействие на молодых людей и реализацию их прав оценить пока невозможно. Тем не менее, предыдущие варианты политики оказали слабое воздействие. Многие компоненты национальных молодежных программ, существовавших с 2000 по 2008 год, не были осуществлены, а те, которые все-таки были выполнены, в целом акцентировались на развлечениях и массовых собраниях граждан – на жанрах, в значительной степени унаследованных от советского прошлого. Конкретные невыполненные задачи – это мероприятия, относящиеся к здравоохранению, экономической самостоятельности, профессиональной ориентации и устранению разрыва между уровнем доступа к услугам и возможностям для сельской и городской молодежи. Между тем, цель политики, направленная на повышение патриотизма среди молодежи, слишком часто мутировала в сеющий раскол национализм. Государственные должностные лица, работающие в молодежном секторе, справедливо жаловались на недостаточное финансирование. Однако есть и другие факторы, такие как неэффективность, коррупция, недостаточная координация, а также отсутствие креативности, которые усугубляют недостаток финансовых, человеческих и технологических ресурсов в секторе.

Отстаивание молодыми людьми своих прав и возможностей сдерживается рядом факторов: отсутствием знаний, дисфункцией правительства (и, как следствие, недоверием общества), а также культурными традициями, которые оставляют мало места для собственного мнения молодых людей. Некоторые исследователи также указывают на внутренние препятствия, такие как низкий уровень трудовой этики, слабые навыки общения, апатия и страх. Ряд проблем, связанных с реализацией прав человека, влияют на конкретные подгруппы молодых людей, в том числе на молодых женщин, ставших жертвами кражи невест, и молодых людей, попавших в руки государственных органов, которым разрешается применять силу, таким как милиция, военные и органы безопасности. Политика, призванная предотвратить такие злоупотребления и расширить возможности для молодых людей, часто оказывается неэффективной и не содержит конкретных стратегий и механизмов для достижения своих целей, но предусматривает чрезмерно общие цели.

Одним из положительных сдвигов в области молодежной политики за последние три года стало четкое обязательство по расширению участия молодежи в процессе принятия решений и общественной жизни. Однако, несмотря на то, что количество молодежных организаций, кажется, растет и некоторые группы молодых людей демонстрируют достаточную энергичность в достижении своих целей, в целом, участие молодежи в жизненно важных сферах жизни страны остается ограниченным. Такое ограниченное участие является результатом недостатка знаний и возможностей у молодых людей, а также фактического отсутствия устойчивой институциональной поддержки их активному участию. Наиболее активные молодые люди участвуют в трех иногда частично совпадающих видах деятельности: в НПО, политике и государственной службе. Сектор НПО реализует множество впечатляющих проектов, но остается достаточно разрозненным. Молодые люди,

<sup>488</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 34.

<sup>489</sup> Там же.

вовлеченные в политику, часто становятся объектами манипуляций, а не агентами позитивных изменений или продвижения соответствующих вопросов, касающихся молодежи. Между тем, хотя по некоторым данным, молодые люди составляют почти пятую часть государственных служащих, многие из них жалуются на то, что заработная плата слишком низкая, перспективы туманны, а программы обучения и найма новых сотрудников совсем неэффективны.

## 6. Межотраслевая координация и сотрудничество в области молодежной политики

После распада централизованной советской системы разработки молодежной политики, сменявшим друг друга правительствам независимого Кыргызстана не удалось разработать функционирующую новую систему в этой области. Разработчики политики, влияющей на молодежь, из разных секторов не работали в одном направлении, а со стороны государства «молодежному вопросу» уделялось мало внимания, несмотря на ораторские речи об обратном. В марте 2005 года посредством участия в так называемой тюльпановой революции молодые люди проявили себя как социальная сила, которая могла бы играть активную политическую роль. Это побудило к принятию важнейших основных законов и концептуальных документов по вопросам молодежи, а также к разработке различных молодежных программ и концепций. Этот процесс продолжается и по сей день. Как уже отмечалось в настоящем отчете, проблема в том, что некоторые из задач, изложенных в этих документах, не выполнены и, по сути, большинство программ и политик, включающих молодежный компонент, остались «декларативными».

Одной из причин такого положения дел является тот факт, что механизмы для их межотраслевой реализации были недостаточно осмысленны, а министерства, государственные органы и органы местного самоуправления не получили четких, реалистичных, осуществимых полномочий по интеграции влияющих на молодежь политик в свою работу. Когда принимается новая обширная молодежная политика, она не проходит экспертизу с учетом всех документов в соответствующих секторах правительства, большинство из которых не уделяют молодежному компоненту большого внимания. Лица, ответственные за разработку политики за пределами молодежного сектора, не выделяют потребности молодежи в отдельную цель, и тем более не учитывают потребности различных категорий молодежи. Другими словами, функциональных, межотраслевых институциональных механизмов для разработки, реализации, мониторинга и оценки молодежной политики пока еще не существует.

### 6.1. Наличие и реализация национальных планов действий по молодежной политике

Как уже упоминалось ранее, в настоящее время основным политическим документом, регулирующим молодежную политику, является Закон «Об основах государственной молодежной политики» 2009 года. Этот закон не сопровождается планом действий. Как отмечалось в Главе 4, многие его положения остаются неясными, а его детали еще предстоит проработать. Кроме того, закон содержит внутренние противоречия и не всегда совпадает с новыми документами молодежной политики, представленными на рассмотрение правительства Министерством по делам молодежи в конце 2011 года. Одно из несоответствий в документе касается его основных целей. В преамбуле к закону акцент сделан на продвижении «прав и интересов» молодых людей, для того чтобы они могли служить «интересам государства и общества», а в молодежной политике не сказано о правах или обществе. Скорее, в законодательстве государственная молодежная политика определяется, как «система мер, направленных на создание правовых, экономических, социальных и организационных условий для самореализации молодежи и развития ее потенциала в интересах государства, которые должны быть реализованы государственными органами и органами местного самоуправления».<sup>490</sup> Кроме того, как отмечено в разделе 3.2, категории молодых людей, определенные законом, значительно отличаются от категорий, определенных в проекте Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года.

Несколько документов молодежной политики, разработанных под эгидой Министерства молодежи, включены в планы действий, но их обоснованность и полезность

<sup>490</sup> Закон «Об основах государственной молодежной политики», Статья 2.

сомнительны. Одним из примеров является проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года». Его план действий состоит из восьми разделов: законодательное и институциональное укрепление молодежной политики; создание потенциала для субъектов молодежной политики; гражданское воспитание и формирование духовно-нравственных ценностей молодежи; создание условий для получения образования и профессиональной подготовки; содействие занятости и обеспечение социальной защиты; содействие здоровому образу жизни; информационная поддержка молодежной политики; и международное сотрудничество молодежи. Однако здесь можно выделить, как минимум, две слабые стороны с точки зрения логики. Во-первых, ответственность за выполнение, которая является очень широкой и расплывчатой. Почти все мероприятия, перечисленные в плане, должны реализовываться Министерством по делам молодежи (которое больше не существует) в сотрудничестве с одним или двумя другими государственными ведомствами, а также областными, городскими и сельскими администрациями, донорами и/или НПО без конкретного разграничения обязанностей. Объемы финансирования, необходимого для каждого мероприятия, не упоминаются, источники финансирования определены просто как государственный бюджет, местный бюджет или оба бюджета, иногда со ссылкой на финансирование со стороны доноров. Второй слабостью плана с точки зрения логики является тот факт, что большинство мероприятий не имеют сроков реализации, но должны проводиться «постоянно».

С точки зрения содержания, план действий Целевой государственной программы также вызывает некоторые сомнения. Мало что из запланированных мероприятий направлено на устранение системных проблем, препятствующих доступу молодежи к информации и реализации прав и возможностей. Например, в сфере образования три из семи предлагаемых мероприятий направлены на талантливую молодежь, два акцентируются на профессиональной ориентации или профессиональной подготовке сельской молодежи, одно мероприятие – это кампания за экзамены без коррупции в высших учебных заведениях, и одно мероприятие предусматривает поддержку молодежных инициатив, направленных на оказание помощи молодым людям в «трудных жизненных ситуациях». Из шести мероприятий, похоже, лишь одно оставляет место для инициатив, которые могут бросить критический взгляд на работу органов государственной власти, в то время как большинство других призывают к содействию патриотизму. План действий не предусматривает какой-либо оценки потребностей или исследования вопросов, влияющих на молодежь, хотя они крайне необходимы. Вместо этого, он предлагает лишь два аналитических мероприятия – оценку реализации молодежной политики «на всех уровнях» и оценку программ «здоровый образ жизни» в школах.

## **6.2. Наличие и реализация принципов мониторинга и оценки**

Как указано в разделе 4.7, механизмов МиО в сфере молодежной политики Кыргызстана практически не существует. Отчасти это связано с низким качеством разработки политики: политика редко включает измеримые цели и редко основана на достоверных результатах исследований. Наблюдается недостаточная дифференциация потребностей молодежи и путаница при сегментации молодых людей в подгруппы. Эти пробелы еще более заметны в секторах, не связанных конкретно с молодежью, но которые влияют на жизнь молодых людей. Для ведомств, работающих в этих секторах, цели, касающиеся молодежи, если они вообще существуют, как правило, диктуются потребностями и целями соответствующего ведомства, а не национальной молодежной политики. Одним маленьким примером являются информационные кампании, проведенные Министерством здравоохранения через сельские комитеты здоровья, упомянутые в разделе 4.2. Эти кампании проводились на актуальные для молодежи темы, такие как репродуктивное здоровье, но они не были нацелены конкретно на молодежь, как отдельную группу населения, и нет никакого механизма для оценки того, сколько молодых людей получило такую информацию.

После создания Министерства по делам молодежи, правительство возложило на него функции по мониторингу и оценке реализации государственной молодежной политики.<sup>491</sup> Однако положения, включенные в два основных документа молодежной политики, разработанные за время существования министерства, молчаливо признают отсутствие механизмов МиО, особенно на межотраслевом уровне. Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года предусматривает создание «единой системы совместной координации, мониторинга и оценки мер в отраслевых политиках (в первую очередь, в сфере образования, здравоохранения и занятости), а также целевых программ и проектов в области молодежной политики, которые реализуются государством, молодыми людьми, международными организациями и другими субъектами молодежной политики».<sup>492</sup> «План действий, сопутствующий Целевой государственной программе в области молодежной политики до 2015 года, также предусматривает «внедрение общественной и независимой системы мониторинга и оценки реализации программ на национальном и местном уровнях».<sup>493</sup> Согласно плану, такая система должна быть создана в 2012-2013 годах и предназначена для оценки эффективности расходов и кадровой политики. Остается узнать, будут ли разработаны функциональные механизмы МиО: каким образом они будут созданы и кем? Какие ресурсы будут выделены на их работу? Что именно они будут мониторить и оценивать? Какими будут последствия неспособности провести осмысленный МиО? Все эти вопросы остаются без ответа.

### 6.3. Конкретные механизмы межотраслевой координации

На практике межотраслевая координация деятельности министерств и ведомств, работа которых непосредственно влияет на жизнь молодых людей, является слабой. Это свидетельствует о низкой приоритетности молодежной политики для центральной власти, общей слабости управления и разработки политики в Кыргызстане, а также о слабости Министерства по делам молодежи, перед которым на момент его создания была поставлена задача устранить недостаток координации. Эта проблема обсуждалась на круглом столе «Взаимодействие и координация органов государственной власти при разработке и реализации государственной молодежной политики», организованном Министерством по делам молодежи 20 мая 2011 года. Обобщенные выводы указывают на неэффективный обмен информацией и недостаточную координацию действий между министерствами и призывают к созданию межотраслевой рабочей группы для обсуждения проблем молодежи с разных ракурсов.<sup>494</sup> Однако, опыт показывает, что обеспечить эффективность такого органа сложно: один человек, знакомый с работой важной межотраслевой рабочей группы высокого уровня, созданной правительством в июле 2011 года с целью разработки Государственной стратегии реализации государственной молодежной политики до 2015, признался нашей исследовательской группе, что очень немногие члены группы сделали хоть какой-либо значимый вклад в ее работу. Более того, некоторые проблемы, стоящие перед теми, на кого возложена ответственность за координацию молодежной политики страны, существовали еще до создания Министерства по делам молодежи и выходят далеко за рамки его полномочий. Например, за двумя уровнями профессионального образования, упомянутыми в разделе 2.2, в течение ряда лет надзор осуществлялся различными ведомствами – Министерством образования и бывшим Министерством труда – и, как указано в отчете за 2010 год, «преемственность и взаимодействие между ними практически отсутствуют».<sup>495</sup>

Как отмечалось в разделе 4.5, одна из основных функций, возложенных на Мини-

<sup>491</sup> Постановление «О Министерстве по делам молодежи Кыргызской Республики», утвержденное Постановлением Правительства № 110 от 1 июля 2010 года, в редакции Постановления Правительства КР № 281 от 2 июня 2011 года.

<sup>492</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VIII.

<sup>493</sup> Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года, План действий, Раздел II.

<sup>494</sup> Протокол круглого стола, предоставленный Министерством молодежи.

<sup>495</sup> «Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», стр. 238.



стерство по делам молодежи при его создании, заключалась в координировании всех аспектов молодежной политики, в том числе взаимодействия различных органов власти, как на национальном, так и на местном уровнях. Министерство оказалось неспособным выполнить эту роль - ему не хватало механизмов исполнения, и оно было слабым как в финансовом, так и в политическом отношении. В самом министерстве работали сравнительно молодые и неопытные сотрудники, у которых было мало рычагов для работы с другими государственными ведомствами. Респонденты из нескольких министерств заявили, что они не имели четкого представления о функциях Министерства по делам молодежи или каким образом они отличаются от функций других государственных органов, содержащих молодежный компонент. Если координация все-таки имела место, как правило, она происходила лишь в единичных случаях, а не носила продолжительной и устойчивый характер. В некоторых случаях, Министерство по делам молодежи играло подчиненную или вспомогательную роль. В одном из примеров представитель Государственного агентства по физической культуре и спорту упоминает случай сотрудничества с Министерством по делам молодежи в процессе планирования соревнований по плаванию на яхтах на озере Иссык-Куль. Спортивное ведомство хотело привлечь внимание молодежи к этому мероприятию, а Министерство по делам молодежи помогало ему в этом. Такое взаимодействие предполагает, что Министерство по делам молодежи, возможно, воспринималось в качестве посредника в привлечении молодых людей к определенным мероприятиям или событиям, а не возглавляло работу в области молодежной политики.

Аналогичные недостатки при координировании молодежной политики можно наблюдать и за пределами Бишкека. Ярким примером, который наблюдала наша исследовательская группа, является случай в Оше - втором по величине городе Кыргызстана. Там при мэрии существует свой собственный комитет по делам молодежи, который работает совершенно независимо от местных представителей Министерства по делам молодежи, хотя офисы этих двух ведомств расположены в одном здании. Комитет мэрии акцентируется только на городе, в то время как представители Министерства по делам молодежи должны работать со всей окружающей ее областью. В ноябре 2011 года у первого было в два раза больше сотрудников (10 человек по сравнению с 4), лучше офис и больший бюджет, чем у его коллег из министерства. Отношения между этими двумя ведомствами отнюдь не враждебные, но работающая молодежь города в возрасте до 28 лет выразила скептическое отношение к министерству, заявив, что люди за пределами Бишкека не ощущают на себе результаты его работы, и что само министерство не выходит за рамки взаимодействия с небольшой фиксированной группой партнеров. В городе и нескольких селах в Чуйской области местные лидеры и молодые люди выразили аналогичное чувство изолированности от министерства и неосведомленности о его работе. Учитывая, что две трети молодых людей страны проживает в сельской местности, проблемы, связанные с координированием и реализацией молодежной политики за пределами столицы, в частности, во многих отдаленных районах Кыргызстана, похоже, представляют собой серьезную проблему. Национальные молодежные политики должны быть разработаны таким образом, чтобы они могли включаться в программы на уровне области, города и села, а также сопровождаться необходимым финансированием и надлежащими санкциями с целью обеспечить их реализацию.

Для того чтобы добиться успеха в этих начинаниях, должностным лицам Кыргызстана придется коренным образом улучшить разработку политики и стратегическое планирование, так как прошлый опыт показывает, что обязательства, принятые на бумаге, не обязательно переводятся в эффективные меры. Как отмечалось в разделах 5.3 и 5.4, молодежная программа «Кыргызстан жаштары» на 2006-2008 годы предусматривала «межотраслевую координацию» и «системный подход к решению проблем молодежи»,<sup>496</sup> но на сегодняшний день нет ни того, ни другого. Программа также предусматривала, что областные и отрас-

<sup>496</sup> «Аналитическая записка: проблемы участия молодежи в развитии Республики», стр. 33.

левые программы развития будут включать «молодежный» компонент, но этого также не произошло.<sup>497</sup> Помимо этого, в программе нет четкого разделения финансовой и функциональной ответственности,<sup>498</sup> что отчасти привело к огромному дефициту финансирования, и лишь 6,5 из запланированных 30 миллионов сомов были фактически выделены.<sup>499</sup>

Последняя часть головоломки с координированием требует рассмотрения взаимоотношений Министерства по делам молодежи с молодежными НПО. В рамках своих полномочий министерство должно тесно сотрудничать с этими группами при реализации молодежной политики. Взаимоотношения не определены четко в программных документах и не имеют прочной правовой основы, хотя при таком количестве проблем, стоящих перед молодежью Кыргызстана, конструктивные взаимоотношения между государством и сектором НПО могли бы принести пользу всем заинтересованным сторонам. В ходе бесед с членами нашей исследовательской группы молодежные активисты задавали многие из тех же вопросов, что и должностные лица правительства, спрашивая о конкретных полномочиях и роли министерства. Многие члены молодежных организаций подвергли министерство критике за то, что оно слишком часто дублирует функции существующих молодежных НПО, в процессе претендуя на средства доноров, а не дополняет их работу, выполняя задачи или реализуя проекты, которые не могут реализовать молодежные НПО. Довольно часто сотрудники НПО отмечали, что деятельность министерства, как правило, показная и поверхностная. Например, когда министерство организовало импровизированное предоставление гуманитарной помощи на юге Кыргызстана после межэтнических столкновений, никто не отслеживал, на самом ли деле помощь достигла своих бенефициаров. В одном случае представитель НПО из Оша пожаловался на непрофессионализм и неправильное поведение местного представителя министерства. (Действительно, руководитель Ошского областного представительства министерства, с которым изначально была запланирована наша встреча, не появился и даже не позвонил, чтобы объяснить причину, а то, что у его заместителя нашлось время для встречи с нами вместо него, было счастливой случайностью).

Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года содержит ряд предложений по улучшению межотраслевого сотрудничества, но, как это часто бывает, перспективы их реализации остаются туманными. Эти предложения включают: создание совместного совета по делам молодежи, состоящего из представителей молодежных организаций; создание специального комитета по делам молодежи, действующего под эгидой кабинета министров в качестве постоянного консультативного органа и включающего представителей министерств, парламента и вышеупомянутого совета по делам молодежи; разработку обязательных процедур по работе с молодежью для органов местного самоуправления; разработку процедур для взаимодействия с сектором НПО по вопросам молодежной политики; а также внедрение требования о молодежной экспертизе (т.е. оценке воздействия проектов законов, влияющих на молодежь, до их принятия).<sup>500</sup> Будут ли какие-либо из этих предложений эффективными, это еще предстоит увидеть, но уже есть повод для беспокойства, так как многие из этих идей были написаны также, не уделяя достаточного внимания деталям, которые помешали успешной реализации в прошлом. Например, какое ведомство будет отвечать за разработку «обязательных процедур», упомянутых выше, неясно, также как и то, каким образом будет обеспечиваться их соблюдение. Более того, нет никакой уверенности в том, что введение таких процедур вовлечения является способом обеспечения доступа молодежи к информации и реализации прав и возможностей.

<sup>497</sup> Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года, Раздел II.

<sup>498</sup> Там же.

<sup>499</sup> «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», стр. 12.

<sup>500</sup> Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, Раздел VII «Принципы» IX.

#### **6.4. Выводы**

Межотраслевая координация и сотрудничество в области молодежной политики практически отсутствуют в большей степени из-за ненадлежащей разработки политики: этап разработки политики основан не на фактических данных и редко включает измеримые цели; ответственность за осуществление различных мер четко не прописана и не предусмотрено каких-либо санкций за их невыполнение. В результате осуществить мониторинг и оценку политики практически невозможно. Кроме того, национальная молодежная политика, в том виде, в каком она существует, не согласовывается с различными секторами. Функции по координации молодежной политики возлагались на Министерство по делам молодежи, но ведомство не справилось с этой задачей. До своей реорганизации и частичного слияния с Министерством труда, оно было слабым в политическом и финансовом отношении, а коллеги из правительства, также как и НПО, относились к нему с изрядной долей скептицизма. Часто другие национальные ведомства относились к Министерству как младшему партнеру, а НПО высказывали недовольство в связи с тем, что оно не дополняет их работу. Ни одна из этих групп не имела четкого представления о целях и функциях министерства. В конце 2011 года Министерством по делам молодежи предложен ряд мер по улучшению координации между секторами, но этим мерам свойственны многие из тех же недостатков, которыми страдает молодежная политика Кыргызстана, по крайней мере, уже в течение десяти лет.

## 7. Рекомендации

Вследствие широкого охвата данного исследования, маленькой командой, проводившей это исследование, и ограниченных ресурсов, данный отчет не содержит конкретных, углубленных рекомендаций, поскольку это потребовало бы гораздо более глубокого изучения внутренней работы каждого сектора. Тем не менее, далее приводится общий перечень возможных направлений по совершенствованию молодежной политики и повышению ее воздействия. Этот перечень не является ни исчерпывающим, ни непреложным, он ставит целью ускорение процесса обсуждения и мозгового штурма, а не предписывает окончательные решения. Хотя эта глава не содержит четких рекомендаций для НПО, доноров и международных организаций по оказанию помощи, акцентирующих свои усилия на проблемах молодежи, авторы надеются, что и этот перечень, и сам отчет в целом будут служить в качестве основы для этих групп при разработке своих собственных планов действий.

### **Рекомендации в отношении структуры:**

- Создать функционирующую иерархию и механизмы координирования деятельности по разработке и реализации молодежной политики в рамках государственной структуры. Здесь необходимо предусмотреть личную ответственность за выполнение конкретных задач и создание действующей системы назначения координаторов из числа молодых людей, то есть лиц, ответственных за координацию молодежной политики во всех соответствующих министерствах и ведомствах.
- Поддерживать исполнение полномочий, связанных с молодежной политикой, посредством надлежащего финансирования, и обеспечивать институциональную устойчивость разработки молодежной политики. Сюда входит укрепление потенциала органов местного самоуправления в области планирования, управления и финансов.
- Акцентировать усилия на расширении доступа для молодежи к информации и реализации прав и возможностей, а также расширить их полноправное участие в общественной, политической и экономической жизни посредством совершенствования и исполнения действующего законодательства, а не дальнейшей разработки новых законов и нормативных актов, которые, в основном, существуют лишь на бумаге.

### **Рекомендации, связанные с проведением исследований:**

- Улучшить сбор данных о молодежи, для того чтобы политика выработывалась на основе фактических данных. Для этого может потребоваться создание небольшого, специального отдела в рамках нового Министерства молодежи, труда и занятости, укомплектованного квалифицированными специалистами, ответственными за обмен информацией и координирование работы с Национальным статистическим комитетом и отделами по сбору данных других соответствующих ведомств, а также с международными организациями и НПО. Такой обмен информации будет направлен на выявление пробелов в знаниях о потребностях молодежи, для того чтобы определить приоритетность потребностей и отслеживать соответствующие тенденции, связанные с молодежью. Здесь также потребуются четкие и обоснованные гарантии должностным лицам в отношении того, что они не будут наказаны за предоставление достоверной информации о молодых людях, какой бы нелицеприятной она ни была.
- Проводить или организовывать регулярную оценку потребностей молодых людей в жизненно важных сферах, таких как образование, здравоохранение, занятость, доступ к информации и досуг, в то же время, дифференцируя между отдельными подгруппами молодежи. Определить приоритетность установленных целей и сформировать эффективные межотраслевые руководящие комитеты, которые возглавят работу по их достижению.

- Осуществлять регулярную координацию работы с донорами и ориентированными на молодежь НПО, для того чтобы иметь более четкое представление о том, какие потребности молодежи удовлетворяются, где и кем, а какие оставлены без внимания.
- Наладить и поддерживать связь с экспертами в области молодежной политики из других стран с целью обмена наблюдениями о проблемах и возможностях, а также передовой практикой в этой области.

### **Доверие общества и удовлетворение основных потребностей**

При реализации молодежной политики, предпринять согласованные усилия для того, чтобы повысить доверие общества к органам власти за счет повышения уровня прозрачности, профессионализма и эффективности, в то же время снижая уровень коррупции, кумовства и растрат. Здесь необходимо разработать и реализовать детальный долгосрочный план на основе изучения результатов успешных программ в других странах.

Положить конец практике использования государственных служащих, таких как учителя и врачи, для порученных правительством работ (например, мобилизации избирателей), не связанных с их профессиональной деятельностью.

### **Образование и занятость**

Разработать комплексную программу, направленную на расширение охвата и совершенствование системы образования детей раннего возраста. Здесь необходимо предусмотреть активный найм и тщательную подготовку учителей. Эта программа будет иметь двойное положительное воздействие – более высокий уровень подготовки детей к школе и высвобождение молодых матерей, для того чтобы они имели возможность работать.

Уделять особое внимание повышению качества базового образования. Здесь может быть предусмотрен акцент на улучшениях в нескольких ключевых областях, таких как качество и доступность учебников, инфраструктура школ (например, отопление, электричество, туалет внутри помещения школы), подготовка учителей (в том числе акцент на знании предмета и соответствующих методологий обучения на втором языке), а также сохранение учительского состава (посредством повышения заработной платы, расширение возможностей для повышения квалификации по месту работы, надежные социальные льготы и справедливые оценки).

Запуск согласованных межотраслевых мер по борьбе с безработицей среди молодежи. Здесь можно предусмотреть разработку консультационных услуг по вопросам трудоустройства для студентов и молодежи, стимулов для создания рабочих мест ориентированных на молодежь, и молодежное предпринимательство, а также разработку и реализацию программ по прохождению практики.

Перевести вновь созданное министерство, по крайней мере, частично, под юрисдикцию Вице-премьер министра по экономическим вопросам, а не должностного лица, ответственного за социальные вопросы.

### **Здравоохранение**

Запустить и способствовать проведению простых, креативных, обширных информационных кампаний, ориентированных на молодых людей с целью содействовать получению базовых знаний о здоровье и безопасности (например, о сбалансированном питании, потребностях в микроэлементах, безопасном сексе и репродуктивном здоровье, регулярных физических упражнениях, оказании первой помощи, пожарной безопасности и тому подобное).

Разработать и осуществить подробный, реалистичный, прагматичный план по расширению доступа для молодежи к основным ориентированным на молодежь медицинским услугам. (ЮНФПА и Альянс за репродуктивное здоровье разработали рекомендации в этом направлении).

## **Доступ к информации**

Упростить доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, по вопросам, о которых общественность должна быть хорошо информирована, для того чтобы содержательно участвовать в принятии решений в области политики и социально-экономической жизни.

Проявлять креативность и активно предоставлять соответствующую информацию молодым людям. (Например, специалист по миграции сказал членам нашей команды, что информация о правах мигрантов, как правило, предоставляется тем, кто уже мигрировал, а не ориентирована на потенциальных мигрантов, например, в классах с учащимися 9-х классов или на автовокзалах, базарах, а также других очевидных местах сбора).

Создать стимулы для партнерства государственного и частного секторов и/или частного бизнеса, для того чтобы добиться значительных улучшений в уровне доступности интернет-услуг по всей стране.

Реформировать правила и процедуры доступа к библиотечным услугам, для того чтобы молодые люди, не имеющие постоянной прописки, могли получить равный доступ к библиотечным фондам, в то же время, обеспечивая сохранность материалов от порчи, утери или кражи.

## Приложение I. Библиография

### Официальные документы (на русском языке, если не указано иное)

Перепись населения за 2009 год, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Кодекс об административной ответственности от 25 февраля 2010 года.

Концепция развития государственной молодежной политики Кыргызской Республики до 2010 года от 14 апреля 2006 года.

Конституция Кыргызской Республики от 30 июня 2010 года.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша [парламента] Кыргызской Республики» от 2 июля 2010 года.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики, август 2011 года.

Проект Стратегии развития страны на 2012-2014 годы, сентябрь 2011 года.

Проект Национальной программы реформирования системы здравоохранения «Ден Соолук» на 2012 – 2016 годы от 12 сентября 2011 года.

Проект Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года, октябрь 2011 года.

Проект Целевой государственной программы в области молодежной политики до 2015 года, октябрь 2011 года.

Семейный кодекс Кыргызской Республики, август 2011 года. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 12 октября 2009 года.

Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 года.

Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей [советов]» от 12 октября 2011 года. Закон Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года.

Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 28 декабря 2006 года.

Закон Кыргызской Республики «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации» от 10 августа 2007 года.

Закон Кыргызской Республики «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» от 9 февраля 2009 года.

Постановление «О Министерстве по делам молодежи Кыргызской Республики», утвержденное Постановлением Правительства № 110 от 1 июля 2010 года, в редакции Постановления Правительства КР № 281 от 2 июня 2011 года.

«Социально-экономическое положение Кыргызской Республики в январе-октябре 2011 года: ежемесячное издание» (на кыргызском и русском языках).

Национальный статистический комитет, Бишкек, 2011 год.

### Исследования, отчеты и научные исследования (на английском языке, если не указано иное)

А. Абдрапиев и другие «Молодежная политика в Кыргызстане: Отчет о результатах исследования» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2006 год.

«Центральная Азия: Распад и падение» Доклад № 201 Азия, Международная кризисная группа, 3 февраля 2011 года.

«Концепция: Национальная конференция по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья подростков и молодых людей в Кыргызстане», ЮНФПА / Альянс по репродуктивному здоровью, ноябрь 2011 года.

«Контент: молодые, сильные, свободные» (сборник статей о молодежи, написанных молодыми людьми на русском языке), опубликованный совместно Альянсом либеральной молодежи «Свободное поколение» Молодежная правозащитная сеть Кыргызстана (МПСК), клубом Кебел и клубом либеральной молодежи, Бишкек, апрель 2011 года.

Нуржамал Джакубова и Александра Мельникова «Отчет по исследованию распространности и динамики насилия в школах Кыргызской Республики» (на русском языке), ЮНИСЕФ, март 2011 года.

Фейнсод Мерл «Комсомольцы – исследование молодежи в условиях диктатуры» Американская политическая аналитика, Том 45, № 1, март 1951 года.

«Первый обзор выполнения трехлетней договоренности по расширенному кредитному механизму и просьба об изменении критериев реализации», Международный Валютный Фонд в Кыргызской Республике, 17 ноября 2011 года.

Ганс Иболд «Пропасть 2.0: молодежь, использование сети Интернет и культурная самобытность в Бишкеке» исследование Центральной Азии, Том 29, № 4, декабрь 2010, стр. 521-535.

Стефан Б. Кирмс «Преодоление разрыва: понятие «молодежь» и исследование Центральной Азии и Кавказа» исследование Центральной Азии, Том 29, № 4, декабрь 2010, стр. 381-382. Рассел Клейнбах и другие «Похищение невест с целью брака (ала качуу) в кыргызском селе» исследование Центральной Азии, Том 24, № 2, июнь 2005, стр. 191-202.

Антъе Крегер и Кэтрин Андерсон «Денежные переводы и возможности детей: новые свидетельства из Кыргызстана, 2005-2008 годы» документ 1170, представленный на обсуждение, Немецкий институт экономических исследований, 14 октября 2011 года.

«Кыргызская Республика: последние изменения в экономике и политике», Всемирный Банк, август 2009 года.

Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, Агентство SIAR-Бишкек для Baltic Surveys / Gallup от имени Международного республиканского института, 25 апреля по 13 мая 2011 года и с 24 августа по 10 сентября 2011 года.

«Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна», Национальный отчет ПРООН о человеческом развитии за 2009-2010 годы.

«Кыргызстан: Проблемы судебной реформы» Доклад № 150 Азия, Международная кризисная группа, 10 апреля 2008 года.

Дэвид Льюис «Время на Шелковом пути: Центрально-азиатский парадокс» журнал мировой политики, весна 2010, стр. 39-49.

Леся Недолужко и Виктор Агаджанян «Брак, деторождение и миграция в Кыргызстане: изучение взаимозависимости» демографическое исследование, Том 22, статья 7,2 февраля 2010 года.

Даниел Оливер и Кэрин Акинс «Оценка молодежи: Кыргызская Республика» Международный молодежный фонд, октябрь 2010 года.

«Результаты ПМОУ за 2009 год: что знают и умеют учащиеся. Уровень успеваемости учащихся по чтению, математике и естественным наукам», Том 1 ОЭСР, 2010 год.

«Погромы в Кыргызстане» Доклад № 193 Азия, Международная кризисная группа, 23 августа 2010 года.

«Профилактика ВИЧ среди молодежи» (на русском языке), брошюра ЮНФПА в Кыргызстане, 2010 год.

Скотт Радниц «Оружие богатых: хищнические режимы и протесты, возглавляемые элитой в Центральной Азии», Итака, Нью-Йорк и Лондон: Cornell University Press (2010 год).

«Региональные социально-экономические различия в Кыргызстане: сокращаются ли они?» Управление старшего экономиста, ПРООН, 1 декабря 2011 года.

«Отчет Независимой международной комиссии по расследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года» (МНК), апрель 2011 года.

«Отчет по результатам мониторинга за соблюдением прав студентов в высших учебных заведениях» (на русском языке), Молодежная правозащитная группа, Бишкек, 2010 год.

«Обзор национальной политики в области образования: Кыргызская Республика, 2010 год. Уроки, извлеченные на основе ПМОУ», опубликовано ОЭСР (2010 год).



Чинара Сактыналиева и другие «Повышение уровня участия и роли молодежи в процессе принятия решений на местном уровне» (на русском языке), Фонд «Сорос-Кыргызстан» и Ассоциация юристов Кыргызстана, Бишкек, апрель 2011 года.

Дуйшон Шаматов «Влияние международных стандартизированных тестов на качество образования в Кыргызстане», Европейское образование (специальный выпуск «Новые режимы оценивания в системе образования в Евразии: воздействие, проблемы и последствия», приглашенный редактор Алан Де Янг и Тодд Друммонд), 2011 год.

Рукописная версия. Бен Слей, редактор «Услуги энергоснабжения и коммунальные услуги в Кыргызстане и Таджикистане: оценка уровня бедности и социального воздействия» Управление старшего экономиста, ПРООН, 2011 год.

Зауре Сыдыкова и другие «Предоставление молодежи голоса в молодежной политике», Университет Центральной Азии и ЮСАИД, Бишкек, июль 2010 года.

Суюнбек Сырдыбаев и другие «Молодежь – стратегический ресурс Кыргызстана» (Белая книга), ПРООН, Бишкек, 2008 год.

Татьяна Третьякова и другие «Аналитическая записка: проблемы участия молодежи в развитии Республики» (на русском языке), опубликовано Министерством образования, науки и молодежной политики, Молодежным Проектом Программы Волонтеров ООН и ОБСЕ, Бишкек, 2006 год.

Медер Усаров «Анализ законодательства Кыргызской Республики в сфере Государственной молодежной политики» (на русском языке), Программа ПРООН по демократическому управлению, февраль-март 2011 года.

Барбара Уэйнерт и Алмагуль Джумабаева «От патриархии к эгалитаризму: роль родительского воспитания в демократизации Польши и Кыргызстана», Обзор брака и семьи (Haworth Press, 2004 год), стр. 147-171. <http://www.law.buffalo.edu/baldycenter/pdfs/Regional07Wejnert3.pdf> - 12 декабря 2011 года.

«Молодежь, средства к существованию и содействие установлению мира: исследование знаний, отношения и практики среди молодежи в возрасте от 15 до 28 лет в Ошской и Джалал-Абадской областях Кыргызстана в 2011 году», ЮНИСЕФ, 2011 год.

## Приложение II. План полевых исследований/опросов и встреч

### График на 2011 год: опросы и встречи, проведенные членами исследовательской команды

21 апреля, 5-14 июля: предварительные интервью в Бишкеке  
 14-16 ноября: полевой визит в Ошскую область  
 17-18, 21-22 и 24 ноября: полевой визит в Бишкек  
 23 ноября: полевой визит в Чуйскую область

### Государственные должностные лица

#### Министерство по делам молодежи

Нурлан Досалиев - Статс-секретарь (эквивалент Заместителя министра), Бишкек  
 Лариса Сосницкая - Заместитель министра, Бишкек  
 Мирлан Жокоев - начальник Управления региональной и социальной политики, Бишкек  
 Элиза Тургуналиева - ведущий специалист Управления региональной и социальной политики, Бишкек  
 Нарбек Алмамат уулу – главный специалист Ошского отделения, г. Ош.

#### Другие

Чолпон Султанбекова - Председатель парламентского комитета по молодежной политике и развитию физической культуры и спорта, г. Бишкек  
 Александра Короткова - исполняющий обязанности начальника отдела спортивно-массовой работы Государственного агентства по физической культуре и спорту, г. Бишкек  
 Лариса Марченко - Заместитель министра образования и науки (неформальная встреча), г. Бишкек  
 Наргиз Кулманбетов - ведущий специалист, Министерство труда, занятости и миграции, г. Бишкек  
 Салмор Суюркулов - ведущий специалист, Министерство труда, занятости и миграции, Бишкек  
 Жаннат Чоголова - исполняющий обязанности руководителя Южного филиала Республиканского центра по укреплению здоровья (при Министерстве здравоохранения), г. Ош  
 Наталия Демина – директор школы № 1, город Шопоков, Чуйская область  
 Патимат Исакова - медсестра-акушерка, село Гавриловка, Чуйская область  
 Сонобек Жунуспаев - председатель городского комитета по делам молодежи, г. Ош  
 Алымбек Омурзаков - главный специалист городского комитета по делам молодежи, г. Ош  
 Майя Оромонова - директор Центра семейной медицины, г. Шопоков, Чуйская область  
 Сулейман Умаралинев - глава местной администрации, г. Шопоков, Чуйская область  
 Абас Усенов - глава местной администрации, село Гавриловка, Чуйская область.

#### Местные НПО и молодежные активисты

Асель Абдраимова, ассистент проекта «Молодежь Оша», Ош;  
 Мирзат Аджиев, директор ассоциации «Эр-Эп» (НПО, работающей с молодежью в новостройках вокруг Бишкека), Бишкек;  
 Мавлян Аскарбеков, член ассоциации «Жаштар Кенеш», Бишкек;  
 Икбол Бахрамова, менеджер южного филиала «Развитие и сотрудничество в Центральной Азии» (DCCA), Ош;

Айнура Балакунова, эксперт по вопросам местного экономического развития, Институт политики развития, г. Бишкек;

Надежда Добрецова, директор/председатель Правления Института политики развития;

Акылай Каримова, PR-менеджер проекта «Молодежь Оша», г. Ош;

Айжамал Корганбаева, административный директор Общественного фонда «Ирет», Ош;

Гулгакы Мамасалиева, менеджер, Центр «Интербилим», г. Ош;

Жаннета Мурзакулова, координатор южного представительства Молодежной сети равного обучения Y-PEER, г. Ош;

Мирсулжан Намазалиев, директор/соучредитель Центрально-Азиатского Института свободного рынка (CAFMI), г. Бишкек;

Тимур Шайхутдинов, руководитель Клуба либеральной молодежи, г. Бишкек;

Айжан Токтошева, председатель Правления, «Молодежь Оша», г. Ош.

### **Международные и западные донорские организации**

Тахмина Ашуралиева, координатор Правовой программы Фонда «Сорос-Кыргызстан», г. Бишкек;

Марат Джанбаев, старший технический специалист по вопросам предпринимательства, Международный молодежный фонд (ЮСАИД), г. Бишкек;

Ража Мсефер Беррада, Заместитель представителя ЮНИСЕФ в Кыргызстане, г. Бишкек;

Назира Сатывалдиева, координатор Молодежной программы ПРООН, г. Бишкек;

Улан Шабынов, директор Международного молодежного фонда (ЮСАИД), г. Бишкек;

Асель Тургунова, ЮНФПА, специалист по вопросам молодежи, г. Бишкек;

Елена Зайченко, ЮНИСЕФ, специалист по защите детей, г. Бишкек.

### **Исследователи и другие эксперты**

Нурлан Исмаилов, профессор университета «Манас», г. Бишкек;

Александр Коак, директор программы Центра общественных технологий, г. Бишкек; оказывает помощь Министерству труда, занятости и миграции при разработке политики;

Ханнелоре Кресс, старший советник по вопросам политики на рынке труда, Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, Бишкек; направлена в качестве советника министерства Центром по международной миграции и развитию Германии в сотрудничестве с GIZ;

Айнура Сагынбаева, Директор SIAR Consulting (партнер Gallup в Центральной Азии), Бишкек; выступала в качестве ведущего автора Национального отчета ПРООН о человеческом развитии «Кыргызстан: Успешная молодежь – успешная страна» за 2009-2010 годы;

Александр Третьяков, внештатный консультант по вопросам управления, Бишкек; по заказу ПРООН являлся ведущим автором стратегии, проекта Национальной концепции молодежной политики и проекта Государственной стратегии реализации молодежной политики Кыргызской Республики до 2015 года Министерства молодежи.

### **Молодежные фокус-группы (ноябрь 2011 года)**

Студенты из пяти высших учебных заведений, г. Ош;

Учащиеся-подростки из школы № 1, г. Шопоков, Чуйская область;

Молодые люди, формирующие молодежную организацию под руководством городской администрации г. Шопоков, Чуйская область.

## **Мероприятия в Бишкеке, в которых приняли участие отдельные члены команды**

18 мая 2011 года – Общественный форум «Современная молодежь, проблемы и перспективы», организованный совместно Комитетом ЖК по молодежной политике, развитию физической культуры и спорта, ЮСАИД и ПРООН Кыргызстан.

30 июня 2011 года – Презентация годового отчета Министерства по делам молодежи.

11 ноября 2011 года – Конференция «Занятость в Кыргызской Республике, проблемы и варианты политики», организованная Центром общественной политики.

18 ноября 2011 года - «Этнические процессы и межэтнические отношения в Кыргызстане», конференция для преподавателей высших учебных заведений.

18 ноября 2011 года – Молодежный форум «Взаимодействие молодежных организаций с целью защиты прав и продвижения интересов молодежи», организованный Молодежной правозащитной группой.

## **Приложение III. Об авторах**

### **Чинара Эсенгул, исследователь**

Чинара Эсенгул преподает на факультете международных отношений в Кыргызском национальном университете (КНУ), а также является кандидатом наук. Она работает в университете с 2007 года, после получения ею степени магистра в области международных отношений Международного университета Японии. В 2003-2004 годах она координировала обсуждение программы неправительственных молодежных организаций (дочерних структур Фонда «Сорос-Кыргызстан»), а в 2004-2005 годах до обучения в Японии, работала администратором в региональном отделении Международного научно-технического центра. Свой первый диплом она получила на факультете международных отношений КНУ в 2003 году. Уроженка Нарына в Кыргызстане, г-жа Эсенгул проявляет огромный интерес к японской культуре и боевым искусствам; в 2007 году она основала клуб иайдо в Бишкеке.

### **Баглан Мамаев, директор Молодежной программы, Фонд «Сорос-Кыргызстан»**

Баглан Мамаев возглавляет Молодежную программу Фонда «Сорос-Кыргызстан» (ФСК) с 2010 года, после того как в течение двух лет он проработал координатором этой программы. В 2011 году он входил в состав Общественного наблюдательного совета при вновь созданном Министерстве по делам молодежи и являлся членом рабочей группы правительства по разработке Государственной стратегии реализации молодежной политики до 2015 года. Начиная с 1996 года, г-н Мамаев занимал различные должности в многочисленных подразделениях ФСК, в том числе в Программах по поддержке неправительственных организаций, организации конференций, семинаров, стажировки и поддержки средств массовой информации, а также в издательской программе. В 1999-2000 годах он работал в качестве координатора в местной НПО, оказывающей содействие демократическому развитию и свободным СМИ. До прихода в ФСК г-н Мамаев работал в течение двух лет в качестве специалиста по ИТ в своей альма-матер, которая теперь называется Кыргызский Технический Университет. Уроженец Бишкека, женат и имеет троих детей.

### **Наталья Ефимова-Триллинг, международный консультант**

Наталья Ефимова-Триллинг является независимым журналистом, редактором и исследователем в Стамбуле, Турция. Владея двумя языками – русским и английским, она охватила страны бывшего Советского Союза, начиная с конца 1990-х годов. В 2010-2011 годах она прожила год в Кыргызстане, занимаясь написанием материала для новостного веб-сайта EurasiaNet.org и IRIN – службы новостей ООН. В течение 10 лет работы в Москве (с 1996 по 2006 годы) она работала на BBC, «Московское время», Национальное общественное радио и Лос-Анджелес Таймс. Позже она также занимала различные должности в Нью-Йорк Таймс и общественном телевидении города Нью-Йорк. Г-жа Ефимова-Триллинг имеет ученые степени по русской филологии и журналистике в Колумбийском университете. Родилась в Санкт-Петербурге, Россия и иммигрировала в Соединенные Штаты еще ребенком.

### **Исследовательская группа до сентября 2011 года:**

**Мехригуль Аблезова, исследователь**

**Эмир Кулов, исследователь**

