

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И КАВКАЗ

Журнал
социально-политических исследований

Издается с 1998 года

Том 14
Выпуск 4
2011

CA&CC Press®
ШВЕЦИЯ

УЧРЕДИТЕЛИ И ИЗДАТЕЛИ

ИНСТИТУТ
ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИХ И
КАВКАЗСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Номер регистрации: 620720-0459
Государственная администрация
патентов и регистрации
Швеции

ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
КАВКАЗА

Номер регистрации: М-770
Министерство юстиции
Азербайджанской
Республики

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ

CA&CC Press®. ШВЕЦИЯ

Номер регистрации: 556699-5964

Номер регистрации журнала: 22 339
Государственная администрация патентов и регистрации Швеции

Редакционный совет

Эльдар
ИСМАИЛОВ
Мурад ЭСЕНОВ

Председатель редакционного совета

Тел/факс: (994 - 12) 497 12 22 E-mail: elis@tdb.baku.az

Главный редактор

Тел/факс: (46) 920 62016 E-mail: m.esenov@gmail.com

Джаннатхан
ЭЙВАЗОВ

Заместитель главного редактора

Тел/факс: (994 - 12) 596 11 73 E-mail: jeyvazov@gmail.com

Тимур
ШАЙМЕРГЕНОВ

Представитель журнала в Казахстане (Астана)

Тел/факс: (+7 - 701) 531 61 46 E-mail: timur-cac@mail.ru

Леонид
БОНДАРЕЦ

Представитель журнала в Кыргызстане (Бишкек)

Тел.: (+996 - 312) 65-48-33 E-mail: lbondarets@mail.ru

Джамиля
МАДЖИДОВА

Представитель журнала в Таджикистане (Душанбе)

Тел.: (992 - 917) 72 81 79 E-mail: madzamila@mail.ru

Фархад
ТОЛИПОВ

Представитель журнала в Узбекистане (Ташкент)

Тел.: (998 - 71) 125 43 22 E-mail: farkhad_tolipov@yahoo.com

Зия КЕНГЕРЛИ

Представитель журнала в Азербайджане (Баку)

Тел: (+994 - 50) 3006694 E-mail: ziken12@yahoo.co.uk

Арутюн
ХАЧАТРЯН

Представитель журнала в Армении (Ереван)

Тел: (374 - 10) 56 59 65 E-mail: haroutiun@gmail.com

Кахабер ЕРАДЗЕ

Представитель журнала в Грузии (Тбилиси)

Тел.: (+995 - 95) 45 82 88 E-mail: kakha_ae@yahoo.com

Владимир
МЕСАМЕД

Представитель журнала на Ближнем Востоке (Иерусалим)

Тел.: (972) 2 5882332 E-mail: mssamed@olive.mscc.huji.ac.il

Конрад ШАФФЛЕР

Представитель журнала в Германии (Мюнхен)

Тел.: (49 - 89) 3003132 E-mail: GA-infoservice@s.m.isar.de

Сунь ЧЖУАНЧЖИ

Представитель журнала в Китае (Пекин)

Тел.: (86) 10-64039088 E-mail: sunzhzh@isc.cass.net.cn

Ирина ЕГОРОВА

Представитель журнала в Российской Федерации (Москва)

Тел. (7 - 495) 3163146 E-mail: egorova@mosinfo.ru

Роберт ГУАН ТЯНЬ

Представитель журнала в США (Буффало, Нью-Йорк)

Тел.: (716) 880-2104 E-mail: robert.g.tian@medaille.edu

Рустем
ДЖАНГУЖИН

Представитель журнала в Украине (Киев)

Тел.: (380-44) 524 79 13 E-mail: zhangozha@yahoo.co.uk

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Гиули
АЛАСАНИЯ
Бюлент АРАЗ
Марьям
АРУНОВА
Гарник
АСАТРЯН
Бакыт
БЕШИМОВ
Пол ГОБЛ
Сергей
ГРЕЦКИЙ
Син ГУАНЧЭН

Александр
ИГНАТЕНКО

Ашурбой
ИМОМОВ
Лена ЙОНСОН
Ариель КОЭН
Яков М.
ЛАНДАУ
Роджер
МАКДЕРМОТТ
МАКФАРЛЕН

Алексей
МАЛАШЕНКО
Аббас
МАЛЕКИ
Акира
МАТСУНАГА

Виталий
НАУМКИН
Еренгаип
ОМАРОВ
Владимир
ПАПАВА
Фредерик
СТАРР
Уильям
ФИЕРМАН

Клара
ХАФИЗОВА

Доктор исторических наук, профессор, проректор Международного университета Черного моря (Грузия)

Доктор, заведующий кафедрой международных отношений Университета Фатих (Турция)

Доктор политологии, ведущий научный сотрудник Института востоковедения Российской Академии наук (Российская Федерация)

Доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой иранских исследований Ереванского государственного университета (Армения)

Доктор исторических наук, профессор, вице-президент американского университета в Центральной Азии (Кыргызстан)

Главный консультант радиостанции «Голос Америки» (США)

Доктор, заведующий кафедрой Центральной Азии Института Заграничной службы Государственного департамента США (США)

Доктор политических наук, профессор, заместитель директора Института по исследованию Восточной Европы, России и Центральной Азии Китайской Академии общественных наук (Китай)

Президент Института религии и политики, доктор философских наук, исламовед, главный эксперт Института социальных систем Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, член Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация)

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного права Таджикского национального университета (Таджикистан)

Доктор, старший научный сотрудник Института международных отношений Швеции (Швеция)

Доктор, ведущий аналитик Фонда «Наследие» США (США)

Профессор политологии Еврейского университета (Израиль)

Аффилированный ведущий аналитик Датского института международных исследований, Копенгаген (Дания)

Профессор, директор Центра международных исследований Оксфордского университета (Великобритания)

Доктор исторических наук, член научного совета и Сопредседатель программы «Этническая и нация-строительство» Московского центра Карнеги (Российская Федерация)

Доктор, генеральный директор Международного института по исследованию Каспийского региона (Иран)

Доктор, эксперт по истории Центральной Азии и Кавказа, ведущий специалист Фонда мира «Сасакава» (Япония)

Доктор исторических наук, профессор, Директор Центра стратегических и международных исследований РФ (Российская Федерация)

Профессор, ректор университета Кайнар, президент Академии естественных наук Республики Казахстан (Казахстан)

Доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Академии наук Грузии, эксперт Фонда стратегических и международных исследований Грузии (Грузия)

Профессор, директор Института Центральной Азии и Кавказа при Университете им. Джона Хопкинса (США)

Доктор политических наук, профессор Индианского университета (США)

Доктор исторических наук, директор Центра стратегических и международных исследований, профессор факультета международных отношений и внешней политики Университета «Кайнар» (Казахстан)

Материалы, публикуемые в журнале,
не обязательно отражают точку зрения Редакции и Редколлегии

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

CA&CC Press AB
Hubertusstigen 9. 97455 Luleå
SWEDEN

ВЕБ АДРЕС: www.ca-c.org

© «Центральная Азия и Кавказ», 2011
© CA&CC Press®, 2011

**«ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ
И
КАВКАЗ»**

Журнал социально-политических исследований

**Том 14
Выпуск 4
2011**

ЧИТАЙТЕ В ЭТОМ НОМЕРЕ

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

- Е. Клименко.** ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ
КАК РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС
БЕЗОПАСНОСТИ 7

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- М. Арунова.** ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
СОТРУДНИЧЕСТВА (2001—2011 гг.).
ЗАДАЧИ, ИТОГИ, ПЕРСПЕКТИВЫ 23
- М. Лаумулин.** ИЗМЕНЕНИЯ
В СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ 33

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

- Ф. Журакулов.** СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА
«РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ»
В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
И КАВКАЗА 52
- Н. Борисов.** ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
ПЕРСОНАЛИЗАЦИЯ VS.
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ 65
- Р. Жаркынбаева.** ОСОБЕННОСТИ
ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОГО РЕГИОНА
В ПЕРИОД НЕЗАВИСИМОСТИ 75
- Б. Эргашев.** ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА АФГАНИСТАНА:
МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСИЛИЯ,
СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ,
НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ РЕЗЕРВЫ 83
- Б. Бакас уулу,
К. Смагулов.** 20 ЛЕТ НЕЗАВИСИМОГО РАЗВИТИЯ
КАЗАХСТАНА И КЫРГЫЗСТАНА:
ЧТО ВАЖНЕЕ —
ПОЛИТИКА ИЛИ ЭКОНОМИКА? 95
- Г. Насимова.** УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ
КОНФЛИКТНОСТИ В КАЗАХСТАНЕ:
РИСКИ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ 105
- В. Пряхин.** КЫРГЫЗСТАН:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ
ДВАДЦАТИ ЛЕТ НЕЗАВИСИМОСТИ 114

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

- А. Твалчрелидзе,
А. Силагадзе.** ПРОБЛЕМЫ
СЫРЬЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЫ
И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКО-КАВКАЗСКОГО
РЕГИОНА 125

МАССМЕДИА

Э. Фридман, Р. Шейфер.	НОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	143
---	---	-----

Б. Чедия.	НОВЫЕ МЕДИА И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ ГРУЗИИ	163
------------------	---	-----

Содержание номеров журнала «Центральная Азия и Кавказ» Том 14, 2011 год	172
--	-----

К СВЕДЕНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ

**В последующих рубриках «Темы номера»
будут рассмотрены:**

- **Энергетическая политика и энергетические проекты
в странах Центральной Евразии**
- **Конфликты в Центральной Евразии: история и современность**
- **Политика региональных и мировых центров силы и конфликты
в Центральной Евразии**
- **Механизмы и перспективы урегулирования конфликтов
в Центральной Евразии**

РЕГИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ
КАК РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС
БЕЗОПАСНОСТИ¹

Екатерина КЛИМЕНКО

*научный ассистент проекта
«Арктика — зона сотрудничества, а не соперничества»
в рамках программы Стокгольмского института
исследования проблем мира (SIPRI)
«Вооруженные конфликты и их урегулирование»
(Стокгольм, Швеция)*

Введение

Согласно Индексу несостоявшихся государств, представленному журналом «Форин полиси», три государства Центральной Азии (ЦА): Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан — на протяжении пяти последних лет оказывались в числе 60 стран мира с самой слабой государственностью. Туркменистан «покинул» эту группу только в 2011 году. Единствен-

ная страна ЦА, которую рассматривают как относительно жизнеспособное государство, — Казахстан². Несмотря на столь тревожную статистику, регион внешне

² См.: The Failed State Index 2010 // Foreign Policy [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings], 28 July 2011.

¹ Статья представляет собой сокращенную версию доклада Женевскому центру политики безопасности Европейского института Женевского университета (см.: Research Paper for the Geneva Centre for Security Policy, European Institute of University of Geneva (GCSP/EIUG), Master of Advanced Studies (MAS) in International and European Security).

производит впечатление относительной стабильности: со времени гражданской войны в Таджикистане серьезных конфликтов там не было. Однако трагические события на юге Кыргызстана в июне 2010 года продемонстрировали уязвимость региона к различным угрозам безопасности.

За два десятилетия независимого существования ЦА стала объектом серьезного внимания исследователей. В корпусе литературы по ЦА и отдельным ее странам можно выделить несколько направлений. Ряд исследований посвящен интересам великих держав и региональных держав в регионе. Многие авторы изучают политические системы стран ЦА, акцентируя внимание на недемократическом характере их режимов; другие обращаются к транснациональным угрозам для региональной стабильности, таким как воздействие исламского терроризма, религи-

озного экстремизма и организованной преступности³.

Но и по сей день, при всем тематическом разнообразии работ по проблемам безопасности в ЦА, бросается в глаза отсутствие комплексного всестороннего анализа, который рассматривал бы различные аспекты региональной безопасности в их взаимодействии. В предлагаемой статье утверждается, что сложившуюся на сегодняшний день в ЦА архитектуру безопасности можно лучше понять, если рассматривать все уровни угроз безопасности в регионе. С этой точки зрения полезным инструментом для анализа региональной безопасности может оказаться совместное использование теории региональных комплексов безопасности Б. Бюзена и концепции сообщества безопасности К. Дойча.

³ См.: Центральная Азия 1991—2009 / Под ред. Б.К. Султанова. Алматы: КИСИ, 2010. С. 11—36.

Понятия регионального комплекса безопасности и сообщества безопасности применительно к Центральной Азии

В книге «Люди, государства и страх» Б. Бюзен анализирует региональный комплекс безопасности (РКБ), под которым понимает «группу единиц, у которых главные процессы секьюритизации столь тесно взаимосвязаны, что их проблемы национальной безопасности не могут быть рационально проанализированы или решены без взаимного учета»⁴. Для РКБ характерны интенсивные взаимодействия в сфере безопасности между составляющими его странами — заметно более сильные, чем взаимодействия тех же стран с внешними по отношению к комплексу субъектами. Взаимодействия в рамках РКБ определяются моделями «дружественности и враждебности между государствами»⁵, которые, в свою очередь, обусловлены распределением мощи в пределах РКБ, долгосрочными историческими связями и конкретными специфическими проблемами — такими, как пограничные споры, межэтнические отношения, культурная общность и т.д.⁶ Важное преимущество подхода Б. Бюзена — многоаспектность анализа региональной безопасности, достигаемая за счет анализа РКБ на трех уровнях: уровне отдельных стран (слабости, порождаемые ситуацией в

⁴ Buzan B. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. ECPR Press, 2007. P. 160.

⁵ Ibidem.

⁶ См.: Ibid. P. 159.

отдельно взятой стране), региональном (общие для многих стран угрозы безопасности и способы отвечать на них) и международном (роль внерегиональных держав)⁷. С другой стороны, его теория позволяет представить лишь общую картину системы безопасности в регионе. С ее помощью можно ответить на вопросы о том, «что именно происходит на том или ином уровне» и «когда это происходит». Но она не помогает ответить на вопрос «почему?» В общем виде теория Бюзена лишена конкретного содержательного наполнения и свободна от ценностных суждений. С ее помощью можно продемонстрировать наличие самого широкого спектра интенсивных отношений, варьирующихся от тесной дружбы до войны, которая ведь тоже представляет собой интенсивное отношение. Но эта теория не способна объяснить, почему страны склоняются к той или иной из этих крайностей.

Важно отметить, что Б. Бюзен был не первым автором, рассматривавшим регионы сквозь призму безопасности. Эта идея восходит к теории «сообщества безопасности» К. Дойча. «Сообщество безопасности» — это группа людей или государств, интегрированная настолько тесно, что свои противоречия они разрешают, не прибегая к войне⁸. Дойч пытался глубже проникнуть в причины, по которым государства не ограничиваются одним лишь совместным существованием в рамках единого комплекса безопасности, означаямим всего лишь взаимозависимость их безопасности и не исключающим возможных войн между ними, а идут дальше и объединяются в сообщество безопасности, не допускающее использование составляющими его государствами силы друг против друга. Сообщество безопасности основано на вытекающих из базовых способностей государств чувстве общности, доверии и сопоставимости ценностей⁹. Можно выделить два основных типа таких способностей. Первый — зрелость государства, или его «способность действовать в качестве единого политического образования», второй — необходимый уровень «отзывчивости» государств, их «способности к отклику» (в отечественной литературе соответствующее понятие Дойча иногда еще не совсем точно передают выражением «способность к опережающему реагированию». — *Перев.*)¹⁰. Дойч утверждает, что приверженность государств, и прежде всего их политических элит, одним и тем же ценностям способствует взаимопониманию и облегчает мирное разрешение конфликтов. Способность государств откликаться на потребности друг друга воплощена в наличии механизмов, позволяющих реагировать на потребности других государств, во взаимном интересе и способности делать уступки друг другу¹¹.

По моему мнению, совместное использование теории РКБ и теории сообщества безопасности дает удобную теоретическую платформу для анализа проблем региональной безопасности, поскольку две эти теории существенно дополняют друг друга. Теория РКБ помогает структурировать анализ архитектуры безопасности, разграничивая три его уровня, тогда как идея сообщества безопасности обеспечивает более глубокое понимание внутренних характеристик государства, влияющих на динамику безопасности в регионе.

Пять государств ЦА: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан — тесно связаны между собой столетиями истории, языковой, культурной и религиозной общностью. И хотя каждое из них стремится всячески подчеркивать свою уникальность и дистанцироваться от других стран региона, ссылаясь на различия в экономическом и политическом развитии, все они по-прежнему несут на себе отпечаток былой принадлежности к единому государству. Это наследие выражается, в частности, в общно-

⁷ См.: Ibid. P. 182.

⁸ См.: Bellamy A.J. Security Communities and Their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators. New York: Palgrave Macmillan, 2004. P. 6.

⁹ См.: Deutsch K.W. et al. Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University Press, 1957. P. 36.

¹⁰ Ibid. P. 66.

¹¹ См.: Ibid. P. 123—133.

сти их гидроэнергетической, энергетической и транспортной систем, в наличии нерешенных пограничных споров. Таким образом, хотя нельзя сказать, останутся ли эти пять «станов» вместе даже в ближайшем будущем, множество общих для них угроз и проблем безопасности дают основания рассматривать регион как РКБ. В связи с этим анализ РКБ Центральной Азии на трех его уровнях помогает лучше понять вызовы безопасности, с которыми сталкивается регион, в их взаимодействии и взаимовлиянии. В свою очередь, концепция сообщества безопасности позволяет объяснить, почему страны ЦА не достигли сколько-нибудь значительных успехов в преодолении существующих проблем и угроз безопасности и не сформировали сообщества безопасности.

Анализ на международном уровне

После распада Советского Союза ученые и политические деятели заговорили о новой «большой игре» в ЦА. Действительно, из-за своих богатых энергетических ресурсов и важного геостратегического положения ЦА сделалась зоной столкновения интересов многих игроков, действующих на международной арене. В настоящее время стратегическая среда ЦА характеризуется, помимо российского и американского присутствия, и значительной вовлеченностью Китая. В целом интересы великих держав сосредоточены в двух сферах: политика и безопасность и экономика.

Эволюция интересов великих держав в сфере политики и безопасности

Характерной чертой 1990-х годов была относительно слабая вовлеченность всех великих держав в сферу безопасности ЦА из-за отсутствия острых проблем в этой сфере и недостаточной важности ЦА для их стратегических интересов. Политика США, России и Китая в ЦА была сосредоточена, главным образом, на преодолении политических проблем и проблем безопасности, порожденных распадом Советского Союза. Этим игрокам пришлось иметь дело с политическим и военным наследием СССР и строить отношения с новыми независимыми государствами. Так, политическая вовлеченность Соединенных Штатов ограничивалась донорской поддержкой ряда проектов и стратегий, нацеленных на демократизацию, защиту прав человека и утверждение рыночной экономики, и работой с государствами, в которых оставались советские ядерные арсеналы¹². Вовлеченность России в ЦА также была очень ограниченной и из-за ее внутренних политических проблем, и из-за прозападной и европейской ориентации ее внешней политики, направленной на то, чтобы освободить Россию от «бремени национальных республик»¹³. Сотрудничество России с государствами ЦА в рамках Договора о коллективной безопасности и двустороннего соглашения с Таджикистаном о дислокации 201-й мотострелковой дивизии носило в основном декларативный характер и не давало никаких существенных результатов, за исключением важных усилий по сокращению масштабов гражданской войны в Таджикистане и предотвращению ее дальнейшего распространения. Главной целью Китая в сфере безопасности была

¹² См.: Giragosian R. The Strategic Central Asian Arena // China and Eurasia Forum Quarterly, 2006, Vol. 4, No. 4. P. 139—159.

¹³ Paramonov V., Strokov A. The Evolution of Russia's Central Asia Policy. Shrivenham: Defense Academy of the United Kingdom (DAUK), June 2008.

борьба против уйгурского сепаратизма в Синьцзяне¹⁴. Кроме того, Китай стремился урегулировать пограничные споры с государствами ЦА и добиться сокращения крупных вооруженных сил и вооружений в пограничных с Синьцзяном районах¹⁵. Переговоры об урегулировании пограничных споров велись в рамках двусторонних консультаций с Казахстаном и Кыргызстаном и в формате так называемой «формулы 4+1». «Уйгурский вопрос» обсуждался на многосторонней основе «Шанхайской пятеркой».

Период относительно слабой заинтересованности этих игроков в делах ЦА длился на всем протяжении 1990-х годов, но после 11 сентября 2001 года ситуация в корне изменилась. С началом операции «Несокрушимая свобода» значение ЦА резко возросло. В течение первых двух лет после событий 11 сентября США обеспечили себе физические условия для военного присутствия в ЦА, развернув военные базы в Кыргызстане и Узбекистане, подписав Декларацию о стратегическом партнерстве с Узбекистаном и получив от других государств ЦА разрешение на пролет авиации над их территориями. С 2001 года американская повестка защиты прав человека и содействия демократии отошла на второй план перед стратегическими интересами, связанными с операциями в Афганистане. Разногласия с властями Узбекистана в связи с событиями в Андижане в 2005 году и вынужденное закрытие военной базы США в Узбекистане сделало американскую политику в регионе более прагматичной: теперь она направлена на то, чтобы поддерживать для себя статус-кво в регионе и не вступать в конфликты с существующими режимами, если можно этого избежать.

Массированная американская вовлеченность в регионе вызвала серьезную озабоченность России и Китая, поскольку ни одна из этих стран не желала появления американских военных баз в ЦА — регионе, который они традиционно считали своим задним двором. Кроме того, Россия была заинтересована в расширении сотрудничества для борьбы с терроризмом и с контрабандой наркотиков, переправляемых в ЦА из Афганистана¹⁶. У Китая также имелись свои особые интересы в борьбе с исламским экстремизмом и терроризмом в ЦА, поскольку регион непосредственно граничит с Синьцзян-Уйгурским автономным районом — одним из самых нестабильных регионов Китая¹⁷. Эта общая для России и Китая заинтересованность привела к образованию ШОС — организации, ставшей важной платформой для сотрудничества в сфере безопасности между Россией, Китаем и странами ЦА. Одним из важнейших пунктов Декларации о создании ШОС было провозглашение готовности сотрудничать в борьбе против так называемых «трех зол» — терроризма, экстремизма и сепаратизма. Фактически же ШОС должна была помочь уравновесить активность США и НАТО и поддержать в ЦА дружественные режимы. Однако здесь ШОС не слишком преуспела: хотя Астанинская декларация ШОС и провозглашала, что все вооруженные силы стран, не относящихся к региону, должны покинуть ЦА¹⁸, американская военная база в Кыргызстане, которая теперь называется «Транзитным центром Манас», сохранится по меньшей мере до 2014 года¹⁹.

¹⁴ См.: *Paramonov V., Stolpovski O.* Chinese Security Interests in Central Asia. Shrivenham: DAUK, May 2008.

¹⁵ Из-за конфликта между Советским Союзом и Китаем в конце 1960-х годов в граничивших с Китаем странах Центральной Азии были сосредоточены значительные советские военные силы. Район Синьцзяна представляет собой для Китая источник серьезных проблем в сфере безопасности, поскольку уйгурское сепаратистское движение добивается отделения этой территории от Китая и образования там независимого государства «Восточный Туркестан». В связи с этим положение дел в странах Центральной Азии привлекает пристальное внимание Китая, так как провозглашение этими странами независимости может воодушевить уйгурских сепаратистов.

¹⁶ См.: *Paramonov V., Stokov A.* Op. cit.

¹⁷ См.: *Paramonov V., Stolpovski O.* Op. cit.

¹⁸ См.: Declaration of the SCO Member States. Astana, 5 July 2005.

¹⁹ См.: Роберт Блэйк: Соглашение по транзитному центру между Кыргызстаном и США имеет силу до 2014 года // АКИpress, 12 марта 2011 [<http://kg.akipress.org/news:341881>].

В отличие от Китая, Россия имеет еще один инструмент, позволяющий ей проецировать свою мощь в регионе. Это Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ). ОДКБ позволила России узаконить ее военное присутствие в регионе. Под эгидой ОДКБ была открыта военно-воздушная база «Кант» в Кыргызстане — первая новая российская авиабаза в регионе²⁰. На тех же основаниях была дислоцирована в Таджикистане 201-я мотострелковая дивизия. Для центральноазиатских режимов ОДКБ является платформой, позволяющей демонстрировать хорошее отношение и терпимость к России — и обратно. Например, после столкновений в Андижане и последовавшего за ними разрыва связей с Америкой Узбекистан присоединился к ОДКБ и Россия, в свою очередь, заявила о своей полной поддержке узбекских властей. ОДКБ использовалась и для того, чтобы придать легитимность действиям России за ее границами. Например, страны ОДКБ поддержали действия России в Грузии. Однако поддержка эта была ограниченной: ни одна из стран ОДКБ не последовала примеру России и не признала независимость Абхазии и Южной Осетии.

При всем том реальная эффективность обеих организаций как структур безопасности, способных помочь обеспечению безопасности в ЦА, вызывает сомнения. Ни создание антитеррористических структур, ни проводимые в рамках этих структур военные учения никак реально не повлияли на улучшение ситуации в ЦА²¹. И ШОС, и ОДКБ зависят от повестки дня, установленной большими игроками, которая часто не отражает реальной ситуации в регионе. Например, обе организации оказались не в состоянии обеспечить достаточную поддержку Кыргызстану во время событий в июне 2010 года. Прикрываясь принципом невмешательства во внутренние дела, ОДКБ отказалась направить в Кыргызстан военный контингент. Хотя правительство Кыргызстана высоко оценило гуманитарную помощь ШОС²², не было предпринято никаких реальных шагов, чтобы остановить насилие. Внутренний конфликт в Кыргызстане не представлял никакой прямой угрозы интересам больших игроков, что и может отчасти объяснить их относительную пассивность. Однако важно отметить, что у государств ЦА есть определенное поле для маневра в различных структурах этих организаций: наличие в ШОС двух крупных игроков дает возможность небольшим государствам ЦА балансировать между ними.

Конкуренция за энергетические ресурсы в Центральной Азии

Другая особенность региона, которая заставляет великие державы обращать серьезное внимание на ЦА, — ее энергетические ресурсы. Интерес России к центральноазиатским энергетическим ресурсам носит двоякий характер. Во-первых, РФ заинтересована в совместной разработке нефтяных и газовых месторождений²³. Во-вторых, России традиционно принадлежала монополия на доставку центральноазиатской нефти и газа на мировые энергетические рынки по ее трубопроводам. Трубопроводы Каспийского трубопроводного консорциума и трубопровод Атырау — Самара, связывающие Казахстан с мировым рынком, проходят по территории России; по нефтепроводу Кенкияк — Орск

²⁰ См.: Доклад Международной независимой комиссии по расследованию трагических событий на юге Кыргызстана, произошедших в июне 2010. ИКК, 2011. Р. 11.

²¹ См.: *Peyrouse S.* Central Asia's Growing Partnership with China // EU-Central Asia Monitoring (EUCAM), September 2009.

²² См.: Отунбаева поблагодарила страны ШОС за оказанную Кыргызстану гуманитарную поддержку // Кабар, 25 ноября 2010 [http://kabar.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=10579], 28 июля 2011.

²³ См.: *Overland I., Torjesen S.* Just Good Friends: Kazakhstan's and Turkmenistan's Energy Relations with Russia. В кн.: *Caspian Energy Politics: Azerbaijan, Kazakhstan, and Turkmenistan* / Ed. by I. Overland, H. Kjaerum, A. Kendall-Taylor. New York: Routledge, 2010. P. 136—150.

казахстанская нефть поступает на российский Орский нефтеперерабатывающий завод, а один из главных маршрутов транспорта природного газа из Центральной Азии, газопровод Средняя Азия — Центр, контролируется «Газпромом». Зависимость стран ЦА от российских трубопроводов позволяет России получать существенные доходы от транзита и выступать гарантом безопасности и непрерывности поставки энергоресурсов в Европу²⁴. Контроль над маршрутами транспорта энергоресурсов обеспечивает России политическое влияние на государства ЦА. Однако сегодня другие игроки в значительной мере подорвали относительную монополию России на транзит энергоресурсов.

Что касается Америки, доступ к энергоресурсам ЦА никогда не входил в число приоритетных пунктов ее политики энергетической безопасности²⁵. Главной целью США всегда была поддержка участия американских компаний в разработке нефтяных месторождений Казахстана и содействие прокладке транспортных маршрутов в обход России, с тем чтобы уменьшить ее политическое и экономическое влияние в регионе²⁶. Среди проектов, наряду с совместной разработкой нефтяных месторождений Тенгиз и Кашаган в Казахстане, была прокладка нового трубопровода Баку — Тбилиси — Джейхан, вступившего в эксплуатацию в 2008 году. Что касается запасов природного газа ЦА, Соединенные Штаты поддерживают два проекта для транспортировки туркменского газа: «Набукко» и газопровод Туркменистан — Афганистан — Пакистан — Индия (ТАПИ). Этот последний позволил бы доставлять энергоресурсы из ЦА через территорию Афганистана в Пакистан и Индию²⁷. Пока эти проекты все еще находятся в стадии обсуждения.

Быстрый экономический рост Китая и настоятельная необходимость диверсифицировать источники и маршруты поставки углеводородов обусловили чрезвычайную важность энергоресурсов ЦА для его развития. В настоящее время большинство энергоносителей поступает в Китай с Ближнего Востока и из Африки по морским маршрутам, проходящим через Малаккский пролив. Трубопроводная система, размещающаяся в пределах ЦА, даст Китаю сухопутные маршруты поставки энергоресурсов. Хотя из-за сравнительно позднего прихода Китая на энергетический рынок ЦА его сравнительные преимущества при покупке нефтяных и газовых месторождений слабее, чем у конкурентов, его энергетический портфель в регионе значительно улучшился. КНР контролирует более 24% добычи нефти в Казахстане²⁸, является единственным иностранным инвестором в газовом секторе Туркменистана. Кроме того, Китай обеспечил себе независимую систему транспорта энергоресурсов: нефтепровод Казахстан — Китай и газопровод «Центральная Азия». Сооружение этой трубопроводной системы — существенное поражение для России в ее попытках монополизировать транзит энергоресурсов из ЦА²⁹.

Интересно, что экономическое/энергетическое измерение не стало в ЦА почвой для налаживания эффективного многостороннего сотрудничества. Большинство сделок и договоров в энергетическом секторе заключаются на двусторонней основе. Более развитые экономические объединения, пользующиеся содействием России, такие как ЕврАзЭС или СНГ, остаются в основном на бумаге. Хотя кое-кто и утверждает, что Китай старает-

²⁴ См.: *Laruelle M.* Russia in Central Asia: Old History, New Challenges? // EU-CAM, September 2009.

²⁵ См.: *Oliker O., Shlapak D.A.* U.S. Interests in Central Asia: Policy Priorities and Military Roles. U.S.: Rand Corporation, 2006. P. 6—7.

²⁶ См.: *Chow E.C., Hendrix L.E.* Central Asia Pipelines: Field of Dreams and Reality // National Bureau of Asian Research, September 2010.

²⁷ См.: *Tynan D.* Afghanistan: Will TAPI Pipeline Be Able to Beat Back the Taliban? // Eurasianet, 13 December 2010 [<http://www.eurasianet.org/node/62565>], 13 March 2011.

²⁸ См.: *Peyrouse S.* Op. cit. P. 8.

²⁹ См.: *Kim Y.* Central Asia's Great Game and the Rise of China. Presented at the 2nd International Conference of the HK Russia-Eurasia Research Project. Korea: Hanyang Univ. [<http://www.eurasiacenter.org/data/ftp/2010/EA%20B5%20AD%209C%20ED%2095%2099%20EC%2088%20A0%20EA%20B9%2080%20EC%2097%20B0%20EA%20B7%209C.pdf>], 13 March 2011.

ся усилить экономическое измерение ШОС, в действительности, если даже соглашение и заключается в рамках ШОС, реализуется оно в двустороннем порядке³⁰. В качестве одного из наиболее очевидных примеров, иллюстрирующих подобный характер сотрудничества, можно указать Энергетический клуб ШОС. Соглашение об учреждении Энергетического клуба, подписанное в 2006 году для координации энергетической политики и расширения сотрудничества в энергетическом секторе региона не привело к формированию какой-либо общей политики. Китай и Россия конкурируют за доступ к энергоресурсам ЦА, что не позволяет им развивать сотрудничество в этой области. Кроме того, взаимодействуя с каждым государством ЦА по отдельности, легче добиться более выгодных условий сделок, поскольку при этом можно пользоваться преимуществом, которое великая держава имеет перед меньшим государством.

Региональный/межгосударственный уровень анализа

Существует множество проблем и угроз безопасности, которые являются общими для всех стран ЦА и в этом смысле связывают эти страны друг с другом. Среди них проблемы управления гидроэнергетическими ресурсами и создаваемый этими проблемами потенциал для конфликтов между государствами ЦА, а также необходимость обеспечивать безопасность границ, предполагающая борьбу с такими угрозами, как контрабанда наркотиков и распространение исламского экстремизма.

Вода и электроэнергия

Страны ЦА связаны между собой системой рек бассейна Аральского моря. Распределение водных ресурсов в регионе очень неравномерно: две страны, расположенные в верхнем течении рек, Кыргызстан и Таджикистан, играют для остальной части региона роль источника питьевой и поливной воды (18% и 66% соответственно)³¹. Конфликт между интересами стран, расположенных в верхнем и в нижнем течении рек, в связи с водопользованием (для чего следует использовать водные ресурсы: для ирригации или для выработки гидроэлектроэнергии) существовал в ЦА давно. Казахстан, Узбекистан и Туркменистан, расположенные в нижнем течении, во время летнего сельскохозяйственного сезона нуждаются в воде для орошения посевов зерновых, овощей и хлопка, тогда как страны, расположенные выше по течению, нуждаются в воде в зимний период для производства электричества. В свою очередь, страны, лежащие в верхнем течении, зависят от снабжения энергетическими ресурсами из стран в низовьях, располагающих богатыми месторождениями таких углеводородов, как нефть и газ.

Механизмы бартерного обмена, выработанные в Советском Союзе, позволяли смягчать остроту проблем для всех государств: страны, лежащие в верховьях, за предоставление ими воды для нужд ирригации получали компенсацию в виде системы субсидий из союзного бюджета и поставок из соседних стран дешевого топлива и электроэнергии в рамках единой среднеазиатской энергетической системы. Однако с распадом советского

³⁰ См.: *Matusov A.* Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering? // *China and Eurasia Forum Quarterly*, 2007, Vol. 5, No. 3. P. 85.

³¹ См.: *Ниятбеков В., Додихудоев Х.* Республика Таджикистан в региональном измерении // *Центральная Азия и Кавказ*, 2006, № 3 (45). С. 88.

государства система компенсаций рухнула, и попытки восстановить ее окончились неудачей³². Главные проблемы водопользования носят двоякий характер. Это, с одной стороны, провал попыток прийти к соглашению о бартере, с другой — беспокойство по поводу сооружения новых гидроэлектростанций. Компенсационные механизмы и в самом деле не работают. Узбекистан и, в меньшей степени, Казахстан резко выступают против любых попыток приравнять их природные ресурсы в виде углеводородов к природному ресурсу стран, лежащих выше по течению, — воде. Кроме того, стремление Узбекистана строить собственные водохранилища, чтобы накапливать запасы воды в зимний период, и выход Казахстана и Узбекистана из единой энергосистемы сокращают возможности их участия в соглашениях по бартерному обмену³³. В результате снижается возможность прийти к новым соглашениям по разделу воды в будущем.

Строительство новых плотин, Рогунской в Таджикистане и Камбаратинской в Кыргызстане, усиливает напряженность в отношениях между странами, лежащими в верховьях и в низовьях. Ситуация может перерасти в конфликт с относительно высокой вероятностью применения силы. Недавно рост напряженности в отношениях между Узбекистаном и Таджикистаном принял форму открытой конфронтации. Узбекское правительство объявило, что строительство Рогунской ГЭС нанесет ущерб окружающей среде и нарушит водный баланс в регионе³⁴. В ответ на попытку Таджикистана возвести плотину Узбекистан наполовину сократил поставки газа и прервал железнодорожное сообщение с Таджикистаном³⁵. В свою очередь, правительство Таджикистана утверждает, что строительство подобного сооружения — суверенное право любого государства и не противоречит нормам международного права³⁶.

Таким образом, несмотря на очевидную необходимость совместных механизмов, позволяющих урегулировать проблемы водопользования и энергетические проблемы, никаких механизмов такого рода страны ЦА создать не могут. Да, у этих стран есть огромный потенциал для организации общего энергетического рынка, способного стать мощным локомотивом их экономической интеграции и устойчивого развития. Однако достаточных усилий для этого так и не предприняли: ни одна из стран не готова пойти на уступки. Ситуация прямо отражается на положении дел с безопасностью: разногласия между государствами по проблемам водной и энергетической политики могут обернуться открытой конфронтацией, которая, в свою очередь, способна привести к вооруженному конфликту.

Границы, наркотики, исламский экстремизм

Комплекс проблем безопасности на границах можно разделить на три основные тесно связанные друг с другом группы: пограничные споры, вылившиеся в весьма напряженные отношения между лидерами ЦА; неспособность контролировать границы с Афганистаном, ведущая к росту активности исламских экстремистов; наркоторговля.

³² См.: Петров Г. Конфликт интересов между гидроэнергетикой и ирригацией в Центральной Азии. Его причины и пути преодоления // Центральная Азия и Кавказ, Том 13, Выпуск 3, 2010. С. 59—60; Hodgson St. Strategic Water Resources in Central Asia: In Search of a New International Legal Order // EUCAM Policy Brief, 10 May 2010, No. 14.

³³ См.: Akhmadov E. Uzbekistan Exits Central Asia's Common Energy System // CACI Analyst, 26 November 2009 [<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5226>], 20 January 2011.

³⁴ См.: Ibidem.

³⁵ Из-за особенностей географического положения сообщение между некоторыми районами Таджикистана в зимнее время может поддерживаться только через территорию Узбекистана.

³⁶ См.: Majidov S. Tajikistan-Uzbekistan Relations Freeze over Roghun Project // CACI Analyst, 17 February 2010 [<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5271>], 31 January 2011.

С самых первых лет независимости странам ЦА пришлось столкнуться с вызовами и угрозами, в противодействии которым у них не было никакого опыта. Развал Советского Союза оставил между странами ЦА открытые неохраемые границы, которые между тем превратились в границы новых независимых государств. Долгая история «национального размежевания» в пределах советского государства привела к возникновению множества пограничных споров, тесно связанных с проблемами национальных меньшинств и иноэтничных анклавов на территории государств. У Узбекистана имелись территориальные споры со всеми странами ЦА; к этому добавлялись пограничные споры между Таджикистаном и Кыргызстаном. Несмотря на множество двусторонних соглашений по делимитации границ, процесс демаркации границ занял немало времени. Кроме того, организация национальных пограничных служб и установление платы за пересечение границ на контрольно-пропускных пунктах создавали тяжелые проблемы для населения, живущего в пограничных зонах. Это привело к нескольким вооруженным столкновениям между населением и пограничниками. Например, в ходе инцидентов на туркмено-узбекской границе в 2001 и 2002 годах пограничники убили и ранили несколько гражданских лиц³⁷.

Другой источник потенциальных угроз для стран ЦА — их соседство с Афганистаном. Конфликт в Афганистане породил серьезные проблемы для Туркменистана, Узбекистана и Таджикистана, которым пришлось оберегать свои границы от побочных эффектов афганского конфликта: наркотиков и мятежей³⁸. Сильнее всего это затронуло Таджикистан, поскольку у него самая длинная граница с Афганистаном и недостаточно физических возможностей охранять ее. В результате религиозные экстремисты, которые нашли убежище в Афганистане, могут легко пересекать границы стран ЦА. Таким образом, исламский фактор оказался серьезной угрозой безопасности для стран ЦА, в частности для Узбекистана, Кыргызстана, и Таджикистана. В 1999 и 2000 годах силы Исламского движения Узбекистана (ИДУ) перешли границы Кыргызстана и Таджикистана с целью свергнуть режим в Узбекистане и создать в Ферганской долине исламское государство³⁹. Кроме того, слабый контроль на границах дает возможность широко распространять идеи исламского государства, поскольку в отсутствие эффективного пограничного контроля экстремистская религиозная литература может беспрепятственно перемещаться по всей территории ЦА⁴⁰.

Другая проблема, тесно связанная с проблемами пограничного контроля и делимитации границ, — процветающая транзитная наркоторговля в регионе. Через территорию ЦА переправляется 25% производимых в Афганистане опиатов⁴¹ (всего на Афганистан приходится 93% их мирового производства⁴²). Больше всего перевозимых опиатов изымается в Таджикистане⁴³. Основные маршруты транспортировки наркотиков, исходящие из Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана, охватывают территорию всех стран ЦА. Конечной их точкой по большей части является Россия.

Очевидно, что для преодоления всех этих вызовов и угроз необходимы совместные действия всех стран ЦА. Может показаться, что религиозный экстремизм — это главным образом проблема одной лишь Ферганской долины, но трудно отрицать, что нарастание неустой-

³⁷ См.: Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential // Asia Report, International Crisis Group (ICG) Osh/Brussels, April 2002, No. 33. P. 18.

³⁸ См.: Ibid. P. 20.

³⁹ Есть уже несколько случаев, когда исламский фактор проявил себя как источник дестабилизации: гражданская война в Таджикистане (1991—1992 гг.), баткенские события в Кыргызстане, вторжение боевиков ИДУ в Узбекистан (об этом подробнее см.: Сидоров О. Исламский фактор во внутриполитической стабильности государств Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ, 2007, № 1 (49). С. 16—17).

⁴⁰ См.: Там же. С. 18.

⁴¹ См.: EU Central Asia Drug Action Program [http://cadap.eu/ru/node/29], 4 August 2011.

⁴² См.: Ibidem.

⁴³ См.: UNDOC, Central Asia Drug Seizures, Online Database [http://dbroca.uz/?act=seiz_chart&drug_type=19], 3 August 2011.

чивости в Ферганской долине отразится и на соседних Казахстане и Туркменистане. К тому же существует немало свидетельств тесной связи между активностью религиозных экстремистов и наркоторговлей — проблемой, несомненно затрагивающей весь регион⁴⁴.

Однако страны ЦА не предпринимают никаких серьезных попыток решать эти проблемы совместными усилиями. За исключением урегулирования пограничных споров, которые в основном были мирно разрешены к 2008 году⁴⁵, страны ЦА не проявляли способности к совместным действиям. Кроме того, в некоторых случаях реакция на существующие угрозы бывает неадекватной и даже контрпродуктивной. Большинство мер, призванных предотвратить возникновение упомянутых выше проблем, сводилось к одностороннему ужесточению режима контрольно-пропускных пунктов на границах между государствами, с тем чтобы контролировать перемещение товаров и людей. Например, реакция Узбекистана на мятеж ИДУ была очень жесткой. Узбекистан обвинил Таджикистан и Кыргызстан в неспособности контролировать свои границы⁴⁶ и предпринял беспрецедентное по масштабам минирование пограничной полосы на всем протяжении границы с этими государствами. В результате в период после 1999 года десятки граждан Таджикистана и Кыргызстана погибли или получили ранения, наступив на противопехотные мины на границе с Узбекистаном. Нет никаких свидетельств, что это помогло как-то сдержать распространение активности исламистов. Сходная ситуация наблюдается и в сфере борьбы с наркоторговлей: Таджикистан, Кыргызстан и Казахстан проявляли определенную готовность к совместным действиям, тогда как Узбекистан и Туркменистан предприняли односторонние шаги по защите своих границ⁴⁷.

Анализ на уровне отдельных стран

В странах ЦА имеется значительный потенциал внутренних конфликтов, связанный с тяжелыми экономическими условиями, с угрозами удовлетворению основных человеческих потребностей и человеческому потенциалу и с возможностью межэтнических столкновений. Зачастую ситуация еще больше осложняется некомпетентностью властей, дурным управлением со стороны лидеров и коррупцией. К тому же многие внутренние проблемы безопасности той или иной страны могут серьезно отражаться и на соседних странах.

Проблемы безопасности, связанные с угрозами удовлетворению основных человеческих потребностей и человеческому потенциалу

После распада Советского Союза все страны ЦА столкнулись с серьезными экономическими трудностями. Из-за крушения командной экономики и прекращения субсидий

⁴⁴ См.: *Cornell S.E., Sandström N.L.P.* The Eurasian Drug Trade: A Challenge to Regional Security // *Problems of Post-Communism*, 2006, Vol. 53, No. 4. P. 16; *Cornell S.E., Spector R.A.* Central Asia: More than Islamic Extremists // *The Washington Quarterly*, 2002, Vol. 25, No. 1. P. 193—206.

⁴⁵ См.: *Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential*.

⁴⁶ См.: *Ibidem*.

⁴⁷ См.: *Marat E.* The State-Crime Nexus in Central Asia: State Weakness, Organized Crime, and Corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan // *Silk Road Paper*, Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, October 2006.

и трансфертов из союзного бюджета, а также из-за таких проблем переходного периода, как либерализация цен, приватизация и закрытие нерентабельных предприятий, их промышленное и сельскохозяйственное производство резко упало. Экономические реформы, иностранные инвестиции и богатые природные ресурсы способствовали восстановлению экономики⁴⁸. Однако экономическое развитие в регионе носит крайне неравномерный характер: такие богатые нефтью и газом страны, как Казахстан и, до некоторой степени, Туркменистан, значительно опережают остальные государства.

Кардинальные изменения в экономике в первые годы независимости привели к резкому сокращению доходов и снижению уровня жизни населения. Большинство стран не могут справиться с этой проблемой до сих пор. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), только Казахстан оценивается как страна с верхним средним уровнем дохода на душу населения. Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан оцениваются как страны с низким уровнем дохода, а Туркменистан — как страна с нижним средним уровнем дохода. В дополнение к этому застою в экономике, безработица, ошибки при проведении приватизации и программ либерализации привели к значительному неравенству доходов и появлению крайней бедности. Все страны, за исключением Казахстана, отличаются высокой численностью населения, живущего за чертой бедности (см. табл. 1). Это привело к интенсивной миграции и оттоку из региона высококвалифицированных специалистов, подготовленных во времена СССР, что отрицательно отразилось на других сферах социальной жизни.

Со времени получения независимости системы образования и здравоохранения в странах ЦА вынуждены были бороться с трудностями, порожденными экономическим застоем, недофинансированием и недостаточностью человеческого капитала. Немало преподавателей средней и высшей школы, ученых и опытных медицинских работников уехали из региона из-за низкого уровня жизни. Низкие зарплаты в сочетании с существенными задержками их выплаты удерживали большинство молодых специалистов от работы в этих сферах. Все страны ЦА предложили проекты, нацеленные на модернизацию их образования и здравоохранения, однако до сих пор эти программы не дали результатов и никак не помогли изменить положение дел. Главные причины — все тот же недостаток финансирования и плохое управление, усугубляемое высоким уровнем коррупции в министерствах⁴⁹. Государства ЦА уже испытали на себе последствия этих неудач, хотя база данных по Целям развития тысячелетия ООН (MDG) показывает, что уровень грамотности в странах ЦА все еще очень высок (см. табл. 1). Но, вероятнее всего, эта статистика отражает положение дел в столицах, и к тому же такая ситуация вряд ли сохранится в следующем десятилетии. Проблемы системы здравоохранения уже отразились в низких показателях ожидаемой продолжительности жизни и серьезных проблемах с туберкулезом и распространением ВИЧ/СПИД⁵⁰. Согласно той же базе данных MDG, ни одно из государств ЦА не достигнет установленных Целями развития тысячелетия показателей по сокращению высокого уровня детской и материнской смертности⁵¹.

Другой аспект проблемы безопасности в связи с угрозами удовлетворению основных человеческих потребностей и человеческому потенциалу в ЦА — нарушения электроснабжения. Нехватку электроэнергии ощущают во всех странах ЦА, но Таджикистан и Кыргызстан испытывают серьезный энергетический кризис. Например, в Таджикистане зимой 2008/2009 года не поддерживаемая должным образом энергетическая система просто рухнула. В большинстве сельских районов электроэнергия подавалась не более трех

⁴⁸ См.: *Peimani H.* Conflict and Security in Central Asia and Caucasus // ABC-CLIO, LLC, 2009.

⁴⁹ См.: *Central Asia: Decay and Decline* // Asia Report, IGG, 3 February 2011, No. 201.

⁵⁰ См.: *Ibid.* P. 10.

⁵¹ См.: MDG Monitoring Database, 25 April 2011 [<http://www.mdgmonitor.org/>].

Таблица 1

Значения выборочных индикаторов развития*

	Численность населения, живущего за чертой бедности	Уровень материнской смертности в расчете на 100 000 рождений	Уровень грамотности взрослого населения обоего пола (доля грамотных в населении старше 15 лет, %)	Ранг по Индексу развития человеческого потенциала
Казахстан	13,8	140	99,7	66
Кыргызстан	40	150	99,4	109
Таджикистан	60	170	99,7	112
Туркменистан	30	130	99,6	87
Узбекистан	33	30	96,9	102

* Рассчитано на основе базы данных по Целям развития тысячелетия ООН и данных Индекса развития человеческого потенциала.

часов в день. В столице Таджикистана Душанбе из-за нарушения подачи электроэнергии тысячи людей остались без отопления, горячего и холодного водоснабжения⁵². Но примечательно, что алюминиевый завод — главный потребитель электроэнергии в Таджикистане и главный источник доходов для клана Рахмона — при этом не прекращал работу.

Таким образом, угрозы удовлетворению основных человеческих потребностей и человеческому потенциалу являются источником серьезных проблем в большинстве стран ЦА. Согласно базе данных Индекса развития человеческого потенциала, страной с высоким уровнем развития человеческого потенциала можно считать только Казахстан. У этой проблемы два источника: экономический застой и плохое управление. Во многих случаях власти стран ЦА игнорируют проблемы удовлетворения основных потребностей и сохранения человеческого потенциала, и это уже отразилось на стабильности в регионе.

**Внутренние угрозы безопасности в отдельных странах:
влияние на регион**

Игнорирование проблем, связанных с удовлетворением основных потребностей и сохранением человеческого потенциала, как и неспособность справиться с внутренними конфликтами, могут иметь серьезные последствия в сфере безопасности не только для внутренней стабильности отдельных стран ЦА, но и для всего региона. Как показывают события в Андижане в 2005 году и на юге Кыргызстана в 2010 году, внутренние

⁵² См.: Tajikistan on the Road to Failure, ICG, Osh/Brussels, 12 February 2009; Kindelan C. Central Asian Energy Crisis Leaves Millions of Tajiks without Heat, 4 February 2008 [<http://www.groundreport.com/World/Central-Asian-Energy-Crisis-Leaves-Millions-of-Taj/2854707>].

конфликты легко могут переброситься на соседние страны и подорвать стабильность в регионе.

Непопулярные экономические реформы, тяжело ударившие по жизненному уровню беднейших слоев населения, перебои с газом и электроснабжением во время холодной зимы, усиливающаяся коррупция и бюрократия вызвали в 2004 году волну протестов по всему Узбекистану⁵³. События в Андижане в мае 2005 года стали поворотным пунктом в длительном процессе накопления недовольства в стране. Демонстрации в поддержку местных андижанских бизнесменов переросли в мощное восстание против существующей системы власти, которая фактически была не в состоянии удовлетворить основные потребности людей⁵⁴. Узбекское правительство жестоко подавило народное восстание и обвинило его участников в терроризме. В результате до 500 человек были убиты и тысячи вынуждены были просить политического убежища в соседнем Кыргызстане, чтобы спастись от преследований⁵⁵. Массовое перемещение людей вызвало трудности на границе между двумя странами. К тому же оно стало источником серьезной политической напряженности в отношениях между ними, поскольку правительство Узбекистана требовало экстрадировать обратно в Узбекистан лиц, обратившихся с просьбой об убежище⁵⁶.

Сходными были и последствия межэтнических столкновений между кыргызской и узбекской общинами на юге Кыргызстана в июне 2010 года. 111 000 человек в поисках спасения от резни бежали в Узбекистан, а еще 300 000 остались в пограничных районах в качестве внутренне перемещенных лиц. Как и в случае событий в Андижане, напряженность на границах и трудная гуманитарная ситуация имели серьезные последствия для безопасности обеих стран⁵⁷. Июньская вспышка насилия стала результатом нарастания этнонационализма и долгосрочных нерешенных проблем этнических меньшинств в Кыргызстане, а также трудной экономической и политической ситуации, в которой страна оказалась после апрельского переворота 2010 года. Из-за непрекращавшейся политической борьбы внутри кыргызской политической элиты временное правительство было не в состоянии правильно оценить ситуацию и принять необходимые меры, чтобы предотвратить взрыв насилия.

Хотя на первый взгляд причины этих событий могут казаться совершенно различными, природа и характер у обоих конфликтов одни и те же. В частности, в обоих случаях система власти продемонстрировала неспособность решать внутренние проблемы. Ни в одном из этих двух случаев власти не пытались устранить первопричину волнений. В случае Узбекистана репрессивный аппарат безопасности подавил народную оппозицию, но главные причины народного гнева против режима — такие, как неравномерное развитие регионов, экономическое неравенство и систематическое нарушение прав человека, — так и не решены. В Кыргызстане принятие новой Конституции и изменение политической системы не расширило для национальных меньшинств возможность участвовать в политической жизни страны. Следовательно, и Узбекистан, и Кыргызстан все еще подвержены риску конфликтов в будущем.

Кроме того, в обоих случаях система оказалась не в состоянии предотвратить печальные последствия конфликта для соседних стран. Потоки беженцев и тяжелая гуманитарная

⁵³ См.: Uzbekistan: The Andijan Uprising, ICG, Bishkek/Brussels, May 2005.

⁵⁴ См.: Ibidem.

⁵⁵ Если быть точным, 187 человек, согласно официальным данным (Генпрокуратура Узбекистана — Отчет о ходе расследования Андижанских событий перед комиссией Олий Мажлиса), 7 сентября 2005 [<http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1126077420>], 29 марта 2011 и 300—500 человек, согласно данным ОБСЕ (Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan, 13 May 2005. Warsaw: OSCE ODIHR, 20 June 2005).

⁵⁶ См.: *Baltabaeva A.* Kyrgyzstan's Intention to Return Uzbek Refugees Causes Concern // CACA, 2005, Vol. 6, No. 13. P. 14—15.

⁵⁷ См.: Доклад Международной независимой комиссии по расследованию трагических событий на юге Кыргызстана, произошедших в июне 2010. P. 45—46.

ситуация тяжким бременем легли на экономику принимающих стран. Однако политическая цена этих событий могла быть еще выше. При дальнейшем ухудшении ситуации взаимные обвинения, которыми обменивались страны, и столкновения между гражданским населением и пограничниками могли перерасти в масштабный межгосударственный конфликт.

Таким образом, накопление различных внутренних проблем безопасности приводило к их интернационализации и порождало рост числа и серьезности обострений напряженности в отношениях между государствами. Из-за того, что многие государства ЦА не справляются с такими внутренними вызовами и угрозами безопасности, как угрозы удовлетворению основных человеческих потребностей и человеческому потенциалу, экономическая отсталость, коррупция, слабость институтов, интернационализация внутренних проблем безопасности отдельных стран превращается в один из главных факторов будущей нестабильности в ЦА.

З а к л ю ч е н и е.

Правящие режимы — главное препятствие стабильности в Центральной Азии

Анализ РКБ ЦА ясно демонстрирует, что главный источник нестабильности в ЦА — наличие многочисленных вызовов и угроз безопасности на всех уровнях. К тому же проблемы безопасности, с которыми сталкиваются государства ЦА, тесно взаимосвязаны и часто взаимно усиливают друг друга. Серьезные конфликты вокруг проблем водопользования и пограничные споры способны в будущем спровоцировать классический межгосударственный конфликт. Близость Афганистана обостряет такие транснациональные угрозы, как контрабанда наркотиков и терроризм. Все региональные проблемы порождают серьезные угрозы, связанные с человеческим фактором безопасности, поскольку тяжело отражаются на людях. В свою очередь, угроза жизненным потребностям людей стала главным источником таких внутренних конфликтов, которые имеют серьезный потенциал для интернационализации и способны перебраться на остальной регион. Это может обострить каждую из существующих традиционных и нетрадиционных угроз безопасности и послужить спусковым механизмом для подрыва региональной стабильности. По моему мнению, никаких серьезных улучшений нынешней ситуации ждать не приходится, поскольку правящие режимы оказались неспособны отвечать ни на вызовы, формирующиеся на уровне отдельных стран, ни на те, что возникают на региональном уровне. К тому же зачастую политическая элита государств ЦА часто сама представляет собой главное препятствие для какого бы то ни было изменения ситуации у лучшему.

Характер нынешних политических режимов и в самом деле является очевидным препятствием к укреплению внутренней безопасности их государств. Одна из причин — высокая степень приватизации государства нынешним руководством и их семьями. Все политические лидеры ЦА видят в государственном аппарате и власти лишь средство для обогащения. Обычной практикой в ЦА является захват контроля над природными ресурсами, над сохранившими жизнеспособность элементами национальной инфраструктуры, над наиболее выгодными секторами экономики и успешными коммерческими предприятиями. Такой способ распоряжения ресурсами значительно подрывает возможность государств ЦА развивать экономику, сокращать бедность и бороться с угрозами удовлетворению основных человеческих потребностей и человеческому потенциалу. Кроме того, невозможность для населения влиять на положение дел, вызванная отсутствием законных механизмов смены правящих элит, создает предпосылки для массовых волнений и спровоцированных ими конфликтов между государствами.

На региональном уровне возможности для сотрудничества и мирного разрешения разногласий существенно ограничиваются отсутствием необходимых предварительных условий у центральноазиатской элиты. Как уже отмечалось, по Дойчу, эффективное сотрудничество в значительной степени зависит от сопоставимости ценностей правящих элит, от присутствия у государств и их элит чувства общности и необходимого уровня «отзывчивости», «способности к отклику». Можно утверждать, что ценности у элит стран ЦА вполне сопоставимы: все эти страны — авторитарные государства, и их элиты заинтересованы в выживании режимов. Однако более пристальный взгляд показывает, что этот тип ценностей не способствует выстраиванию доверия между государствами, создающего необходимое «чувство общности». Напротив, фиксация на стремлении любыми способами удерживать власть часто служит источником взаимных подозрений в отношении партнеров внутри страны и за ее пределами. Можно было бы также утверждать, что элиты всех стран ЦА объединяет заинтересованность в стабильности, поскольку именно она позволяет им сохранять власть. Однако эти элиты не пытаются достигнуть необходимой стабильности с помощью сотрудничества. Напротив, к укреплению стабильности своего режима и государства они часто подходят в полном отрыве от стабильности всех остальных. Хорошими примерами такой тенденции могут служить Туркменистан и, в меньшей степени, Узбекистан.

Уровень «способности к отклику» у элит ограничен до полной незначительности. Сначала, до распада Советского Союза, страны ЦА не имели опыта полного суверенитета. Когда же они получили независимость, приоритетными для политической элиты целями стали укрепление государственности и суверенитета. «Приоритет независимости», провозглашенный многими странами региона, определил высшую цель их внешней политики⁵⁸. Любой тип интеграции и сотрудничества предполагает разделение суверенитета, а руководство стран ЦА не готово передать даже малейшую часть своего суверенитета какому бы то ни было государству или организации. Это не позволяет им наладить успешное и эффективное сотрудничество в рамках региона.

Второе и, возможно, самое важное обстоятельство — то, что «способность к отклику» государств ЦА сильно ограничена политической культурой их нынешних лидеров. Политические действия нынешних президентов ЦА определяются их нацеленностью на проблемы власти и ее максимизации, мышлением в терминах игры с нулевой суммой. Выдвижение максимизации власти как главной цели, которой подчинены все остальные, не позволяет мыслить стратегически и искать компромиссы как на региональном уровне, так и на уровне отдельной страны. В результате неспособность элит ЦА надлежащим образом реагировать на потребности друг друга существенно ограничивает возможность решать какие бы то ни было проблемы региональной безопасности.

Таким образом, при нынешнем характере политических режимов в ЦА никакой прогресс в деле стабилизации и укрепления безопасности ЦА невозможен. Настоятельно необходимы дальнейшие реформы политической системы в государствах региона. Могут возразить, что любые изменения политической системы в ЦА сами могут привести к нарастанию нестабильности. Но приходится признать, что нынешняя система таит в себе еще большую опасность. Если региональные элиты и великие державы, действующие в регионе, не будут поддерживать статус-кво, регион останется уязвим к угрозам безопасности самых различных типов.

⁵⁸ См.: Центральная Азия 1991—2009. С. 44.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА (2001—2011 гг.): ЗАДАЧИ, ИТОГИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Марианна АРУНОВА

*академик РАН (секция геополитики и безопасности),
ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН
(Москва, Россия)*

Введение

15 июня 2011 года в Астане прошел 10-й, юбилейный саммит Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). В принятой декларации, в частности, говорится: «Решение о создании ШОС явилось стратегически выверенным шагом», а «выбор, сделанный государствами — членами ШОС в начале XXI века на пути углубления добрососедских, дружественных и партнерских отношений в регионе, стал достойным примером для мирового сообщества. Государства — члены Организации... заложили прочную основу для ее эффективного функционирования в целях совместного обеспечения мира, безопасности и стабильности, а также развития многостороннего сотрудничества на про-

странстве ШОС в политической, экономической, гуманитарной и других сферах».

ШОС действительно стала явлением глобального масштаба. В первые годы существования Организации были заложены необходимые нормативные рамки ее деятельности, созданы соответствующие институты. Было подписано несколько десятков основополагающих документов, среди которых можно упомянуть такие, как Хартия ШОС, Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве, Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров,

Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности и другие межправительственные соглашения.

За минувшие годы система органов ШОС (в нее входят Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел и Совет национальных координаторов) была дополнена ежегодными встречами секретарей советов безопасности государств-членов и регулярными заседаниями силовых министров (обороны, внутренних дел, глав антинаркотических ведомств).

Секретариат ШОС обосновался в Пекине; региональная антитеррористическая структура (РАТС) ШОС функционирует в Ташкенте. Выстроены механизмы взаимодействия по отраслям (от экспертного до министерского уровня), запущен ряд конкретных проектов сотрудничества по различным направлениям.

Показателем возрастающей роли ШОС может служить ее признание международным сообществом. Так, ООН предоставила Организации статус наблюдателя и подписала с ней меморандум о сотрудничестве. Официальные контакты с ШОС установили такие структуры, как Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Управление по наркотикам и преступности, а также многие региональные организации, включая ОДКБ, ЕврАзЭС, СНГ и АСЕАН. На сегодняшний день наблюдателями при ШОС являются Индия, Иран, Монголия и Пакистан, а партнерами по диалогу — Беларусь и Шри-Ланка; в отдельных мероприятиях Организации принимают участие представители Афганистана и Туркменистана.

Потенциал ШОС — это не просто арифметическая сумма потенциалов ее

стран-членов, хотя уже одного присутствия в ней Китая и России достаточно для того, чтобы громко заявить о себе. ШОС — это принципиально новая величина: по мнению большинства экспертов, с ее образованием в регионе появилась сила, способная реально противодействовать вызовам и угрозам безопасности и ставшая важной частью геополитического ландшафта, не только регионального, но и глобального.

В то же время, очевидно, что изменение обстановки в мире, ситуация в Афганистане и Центральной Азии (ЦА) и процессы экономической интеграции и энергетического сотрудничества на евразийском пространстве предъявляют к действующим здесь региональным организациям все более высокие требования. Естественно возникают вопросы: Соответствует ли ШОС этим требованиям? Каков реальный потенциал объединения-юбиляра? Какие направления и формы может принять трансформация Организации в ближне- и среднесрочной перспективе с учетом прогнозируемого развития событий и как это отразится на интересах ее членов, уставных целях и практических возможностях?

Из документов ШОС следует, что Организация имеет далеко идущие планы по расширению сотрудничества в деле обеспечения региональной безопасности (в самом широком понимании этого слова), по наращиванию экономического взаимодействия, расширению культурно-образовательных обменов и контактов между людьми и развитию внешних связей в духе сетевой дипломатии. Но есть ряд вопросов, которые ШОС придется решать в ближайшие годы, хочет она того или нет. Это необходимо, чтобы гарантировать жизнеспособность Организации и ее адекватность стоящим перед ней задачам.

Три основные проблемы ШОС

Как представляется, на ближайшие годы наиболее острыми и важными для ШОС являются три проблемы: Афганистан, водно-энергетический узел и расширение Органи-

зации. От позиции стран-участниц по каждой из этих проблем во многом зависит будущее ШОС и то, какое место она займет в мировом сообществе.

Афганистан. Согласно заявлениям, начавшийся вывод части иностранного воинского контингента из Афганистана должен быть завершен к концу 2014 года. Таким образом, обозначился один из векторов будущего развития событий, но осталась и масса нерешенных проблем. Пока неясно, как будут влиять на ситуацию в Афганистане, в сопредельных ему странах и регионе в целом различные внутренние и внешние факторы.

По-видимому, первым делом необходимо разобраться, чем и как будет заполнен военно-политический вакуум, который неминуемо образуется с уходом из Афганистана США и НАТО. Мало кто из серьезных аналитиков полагает, что через три года подразделения Афганской национальной армии смогут стать равноценной заменой американским «джи-ай» и военнослужащим натовских стран, которые обладают хорошо поставленной разведкой и имеют поддержку с воздуха. Можно с высокой вероятностью предположить, что в ряде регионов страны может быть восстановлена власть талибов или местных этнических лидеров, не желающих подчиняться Кабулу. Даже в случае сохранения и укрепления ключевых военных баз США на территории ИРА (не вызывает сомнений, что это будет предусмотрено в готовящемся соглашении между Вашингтоном и Кабулом о стратегическом партнерстве) американцы уже не смогут, как раньше, «зачищать» от «инсургентов» целые провинции.

Вызывает сомнения, что правительство Х. Карзая сумеет обеспечить контроль над подвластной ему территорией и гарантировать бесперебойное функционирование государственной машины сверху донизу.

Как представляется, низкая эффективность госаппарата, коррупция, недостаточное количество и невысокая квалификация подготовленных кадров, бессилие национальной армии, слабая организованность и обученность полицейских, а также ряд других системных изъянов не позволяют рассчитывать в ближайшем будущем на серьезный прогресс в деле государственного и военного строительства Афганистана даже при значительной финансовой и материальной помощи Запада и наличии множества иностранных советников.

Главными «неизвестными» в афганском «уравнении» являются условия и параметры национального примирения между оппозиционными исламистами и американским ставленником Х. Карзаем (если таковое вообще возможно). Складывается впечатление, что даже в случае успешного запуска политического процесса передела власти в Афганистане с участием всех основных сил новоиспеченный режим будет далек от того идеала демократии, на создание которого уповали США и их союзники, затеявая афганскую кампанию, ставшую частью мегапроекта «Большая Центральная Азия».

Кроме того, под большим вопросом остается проблема восстановления Афганистана в качестве единого многонационального государства.

В этих условиях естественным финалом авантюристической затеи администрации Дж. Буша и допущенных ею ошибок стала бы, на наш взгляд, регионализация афганского урегулирования. Такая тенденция уже наблюдается, о чем можно судить и по поведению Х. Карзая, и по выдвигаемым в последнее время разнообразным политическим и экономическим инициативам регионального масштаба. Не возражают против этого и в Вашингтоне. Более того, американцы практически в открытую ищут кандидата на роль «няньки» для Кабула, которая взяла бы на себя ответственность за обеспечение безопасности Афганистана и его социально-экономического развития, избавив США и НАТО от бремени, с которым они явно не справились, но при этом не возражала бы против сохранения в ИРА американского патронажа и военного присутствия. Как стало известно, в качестве подходящей кандидатуры рассматривалась и ШОС.

В принципе, признание за ШОС центральной роли в вопросах региональной безопасности, возможно, отвечало бы общим интересам стран Организации. Этому, в частно-

сти, будет способствовать развитию инициативы России по формированию под эгидой ШОС механизма консультаций с участием государств-членов, наблюдателей и Афганистана (после специальной конференции по Афганистану в марте 2009 г. в Москве состоялось уже три раунда таких консультаций). В обсуждении вопросов региональной безопасности наряду с дипломатами должны участвовать и представители силовых ведомств, а впоследствии и спецслужб стран — участниц Организации; хотелось бы, чтобы итогом дискуссий стала выработка конкретных скоординированных мер по укреплению безопасности в Афганистане и вокруг него. К участию в этом диалоге могут быть приглашены и другие заинтересованные страны, например Турция и Туркменистан, представители ООН и других региональных организаций и форумов, а на каком-то этапе, возможно, и внерегиональные государства.

Можно полагать, что ШОС следует резко расширить содействие правительству Афганистана. Это могло бы выразиться в наращивании взаимодействия в борьбе с терроризмом и наркотрафиком, в разработке и реализации программы экономической помощи ИРА в строительстве и восстановлении объектов, важных для возрождения экономики и социальной сферы, а также в скоординированной подготовке военных и гражданских кадров. Государства — члены ШОС могли бы использовать свои возможности (в частности, каналы влияния на ряд этносов Афганистана), чтобы склонить афганцев к национальному примирению. По мнению некоторых экспертов, Организация могла бы предоставить площадку для межафганского диалога.

И, наконец, Афганистану необходимо предоставить статус наблюдателя при ШОС (с такой просьбой Х. Карзай официально обратился к «шестерке» в начале июня 2011 г.) и вовлечь его в процесс сотрудничества по всем линиям.

Что же касается «эстафеты» ответственности за безопасность в Афганистане, то, как рекомендуют большинство исследователей, участвовавших в научных конференциях по проблематике ШОС (они состоялись в мае — июле в Пекине и Шанхае), в этом вопросе следует проявлять осторожность. Мнение ученых в значительной степени отражает и сдержанность подходов правительств стран ШОС: из всех членов Организации только Казахстан заявил было о готовности выделить в состав МССБ незначительное число военнослужащих, но, как известно, верхняя палата казахстанского парламента эту затею не одобрила. Вводить же в ИРА крупные воинские контингенты не готовы пока ни Россия, ни Китай, ни другие государства — члены ШОС. Нет ясности и насчет того, в каких объемах и формах ШОС будет оказывать содействие кабульским властям.

Вместе с тем эксперты единодушны: в любом случае ШОС предстоит всерьез заняться афганскими делами.

Водно-энергетическая проблематика. После распада СССР так и не удалось наладить рациональное и справедливое использование водных и энергетических ресурсов в ЦА; именно поэтому с точки зрения интересов социально-экономического развития и экономической безопасности региона этот вопрос является наиважнейшим. Более того, туго затянувшийся узел взаимных претензий стал причиной острого политического противостояния.

Проблемы, связанные с конфликтом интересов между Таджикистаном и Кыргызстаном (странами верхнего течения центральноазиатских рек), с одной стороны, и Узбекистаном, Казахстаном и Туркменистаном (странами нижнего течения) — с другой, и нарушением соблюдавшегося во времена СССР баланса между использованием гидроресурсов Памира и Тянь-Шаня для выработки электроэнергии и их использованием для ирригации наложились на застарелые территориальные претензии, межэтнические трения и личные амбиции лидеров.

Переплетение упомянутых конфликтогенных факторов привело к серьезному разладу в отношениях между Ташкентом и Душанбе (проявившемуся, в частности, в транспор-

тно-экономической блокаде Таджикистана), росту напряженности на границе, враждебной риторике с обеих сторон весной 2009 года, а также к обострению узбекско-кыргызских отношений, спровоцированному к тому же вспышкой этнического конфликта на юге Кыргызстана весной — летом 2010 года.

Существование конфликтного узла в самом сердце ШОС противоречит духу взаимного уважения и доверия и подрывает устои, которыми так гордятся в столицах стран — участниц Организации. По сути, мы имеем дело с «миной замедленного действия», способной как взорвать ситуацию в ЦА, так и свести к нулю деятельность ШОС.

Ущерб, наносимый ШОС внутренними неурядицами, для всех очевиден. Так, проблема неурегулированности узбекско-таджикских и узбекско-кыргызских отношений, касающаяся вопроса о строительстве новых и реконструкции имеющихся ГЭС, является причиной того, что Ташкент в течение многих лет блокирует налаживание взаимодействия в области энергетики и экологии, в чем объективно заинтересованы все страны региона. Однако Организация до сих пор уклонялась от посредничества в разрешении водно-энергетических противоречий между ее членами и старалась не вмешиваться в конфликты Узбекистана с Таджикистаном и Кыргызстаном. При этом в «разруливании» водохозяйственных споров между странами ЦА все активнее предлагают свои услуги внерегиональные «игроки»: ЕС, ОБСЕ и Япония; аналогичную инициативу проявляют и западные неправительственные организации.

Таким образом, ШОС, игнорируя наличие в ЦА (и, в сущности, внутри самой себя) серьезной общерегиональной проблемы, рискует утратить контроль за ситуацией непосредственно в зоне своей ответственности, причем в такой приоритетной сфере, как энергетическая безопасность.

На саммите ШОС, состоявшемся 15 июня 2011 года в Астане, президент Казахстана Н.А. Назарбаев выступил с инициативой создания в рамках Организации Водно-продовольственного комитета и формирования единого энергетического пространства. За создание механизмов обеспечения энергетической и продовольственной безопасности ратовал на встрече в верхах и председатель КНР Ху Цзиньтао; идею разработки единой Стратегии развития евразийского пространства на ближайшие 10 лет поддержал также президент Таджикистана Э. Рахмон.

Все это свидетельствует, что в странах ШОС сегодня переосмысливают вопрос о включении водно-энергетической проблематики в повестку дня Организации. Не исключено, что именно в решении этой проблемы ШОС предстоит пройти нелегкий тест на эффективность.

Расширение ШОС. В ближайшие годы членам ШОС уготовано еще одно испытание — определение согласованной линии в вопросе о составе Организации. В статье 13 Хартии ШОС недвусмысленно говорится: «ШОС открыта для приема в ее члены других государств региона, которые обязуются соблюдать цели и принципы Хартии, а также положения других международных договоров и документов, принятых в рамках ШОС»¹.

В 2006 году официальную заявку на вступление в ШОС подал Пакистан, в 2007 и 2008 годах — Иран, а начиная с 2010 года заинтересованность в полномочном членстве в Организации проявляют руководители Индии. Другими словами, на прием в ШОС образовалась очередь, с которой надо что-то делать.

Реализация принципа открытости ШОС потребовала разработать нормативную базу расширения; в июне 2010 года на саммите в Ташкенте было принято Положение о порядке приема в Организацию новых членов. Год спустя в Астане в развитие этого документа лидеры стран — членов Организации утвердили Меморандум об обязательствах государства-заявителя в целях получения статуса государства — члена ШОС. Однако и

¹ Хартия Шанхайской организации сотрудничества (7 июня 2002 г.) [<http://www.infoshos.ru/ru/?id=33>].

этого оказалось недостаточно. Как отмечается в Информационном сообщении по итогам заседания Совета глав государств — членов ШОС, посвященного 10-летию Организации, «Совет национальных координаторов и рабочая группа экспертов продолжат рассмотрение комплекса вопросов, связанных с расширением ШОС, включая согласование необходимых юридических, административных и финансовых условий для приема новых членов»².

Несмотря на то что вышеупомянутые вопросы носят технический характер, они исключительно важны. Достаточно взглянуть на опыт ЕС, готовившегося к расширению долго и тщательно; в случае же с ШОС весьма существенным препятствием является отсутствие единой политической воли государств — членов Организации. Речь идет о расхождении как в вопросе о том, следует ли ШОС расширяться в принципе, так и по поводу конкретных кандидатур на членство; судя по всему, подобное различие позиций имеет под собой веские причины.

Что касается потенциальных кандидатов, то их состав более или менее определен; ясность в этот вопрос внесло упоминавшееся выше Положение о порядке приема новых членов, в котором прописаны следующие критерии членства в ШОС: страны-соискатели статуса участника Организации должны принадлежать к евроазиатскому региону, иметь дипломатические отношения со всеми государствами — членами ШОС, иметь статус государства-наблюдателя или партнера по диалогу ШОС, не находиться в состоянии вооруженного конфликта с другим государством или государствами, добросовестно выполнять свои обязательства по Уставу ООН и соблюдать общепризнанные принципы международного права. Кроме того, международные обязательства стран-соискателей в сфере безопасности не должны противоречить соответствующим международным договорам и иным документам, принятым в рамках ШОС; и, наконец, на них не должны быть наложены санкции Совета Безопасности (СБ) ООН.

С учетом вышеперечисленных критериев на данном этапе из списка возможных кандидатов исключается Иран, в отношении которого введены санкции СБ ООН, и Туркменистан, не имеющий статуса наблюдателя или партнера по диалогу ШОС (он пока еще не заявлял о своем намерении приобрести тот или иной статус). Монголия теоретически могла бы вступить в ШОС, но не хочет этого делать; остаются Индия и Пакистан.

Анализируя возможные последствия расширения ШОС, эксперты обычно приводят следующие доводы против этого процесса: необходимые условия для расширения, требующего консолидации, не созрели, и оно может сделать Организацию трудноуправляемой, принцип консенсуса подвергнется тяжелейшему испытанию, а Индия и Пакистан осложнят ситуацию своими двусторонними противоречиями.

В то же время у сторонников расширения есть весомые контраргументы: они считают, что расширение повышает политический вес и увеличивает практически возможности любого международного объединения (а вступление Индии сразу превратит ШОС в глобальную структуру с огромными возможностями); к расширению с целью усилить свое влияние стремятся все региональные Организации (примеры ЕС, НАТО, АСЕАН и др.); а обязательства, которые Индия и Пакистан возьмут на себя при вступлении, не позволят привести в Организацию их двусторонние противоречия. Более того, вовлечение в работу ШОС Дели и Исламабада может способствовать налаживанию сотрудничества между ними.

Понятно также, что официальные заявки на вступление в ШОС не могут рассматриваться вечно: как и любые обращения, они требуют ответа. Кроме того, следует иметь в

² Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества, посвященного десятилетию ШОС (15 июня 2011 г.) [http://news.kremlin.ru/ref_notes/965].

виду нарастание геополитической конкуренции, особенно в таких перспективных регионах, как Азия и Тихий океан. Медлительность и нерешительность в борьбе за союзников способны обернуться для любого из крупных «игроков» утратой инициативы и привлекательности.

Ключевое десятилетие: сценарии развития ШОС

В предстоящие годы ШОС должна будет решить ряд весьма важных задач: Организации предстоит «раскошегарить» механизмы, основы которых были заложены в первое десятилетие ее существования, консолидировать свои ряды, урегулировав внутренние противоречия, и выработать четкую единую линию по всем стоящим на повестке дня вопросам.

Но еще более ответственными представляются неизбежные решения по расстановке приоритетов в деятельности ШОС, которые страны-члены должны будут принять в процессе адаптации к меняющимся внешним и внутренним реалиям. Они, в свою очередь, поставят перед Организацией новые задачи, главная из которых — гармонизация национальных интересов. Сегодняшний день открывает перед объединением самые разнообразные возможности, и выбор того или иного вектора развития евразийского «шестигранника» самым прямым образом отразится на формировании региональной архитектуры безопасности и сотрудничества.

Какие сценарии дальнейшего развития ШОС можно сконструировать? Как представляется, их по меньшей мере пять.

ШОС может и далее эволюционировать в качестве региональной организации, основными задачами которой являются «развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе... совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией»³. В этом случае события могут развиваться по двум сценариям: условно назовем их «консервативным» и «радикальным».

Приоритет вопросам безопасности — консервативный сценарий. ШОС концентрируется на реализации того, что в соответствии с утвержденными приоритетами было намечено предшествующими решениями лидеров.

Основное внимание уделяется более эффективному обеспечению региональной безопасности; существенно укрепляется потенциал ШОС по борьбе с терроризмом. В рамках предложения Китая о создании более совершенной системы сотрудничества в области региональной безопасности на основе укрепления потенциала оперативного реагирования формируются силы быстрого реагирования, которые в случае обращения государств-членов выполняют контртеррористические функции, тесно координируя свои действия с ОДКБ. Боеготовность сил быстрого реагирования ШОС обеспечивается регулярными тренировками и целевыми учениями, проводимыми во взаимодействии с министерствами обороны стран-участниц (в том числе и в привязке к военным учениям «Мирная миссия»).

³ Ст. 1 Хартии Шанхайской организации сотрудничества (7 июня 2002 г.) [<http://www.infoshos.ru/ru/?id=33>].

Укрепляется материальная база, совершенствуются правовая основа и практические механизмы деятельности РАТС ШОС. Благодаря привлечению наблюдателей и партнеров по диалогу и налаживанию оперативного взаимодействия с партнерскими антитеррористическими центрами на постсоветском пространстве и в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) РАТС становится эффективной единицей, способной предоставлять странам ШОС и другим партнерам необходимую информацию для оперативных действий по ликвидации террористов и для предотвращения их возможных акций, а также разрабатывать методику контртеррористической деятельности и координировать подготовку кадров.

Антинаркотическое сотрудничество в рамках ШОС повышается до уровня взаимодействия по борьбе с терроризмом. Создается самостоятельный Антинаркотический центр ШОС, устанавливающий партнерские связи с государствами-наблюдателями, партнерами по диалогу, правительствами Афганистана и США, Международными силами содействия безопасности (МССБ) или НАТО, а также с действующими в ЦА и АТР национальными и региональными антинаркотическими структурами. Во взаимодействии с ОДКБ Антинаркотический центр ШОС инициирует разработку сетевой программы сотрудничества в ЦА по противодействию афганской наркоугрозе; координацию ее осуществления берет на себя Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН).

Разворачивается практическое сотрудничество по борьбе с транснациональной организованной преступностью, по обеспечению кибербезопасности и чрезвычайному реагированию.

Благодаря инициативе Казахстана и Кыргызстана в рамках ШОС учреждается Совет по урегулированию территориальных и региональных конфликтов (Совет по пограничной безопасности). Этот орган занимается урегулированием конфликтов в зоне ответственности ШОС, а также реализацией мер доверия и продвижением методов превентивной дипломатии.

Параллельно продолжается развитие сотрудничества по другим направлениям деятельности ШОС (прежде всего в экономической и гуманитарной областях), расширяются внешнеполитическое взаимодействие и внешние связи Организации. Все это способствует постепенному становлению ШОС как сильной и эффективной региональной организации. В то же время ведущее место в вопросах региональной безопасности в ЦА остается за ОДКБ, а в вопросах экономической интеграции — за Таможенным союзом и ЕврАзЭС.

Приоритет вопросам безопасности — радикальный сценарий. Россия и Китай с согласия стран ЦА принимают решение взять в свои руки полный контроль за безопасностью в регионе, договорившись о «разделении труда» с ОДКБ. В этих целях разрабатывается договорная база для совместного обеспечения безопасности. Усиливаются механизмы принятия политических решений (в т.ч. экстренных) по вопросам поддержания мира и стабильности в зоне ответственности ШОС. Повышаются роль и место сотрудничества по линии оборонных ведомств, создаются миротворческие силы ШОС и базы для их дислокации на территории стран — членов Организации.

Активизация контртеррористического сотрудничества достигается за счет введения в практику систематического осуществления совместных спецопераций по ликвидации террористического подполья в государствах — членах ШОС, прежде всего в странах ЦА. Создается система профилактики терроризма; по просьбе правительства ИРА страны — члены ШОС проводят на территории Афганистана совместные спецоперации против «Аль-Каиды». Принимаются действенные меры по пресечению наркопотоков из Афганистана в Россию и Китай через страны ЦА; особое внимание уделяется содействию Таджикистану в усилении охраны таджикско-афганской границы и укреплению пограничного контроля.

Происходит постепенное вытеснение военного присутствия США и НАТО из ЦА. Налаживается координация действий в Афганистане между ШОС и МССБ, а после 2014 года — между ШОС и США. Международное взаимодействие по вопросам региональной безопасности с «внерегионалами» осуществляется на условиях, устанавливаемых ШОС.

Реализация указанного сценария наделяет ШОС многими атрибутами военно-политического альянса со всеми вытекающими отсюда последствиями, одним из которых является прогнозируемое обострение отношений между странами Организации, с одной стороны, и Западом — с другой.

На саммите ШОС, состоявшемся 15 июня 2011 года в Астане, акцентированно подчеркивалось, что в современных условиях экономическое сотрудничество выходит на передний план в повестке дня как «вторая ипостась» ШОС; в этом нет ничего удивительного, учитывая первоочередной характер указанных проблем, решаемых всеми без исключения странами — членами Организации.

Заметим, что это направление фигурирует и в перечне уставных целей и задач ШОС, которые предусматривают «поощрение эффективного регионального сотрудничества в торгово-экономической, ...научно-технической, ...энергетической, транспортной, кредитно-финансовой и других областях, представляющих общий интерес; содействие всестороннему и сбалансированному экономическому росту, социальному и культурному развитию посредством совместных действий на основе равноправного партнерства в целях неуклонного повышения уровня и улучшения условий жизни народов государств-членов; координацию подходов при интеграции в мировую экономику»⁴.

Рассмотрим возможные сценарии развития ШОС с учетом перечисленных задач.

Приоритет вопросам экономики — консервативный сценарий. Экономическая составляющая ШОС приобретает более существенное значение в повестке дня Организации, одновременно оставаясь подчиненной главному приоритету — безопасности.

ШОС принимает «Дорожную карту» реализации Программы торгово-экономического сотрудничества до 2020 года и приступает к осуществлению конкретных проектов. Для их сопровождения создается Специальный счет (Фонд развития) ШОС, средства которого идут на финансирование работ по технико-экономическому обоснованию предлагаемых проектов. Инвестиции мобилизует Межбанковское объединение ШОС или один из уполномоченных банков, а реализацию координирует Деловой совет Организации.

Согласно статье 16 Хартии ШОС, крупные проекты, в которых на первом этапе заинтересованы не все страны-члены, осуществляются с ограниченным участием. К экономическому сотрудничеству активно привлекаются государства-наблюдатели и партнеры по диалогу. Привлечение частного бизнеса, создание Деловой ассоциации и Венчурного фонда ШОС способствуют интенсификации экономического взаимодействия.

Учреждается Энергетический клуб ШОС, в формате которого разрабатывается единая энергетическая стратегия развития Евразийского региона. Особое внимание уделяется развитию транспортных коридоров, отвечающих интересам ШОС. Разворачивается масштабное взаимодействие в таких сферах, как высокие технологии, коммуникации, сельское хозяйство, туризм и межрегиональные связи.

Одновременно в рамках ШОС создается механизм мониторинга экономической ситуации в регионе, который позволяет отслеживать возникающие негативные тенденции и осуществлять раннее предупреждение экономических кризисов. Этим целям служит и создаваемое по инициативе России Рейтинговое агентство ШОС. Разрабатывается комплекс мер по оказанию помощи наиболее уязвимым экономикам центральноазиатских государств в целях их модернизации и придания динамизма хозяйственному сотрудничеству в рамках ШОС.

⁴ Там же.

Экономическая политика ШОС осуществляется в тесной координации с Таможенным союзом и ЕврАзЭС, играющими ключевую роль в интеграционных процессах на евразийском пространстве.

Приоритет вопросам экономики — радикальный сценарий. Государства — члены ШОС берут курс на интеграцию, предусматривающий создание условий для свободного перемещения товаров, капиталов и услуг, использование расчетов по торговым операциям в национальной валюте (а в перспективе — и введение наднациональной валюты), учреждение механизмов валютно-финансового сотрудничества и льготного кредитования. В этих целях создается Банк развития ШОС, финансирующий экономические проекты, создается площадка для региональной электронной торговли, совершенствуются механизмы обмена информацией о возможностях предприятий и компаний стран ШОС. Активизируется работа по гармонизации торгового и инвестиционного законодательства государств — членов ШОС, унификации таможенных правил и процедур. Формируются условия для подписания Соглашения о свободной торговле.

Для выработки единого видения развития ШОС по инициативе Казахстана создается наднациональный институт прогнозтики. Разрабатываются единая Стратегия развития евразийского пространства и прогноз развития региона ШОС до 2030 года.

Учреждается Комитет по инфраструктурной интеграции государств — членов Организации, в компетенцию которого входит координация энергетической и транспортной политики, разработка и контроль за осуществлением инвестиционных программ разведки и эксплуатации месторождений нефти и газа, строительство и модернизация электростанций, линий электропередачи, нефте- и газопроводов, автомобильных, железнодорожных и воздушных коммуникаций, создание современных логистических центров и других объектов инфраструктуры, а также обеспечение участия ШОС в формировании международных энергетических и транспортных коридоров «Восток — Запад» и «Север — Юг».

Выстраиваются механизмы взаимодействия в обеспечении продовольственной безопасности. ШОС приступает к реализации программы сотрудничества в области выращивания, переработки, хранения и реализации зерна и продовольствия. Создается Зерновой банк ШОС.

Все более важное значение приобретает приграничное и межрегиональное сотрудничество между странами ШОС. В приграничных районах создаются зоны преференциальной торговли и экономического роста.

Проблематика укрепления экономического потенциала центральноазиатских государств — членов ШОС выводится на общеорганизационный уровень. Россия и КНР оказывает им по линии ШОС масштабное финансовое и техническое содействие, а также помощь в подготовке кадров для национальных экономик.

В самостоятельное направление деятельности ШОС выделяется помощь экономическому восстановлению Афганистана. ШОС выступает в роли «диспетчера» оказания помощи Кабулу по двусторонней линии, привлекая к участию в реализации экономических и социальных проектов страны-члены и наблюдателей. В первую очередь ШОС берется за удовлетворение наиболее острых потребностей ИРА, а также за восстановление и модернизацию объектов, построенных при содействии бывшего СССР. Эта работа ведется во взаимодействии с США, ЕС и другими странами-донорами, в том числе и на их средства.

Претворение в жизнь этого сценария позволило бы обеспечить в среднесрочной перспективе экономическую безопасность и ускоренное развитие стран ЦА, укрепление позиций ШОС и активное вовлечение в ее орбиту государств-наблюдателей, а также Афганистана и Туркменистана.

Вместе с тем это может привести к «размыванию» договоренностей, достигнутых в рамках Таможенного союза, и возникновению конкуренции между ШОС и ТС и ЕврАзЭС,

причем явно не в пользу указанных «построений» (с учетом возрастающей экономической мощи Китая).

Маргинализация ШОС. В случае неспособности Организации приспособиться к требованиям времени, сплотить свои ряды, решить насущные вопросы и своевременно скорректировать стратегию и тактику, ШОС постепенно уступает инициативу в ЦА. Политические декларации не переводятся на язык практических действий, а уставные цели и задачи ШОС не получают должной реализации. В итоге страны-участницы, формально сохраняя членство в ШОС, изыскивают другие коллективные или индивидуальные средства обеспечения своих интересов.

Вместо заключения

10-летие ШОС — хороший повод для ее членов попытаться обобщить накопленный опыт, заглянуть за горизонт, выработать обновленную, отвечающую динамично меняющимся реалиям стратегию и принять необходимые решения. На кон поставлены глобальные и региональные интересы России, мир и безопасность ЦА, судьба энергетического сотрудничества и транспортных коммуникаций, политическая стабильность и экономическое благополучие расположенных здесь стран, а также облик Евразии в обозримой перспективе.

ИЗМЕНЕНИЯ В СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Мурат ЛАУМУЛИН

*доктор политических наук,
главный научный сотрудник
Казахстанского института стратегических исследований
(Алматы, Казахстан)*

Введение

С момента распада СССР Центральная Азия (ЦА), как и все постсоветское пространство, стала частью «политической Европы», то есть попала в сферу геостратегических интересов ЕС. Одним из оснований для подобного геополитического «расклада» стало членство

всех постсоветских государств в ОБСЕ.

Стратегия и политика ЕС в отношении ЦА не затрагивают напрямую безопасности региона в традиционном, военно-стратегическом смысле, но способны опос-

редованно влиять на нее несколькими способами:

- 1) через общеевропейские институты (ОБСЕ, Еврокомиссия, Европарламент и др.);
- 2) через политику конкретных европейских держав (как правило, это Великобритания, ФРГ и Франция);
- 3) через такой военно-политический институт, как НАТО, в который входит большинство стран ЕС.

Говоря о центральноазиатской политике ЕС, следует отметить еще два важных момента.

- Во-первых, Евросоюз, в отличие от США, Китая и даже России, единственный связанный с ЦА геополитический актор, который располагает полноценным концептуальным документом на этот счет — речь идет о Стратегии ЕС для Центральной Азии, принятой в 2007 году. Правда, вопрос об эффективности и результативности данной стратегии остается открытым.
- Во-вторых, Евросоюз подчеркнuto (на концептуальном и практическом уровне) отдает предпочтение «мягкому давлению» перед традиционными методами геополитической проекции силы.

литической проекции силы. Впрочем, данный принцип используется не только в отношениях со странами ЦА, но и во внешнеполитической активности ЕС в целом.

Европейские политики искренне считают, что установление стабильных демократических и светских режимов в странах ЦА и Южного Кавказа (ЮК) позволит создать своего рода «пояс безопасности», отделяющий Европу от нестабильных регионов исламского мира. В целом же среди европейских аналитиков нет единого мнения о том, насколько ЦА действительно важна для ЕС.

Однако само собой разумеется, что страны ЕС активно поддерживают участие своих компаний, прежде всего энергетических, в разработке ресурсов региона, чтобы обеспечить бесперебойные поставки нефти и газа из республик ЦА¹.

¹ См.: Болгова И.В. Политика ЕС в Закавказье и Центральной Азии. Истоки и становление. М.: Навона, 2008. 184 с.; Лаумулин М.Т. Стратегия Европейского союза в Центральной Азии: основные этапы и цели // Казахстан в глобальных процессах (Алматы, ИМЭП), 2009, № 2. С. 72—85; Мальшева Д. Центральная Азия и Европейский союз // Россия и новые государства Евразии (ИМЭМО), 2010, № 11. С. 24—34; Salvagni L.A. Quel rôle pour l'Union européenne en Asie centrale? // Le Courrier des Pays de l'Est, 2006, No. 1057. P. 17—29; Peyrouse S. Business and Trade Relationships between the EU and Central Asia // EUCAM Working Paper, June 2009, No. 1. 16 pp.

Стратегия ЕС для Центральной Азии как фактор безопасности

В первой половине 2007 года Германия в порядке очередности заняла пост председателя Совета ЕС. Одной из основных задач в повестке дня ее председательствования стал пересмотр и переформулирование политики ЕС в ЦА². В июне 2007 года Совет ЕС принял новый Стратегический документ по ЦА (подготовленный, в основном, германской сто-

² См.: Туякбаева А.Б. Политика Германии в Центральной Азии. Алматы: КазНУ, 2009. 137 с. (на каз. яз.).

роной), в котором ясно отразились недостатки и положительные стороны европейской политики в регионе.

Документ, получивший название «ЕС и Центральная Азия: стратегия для нового партнерства», был представлен 31 мая 2007 года и рассчитан на период 2007—2013 годов. В нем отражены следующие цели ЕС в регионе:

- 1) обеспечение стабильности и безопасности его стран;
- 2) содействие сокращению бедности и повышению жизненного уровня в контексте программы «Цели развития тысячелетия»;
- 3) всемерное содействие региональному сотрудничеству как между государствами самой ЦА, так и между ними и ЕС, особенно в сфере энергообеспечения, транспорта, высшего образования и защиты окружающей среды³.

Стратегические цели ЕС и практические задачи по их достижению были сформулированы следующим образом.

1. Следует со всей серьезностью отнестись к угрозе исламского радикализма и помочь государствам региона (особенно Узбекистану) в укреплении их правоохранительных органов и в радикальных реформах всей системы безопасности.
2. Необходимо уделить значительно больше внимания Афганистану и его роли в экономике и безопасности республик ЦА, в то время как трансконтинентальная торговля должна развиваться по всем направлениям, а не только в направлении России и Европы.
3. Турция могла бы стать критически важным связующим звеном, обеспечивающим Европе возможность влиять на процессы в ЦА, и потому сотрудничество с Анкарой должно резко усилиться.
4. Необходимо укреплять сотрудничество с реформистскими силами в правительствах и парламентах государств ЦА.

В настоящее время европейские эксперты отдают себе отчет в возможности провала вышеупомянутой центральноазиатской стратегии ЕС: в Брюсселе все чаще говорят, что оценивать ее эффективность слишком рано и нужно запастись терпением, поскольку для достижения заметных результатов и укрепления взаимного доверия потребуется гораздо больше времени⁴.

Фактически ЕС не удалось достичь ни одной из поставленных еще в 1990-х годах стратегических целей: не устранена бедность, не сломлено сопротивление реформам, а положение с правами человека и уровень демократии остались на прежнем уровне. Кроме того, не защищены энергетические интересы ЕС.

В сфере безопасности ЕС также топчется на месте. Как считают сами европейские аналитики, ЕС должен, наконец, выступить в качестве серьезной силы, а не в образе «беззубого бумажного тигра»: в энергетической политике Европа должна вести себя более уверенно, а в области демократии — проявлять больше реализма⁵. Кроме того, ЕС мог бы

³ О предыстории вопроса см.: Эшмент Б. Региональная интеграция в Центральной Азии: взгляд из Европы // Центральная Азия: состояние и перспективы регионального взаимодействия. Материалы 6-й Алматинской международной конференции по безопасности. Алматы: КИСИ, 2008. С. 19—24.

⁴ См.: Стратегия Европейского союза для Центральной Азии. Три года спустя. Алматы: ФФЭ, 2010. 243 с.; EU-Strategie für Zentralasien. Drei Jahre danach. Almaty: FES, 2010. 243 S.

⁵ См.: Akiner Sh. Partnership Not Mentorship: Re-appraising the Relationship between the EU and the Central Asian States // The China and Eurasia Forum Quarterly (Stockholm, ISDP), 2010, Vol. 8, No. 4. P. 17—40; De Pedro N. The EU in Central Asia: Incentives and Constraints for Greater Engagement. В кн.: Great Powers and

теснее координировать свою стратегию с другими международными акторами, в частности с НАТО и ОБСЕ⁶.

Основной изъян в стратегии и практической реализации политики ЕС в ЦА — отсутствие единого скоординированного концептуального подхода (хотя бы на уровне крупных держав). Вместо этого мы видим спорадические попытки Берлина оформить стратегические интересы ЕС и выработать некое подобие единой политики, но при этом Германия стремится соблюсти в первую очередь собственные интересы, которые выдаются за общеевропейские.

Ведущие европейские эксперты по ЦА в свое время представили Евросоюзу набор рекомендаций двух типов: общие стратегические и более узконаправленные технические⁷.

Стратегические аспекты сотрудничества ЕС и ЦА включают следующие направления.

1. Стратегия ЕС в новой редакции, по их мнению, могла быть запущена в 2011 году, когда должна была начать функционировать Европейская внешняя служба.
2. Очевидно, что в отношении ЦА для ЕС особенно актуальны проблемы безопасности (его собственная энергетическая безопасность и, как следствие, необходимость диверсификации энергетических поставок) и афганский вопрос. Эксперты не согласны с утверждением, что интересы ЕС в ЦА находятся в непримиримом конфликте с его моральными ценностями из-за того, что «функционирование» стран региона идет вразрез с декларируемыми Евросоюзом методами управления. По их мнению, у ЕС в сложившейся ситуации есть два пути: он может либо пожертвовать некоторыми из своих принципов, либо попытаться адаптироваться к сложным политическим условиям ЦА, выработав более реалистичные и эффективные методы.
3. Особое место в планах Евросоюза занимает сотрудничество с такой ключевой страной региона, как Казахстан, который также стремится укрепить связи с ЕС — эта задача документально закреплена в его стратегической программе «Путь в Европу». Председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году и европейское направление многовекторной внешней политики страны открыли возможности для большей экономической и политической конвергенции с ЕС, в частности, путем укрепления отношений с Советом Европы. В ответ на озвученный Казахстаном курс на дальнейшее сближение с ЕС Брюссель выразил готовность качественно обновить двустороннее соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС). В данный момент ведутся переговоры о заключении нового соглашения.

Regional Integration in Central Asia: A Local Perspective / Ed. by M. Esteban, N. de Pedro. Madrid: Exlibris Ediciones, 2009. P. 113—135.

⁶ См.: *Исаев К.* Актуальные вопросы взаимодействия ЕС с государствами Центральной Азии в контексте председательства Казахстана в ОБСЕ // *Analytic (КИСИ)*, 2009, № 2. С. 5—8; *Isaev K.* Current Issues of Interaction between the EU and Central Asian Countries in the Context of Kazakhstan's Chairing of the OSCE // *Central Asia's Affairs (Almaty, KazISS)*, 2009, No. 2. P. 3—4.

⁷ См.: *Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laruelle M., Peyrouse S.* Into Eurasia: Monitoring the EU's Central Asia Strategy. Report of the EUCAM Project. Brussels: CEPS; Madrid: FRIDE, 2010. III+143 pp. [<http://www.ceps.be/book/eurasia-%E2%80%93monitoring-eu%E2%80%99s-central-asia-strategy>] (Русский перевод см.: *Эмерсон М., Бунстра Х., Хасанова Н., Лярюэль М., Пейруз С.* К Евразии: мониторинг стратегии ЕС в Центральной Азии. Brussels: CEPS; Madrid: FRIDE, 2010. IV+172 pp. [http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF_RU/Final_Report_RU/Final_Report-RU.pdf]).

В то же время ЕС неизменно подчеркивает, что ожидает от Астаны серьезных политических решений и перемен, которые смогут позитивно повлиять на весь Центрально-Азиатский регион (ЦАР) (в частности, способствовать прорыву в развитии отношений ЕС с Узбекистаном) и станут большим стратегическим достижением.

4. Концепция регионального сотрудничества, применяемая ЕС в ЦА, должна быть пересмотрена. С точки зрения обеспечения своих геополитических интересов (например, в сфере энергетики, транспорта и безопасности) ЕС следует обратить более пристальное внимание на возможности, которые сулит сотрудничество государств ЦА со своим «дальним зарубежьем» (Восточной Европой, Россией, Китаем и Южной Азией). На практике ЕС уже применяет концепцию более открытого регионализма, но, в основном, через проекты, связывающие ЦА с «Восточным партнерством». По мнению стратегов ЕС, в дальнейшем это может способствовать выработке общей евразийской политической стратегии, призванной заменить собой ряд ныне существующих изолированных друг от друга элементов Европейской региональной политики соседства. Евразийская концепция, которая учитывала бы все основные политические силы континента, отлично вписывается в идею превращения многополярного динамичного мироустройства в новый мировой порядок, то есть может выйти далеко за рамки ЦА. Тем не менее остается очевидным, что данный регион всегда будет важнейшим пунктом пересечения различных политических и экономических интересов.

Технические аспекты.

1. ЕС намерен усилить дипломатическое присутствие в регионе; в свете принятого Лиссабонского договора этот процесс должен быть ускорен, с тем чтобы создать полноправные, адекватно укомплектованные представительства во всех пяти странах.
2. Создан и функционирует налаженный механизм дискуссий в области прав человека между ЕС и странами ЦА (как на официальном уровне, так и на уровне гражданского общества). Однако, как считают европейские аналитики, здесь необходим более решительный подход, чтобы эти диалоги не превратились в пустую формальность. Предлагается усилить взаимосвязь между конференциями с участием НПО и диалогами с официальными лицами. Согласно этой концепции негосударственные институты могли бы взять на себя постоянный мониторинг прогресса в области прав человека для европейских институтов.
3. Учитывая отсутствие у ЕС открытой повестки по демократизации ЦА, предлагается развивать инициативу «Верховенство закона».
4. Санкции в отношении Узбекистана, введенные после андижанских событий 2005 года, не принесли желаемых результатов и были отменены ради активизации отношений с режимом. В будущем, если в повестке вновь возникнет вопрос о введении санкций как против стран этого региона, так и против любых других государств, ЕС необходимо будет выработать более согласованный подход. Причем принятые решения должны безоговорочно исполняться, так как в противном случае репутация ЕС может оказаться под угрозой.
5. Еврокомиссии необходимо провести оценку эффективности программы «Эразмус Мундус», которая, возможно, не вполне соответствует центральноазиатским реалиям, а также пересмотреть содержание образовательной инициативы.

ЕС мог бы сфокусироваться на создании в ЦА кластера передовых и независимых образовательных центров и исследовательских институтов, а также на поддержке реформ школьного образования.

6. Европейские стратеги отмечают, что в ЦА существуют благоприятные условия для инвестирования в проекты стран верховья (которые были бы также выгодны и странам низовья), что позволило бы избежать возникновения межгосударственных «водных» конфликтов. ЕС так и не занял четкой позиции относительно существующих водных конфликтов в ЦА. Евросоюз мог бы более открыто высказаться в пользу крупных инвестиций в те проекты, которые были бы выгодны всем странам региона⁸.
7. ЕС в силах оказать техническую поддержку тем привлекательным с технической и экономической точки зрения инвестиционным проектам по наращиванию гидроэлектромощностей, которые были бы выгодны всем странам региона, и предоставить экспертную оценку оптимальных механизмов регулирования водных вопросов в ЦА. Кроме того, ЕС в альянсе с другими международными организациями должен регулярно обращаться к водной проблеме на политическом уровне.

Специальный доверительный грантовый фонд под эгидой ЕС позволил бы таким организациям, как Всемирный банк, Центр превентивной дипломатии ООН в ЦА и Азиатский банк развития (АБР), проводить необходимые расчеты и исследования для оптимизации проектов. Более того, в ЦА существует широкое поле возможностей для инвестирования в нейтральные инициативы, к которым можно отнести проекты по улучшению управления водными ресурсами, создание мини-гидроэлектростанций, развитие индустрии возобновляемых источников энергии и др.

8. В области энергетической политики ЕС ведет диалоги по широкому кругу вопросов с Казахстаном и Туркменистаном. Между ЕС и Туркменистаном подписан меморандум о взаимопонимании, который предусматривает покупку туркменского газа, необходимого для диверсификации энергетических маршрутов. Следует отметить, что, в то время как в политических кругах ЕС шли дискуссии по поводу различных маршрутов поставок энергосырья, Китай действовал гораздо более решительно, в сжатые сроки проложив трубопроводы из ЦА на свою территорию. Евросоюзу необходимо энергичнее вести переговоры и в ускоренном порядке согласовывать общую энергетическую политику; в противном случае ему грозит перспектива утратить позиции на мировой арене⁹.
9. Система транспортных коридоров и осей ЕС, проходящих через ЦА с востока на запад и с севера на юг, должна быть пересмотрена в соответствии со сложившимися реалиями трансконтинентального сообщения. Транспортный департамент Еврокомиссии совместно с Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) могли бы начать предварительные переговоры с представителями программы «Региональное экономическое сотрудничество в Центральной Азии» АБР. Это необходимо для гармонизации в рамках этих двух программ сети транспортных коридоров, связывающих или способных связать Центральную и Восточную Азию с

⁸ См.: *Кramer M.* Интегрированное и ориентированное на устойчивость управление водными ресурсами. Потенциал сотрудничества между Германией и Центральной Азией. Алматы: Идан, 2010. 332 с.

⁹ См.: *Azarch L.* Central Asia and the European Union: Prospects of an Energy Partnership // *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 2009, Vol. 7, No. 4. P. 55—72.

Европой. Существует также американская программа «Северная сеть поставок», направленная на развитие проходящих через ЦА маршрутов от портов Балтийского и Каспийского морей в Афганистан. Эти коридоры имеют стратегическое значение не только для ЕС, но и для России, КНР и США; совершенно очевидно, что все страны заинтересованы в согласованных действиях.

К настоящему моменту стратегия ЕС в ЦА, по большому счету, игнорировала необходимость пересмотра транспортной политики в регионе с учетом увеличивающихся товаропотоков и инвестиций в инфраструктуру региона из Китая. Рационализация всех обозначенных маршрутов в конечном счете может привести к созданию Центрального трансевразийского коридора. Это позволит создать оптимальный маршрут в ЕС, проходящий по югу России и Украине и пересекающийся в западной части Казахстана с коридором «Север — Юг». Для объединения усилий на этом направлении Еврокомиссия и ЕИБ должны начать консультации с Программой Центрально-Азиатского экономического сотрудничества (ЦАРЭС) и поддерживающими ее международными институтами. Заслуживает внимания и возможность сотрудничества с упоминавшейся программой «Северная сеть поставок».

10. Одна из приоритетных задач ЕС — обеспечение и поддержание безопасности и стабильности в ЦА, однако большинство проектов не затрагивают эту область напрямую. Самыми крупными проектами ЕС являются программа пограничного контроля БОМКА и программа по борьбе с распространением наркотиков КАДАП. Обе они достаточно успешно реализуются и получают положительные оценки; до недавнего времени они управлялись офисами ПРООН. Сейчас КАДАП переходит под контроль Европейского агентства по оказанию помощи, что позволит улучшить имидж ЕС как партнера стран региона.

Что касается обеспечения эффективности правоохранительных органов и/или сил безопасности, то модель работы БОМКА применима и к другим секторам безопасности в регионе (по крайней мере, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане). Необходимо также расширять сотрудничество с похожими программами в Афганистане.

Кроме того, возможно сотрудничество с активно работающей в той же области ОБСЕ, а также привлечение ключевых стран — членов ЕС; очевидно, что обе стороны должны максимально координировать свои действия. Помимо дальнейшего развития этих программ Европе необходимо произвести ряд изменений в структуре управления.

11. С точки зрения технической помощи Брюсселю следует сосредоточиться на нескольких приоритетных направлениях, особенно учитывая тот факт, что 719 млн евро, выделенных для ЦА на семилетний период, явно недостаточно для каких-то ощутимых изменений во всех областях сотрудничества, обозначенных Стратегией. По-прежнему необходимо всеми силами добиваться реальной эффективности сотрудничества, а не гнаться за формальными показателями. Эксперты предлагают поддержать наметившееся смещение акцентов в сторону образовательных проектов.
12. В Кыргызстане и Таджикистане сохраняется наиболее острая потребность в донорской помощи. У ЕС есть определенные рычаги управления некоторыми процессами в этих странах: имеются в виду программы секторной бюджетной поддержки. При самом мрачном сценарии результатом финансового кризиса в Таджикистане может стать масштабная дестабилизация, и поэтому программы ЕС по поддержке социального сектора совершенно оправданы.

ЕС должен всячески способствовать согласованности работы других международных доноров. Так, помощь богатому нефтью Казахстану должна ограничиваться образовательными программами и проектами по поддержке гражданского общества, поскольку Астана вполне в состоянии самостоятельно оплачивать работу необходимых ей экспертов. Туркменистан и Узбекистан сейчас не проявляют особого интереса к программам ЕС; в этих странах следует сосредоточиться на образовательных проектах.

13. В ближайшее время размеры помощи ЕС странам ЦА будут удвоены, и вполне разумно было бы отследить эффективность работы программ в регионе за последние годы. Необходимо и далее сокращать предоставление грантов богатым нефтью Казахстану и Туркменистану, концентрируясь в основном на образовательных инициативах. Узбекистан должен проявить больше заинтересованности в сотрудничестве с ЕС, прежде чем можно будет увеличить объемы предоставляемой ему помощи.

Еврокомиссии необходимо создать доступную для ознакомления базу данных мониторинга эффективности проектов. Эксперты также считают важным административно отделить мониторинг от исполнения проектов, что поможет повысить объективность отчетов. Европейскому парламенту стоит более серьезно подходить к своим надзорным функциям по отношению к работе Комиссии в ЦА.

14. Эксперты рекомендуют Евросоюзу упростить процедуры поддержки институтов гражданского общества в ЦА.

Оценивая причины неудач политики ЕС в ЦА, европейские аналитики приходят к выводу, что проблема заключается в потере фокуса из-за слишком широкого обозначения стратегических интересов. Что же касается так называемых инструментов деятельности, то они представляют собой разнообразный и обширный набор нормативных целей и технических механизмов. ЕС не располагает потенциалом для осуществления жесткой политики безопасности и поэтому основывает свою стратегию в ЦА на содействии развитию нормативного мирового порядка с особым акцентом на защите прав человека (с точки зрения международных стандартов), региональном сотрудничестве и международных учреждениях.

Европейские стратеги отмечают, что ЦА — единственный регион на планете, к которому проявляют интерес все ведущие мировые акторы, прежде всего Россия, Китай, Южная Азия и Европа (при само собой разумеющемся политическом присутствии в регионе США).

Дифференцированный подход к странам Центральной Азии

ЕС и Казахстан

В Брюсселе исходят из того, что в настоящее время открываются уникальные возможности для углубления отношений между ЕС и Казахстаном. Цель такого сближения — добиться, чтобы экономическое развитие Казахстана шло в ногу с эволюционными про-

цессами в его общественной и политической сферах, что предполагает и более активное участие Республики в прогрессивной системе международных отношений¹⁰.

По мнению европейских экспертов, система власти в Казахстане представляет собой комплексную структуру и включает разнообразные группы с различными приоритетами. Тем не менее власти страны нацелены на модернизацию государства, а мультивекторная внешняя политика предусматривает и европейское направление. Кроме того, очевидно, что Казахстан всеми силами пытается уменьшить зависимость от соседей — России и Китая¹¹.

Показателями интереса Казахстана к сотрудничеству с Европой можно считать программу внешней политики, принятую в начале 2009 года, а также председательство страны в ОБСЕ в 2010 году. Программа «Путь в Европу» представляет собой план действий, напоминающий по структуре документы ЕС¹².

ЕС и Казахстан готовятся начать переговоры по новому соглашению о стратегическом партнерстве. Содержание этого соглашения можно качественно улучшить и приблизить к документам, заключаемым в формате Европейской политики соседства и «Восточного партнерства» (таким, как договор, подписанный ЕС с Марокко, а также соглашение с Украиной)¹³.

Основным отличием новых соглашений является то, что отныне они могут включать все компетенции ЕС, то есть сочетать оговоренные в предыдущих соглашениях компетенции Европейского сообщества со сферами внешней политики, безопасности, правосудия и внутренних дел. Однако на данном этапе перспективы в области торговли ограничены, так как Казахстан объединился в Таможенный союз с Россией и Беларусью. Подписание договора о свободной торговле между ЕС и Казахстаном станет возможным лишь в том случае, если он будет заключен со всеми тремя участниками упомянутого союза.

ЕС также собирается рассмотреть возможность более широкого участия Казахстана в инициативе «Восточное партнерство»: уже на данном этапе страну можно было бы приглашать на совещания рабочих групп, поскольку это разрешено регламентом. Более амбициозным планом стало бы приглашение Казахстана к партнерству на полноценной основе.

В целом, ЕС планирует активно поощрять Казахстан в его стремлении развивать отношения с Советом Европы и участвовать в Парламентской ассамблее в статусе наблюдателя (а также добиваться полноправного членства в Совете Европы, предполагающего серьезные политические реформы и более строгое и последовательное соблюдение прав человека). Образовательные инициативы ЕС в Казахстане должны выйти за пределы программы ТЕМПУС, успешно работающей над внедрением в республике норм Бо-

¹⁰ О предыстории вопроса см.: Казахстан и Европейский союз: результаты и горизонты сотрудничества. Брюссель, 2007. 315 с.; Казахстан, Россия, Европейский союз: перспективы стратегического партнерства. Материалы международной конференции. Алматы, КИСИ, 2009. 200 с.; *Лаумулин М.Т.* Стратегия ЕС в Центральной Азии и интересы Казахстана. В кн.: Стратегия Европейского союза для Центральной Азии. Три года спустя. С. 150—163; *Серик Р.С.* Казахстан и стратегия ЕС в Центральной Азии: проблемы и перспективы. В кн.: Центральная Азия в условиях геополитической трансформации и мирового экономического кризиса. 7-я ежегодная Алматинская конференция. Алматы: КИСИ, 2009. С. 224—233.

¹¹ См.: *Le Kazakhstan: Partenaire Stratégique de l'Europe*. В кн.: *Diplomatie. Affaires Stratégiques et Relations Internationales*. Paris: AREION, 2009. 16 p.

¹² См.: См.: Политические и экономические интересы Германии в Казахстане и Центральной Азии. Алматы: КИСИ, 2010. 132 с.; *Путь в Европу: модель сотрудничества ЕС и Центральной Азии*. Алматы: КНУ, 2010. 176 с.

¹³ См.: *Isaev K.* Cooperation between Kazakhstan and the European Union // *Central Asia's Affairs* (Almaty, KazISS), 2010, No. 1. P. 8—11; *Лаумулин М.Т.* Стратегия ЕС в Центральной Азии и интересы Казахстана.

лонского процесса. Еврокомиссия должна активнее способствовать участию европейских институтов в работе нового технического университета в Астане, не ограничиваясь одним лишь предоставлением стипендий.

В рамках программы для диалогов по правам человека в Казахстане ЕС намерен требовать от Астаны выполнения следующих условий: усложнение процедуры выдачи ордера на арест (необходимость одобрения ордера судебным органом), невмешательство исполнительной власти в отправление правосудия, защита прав граждан на этапе досудебного разбирательства, исключение из уголовного законодательства понятий «оскорбление» и «клевета», развитие законодательства о свободе собраний и приведение законодательства о свободе ассоциаций в соответствие с международными нормами, продвижение свободы выражения, либерализация законодательства о СМИ, укрепление института омбудсмена¹⁴.

ЕС и Кыргызстан

Европейские эксперты, оценивая ситуацию в Кыргызстане, полагают, что экономика страны, не считая, может быть, столицы, достаточно слаба. Объединение Казахстана и России в Таможенный союз весьма негативно отразилось на экспорте товаров из Кыргызстана, а в гидроэнергетическом секторе страны, несмотря на крупные инвестиции, все еще сохраняются масштабные проблемы.

После революции в 2005 года, приведшей к смене одного клана другим, пространство для политических свобод постоянно сокращается¹⁵.

В рамках программы для диалогов по правам человека в Кыргызстане ЕС намерен требовать от Бишкека выполнения определенных условий: это прекращение преследования членов оппозиции, либерализация законодательства о свободе собраний, прекращение практики преследований правозащитников и правозащитных организаций, независимое расследование случаев пыток в тюрьмах, прекращение практики преследования журналистов и гарантирование их безопасности, прекращение практики запугивания НПО со стороны властей¹⁶.

ЕС и Таджикистан

Вопреки мнению некоторых экспертов, Брюссель считает Таджикистан не несостоятельным государством, а просто слабым. Эта бедная страна страдает от последствий нищеты, а также от нехватки электроэнергии в зимние периоды, хотя и обладает громадным гидроэнергетическим потенциалом. Кроме того, существует угроза дестабилизации, поскольку Таджикистан находится в непосредственной близости от Афганистана, население которого на 35% состоит из этнических таджиков¹⁷.

¹⁴ См.: Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laruelle M., Peyrouse S. Op. cit. P. 104.

¹⁵ См.: Омаров Н. Кыргызстан — Европейский союз: основные направления сотрудничества и перспективы его развития // Центральная Азия: внешний взгляд. Международная политика с центральноазиатской точки зрения. Берлин: Фонд им. Ф. Эберта, 2008. С. 222—253; Омаров Н. М. Внешняя политика Киргизстана после 24 марта 2005 г.: основные тенденции и перспективы. В кн.: Внешнеполитическая ориентация стран Центральной Азии в свете глобальной трансформации мировой системы международных отношений / Под ред. А. А. Князева, А. А. Мигранян. Бишкек: ОФАК, 2009. С. 155—161.

¹⁶ См.: Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laruelle M., Peyrouse S. Op. cit. P. 106.

¹⁷ См.: Хайдаров Р. Таджикистан — ЕС: проблемы и возможности сотрудничества. В кн.: Центральная Азия: внешний взгляд. С. 360—367.

Европейская помощь Таджикистану осуществляется в основном Европейской комиссией, а также германским правительством. Основными целями ЕС в этой сфере являются снижение уровня бедности и поддержание функциональности госаппарата; в частности, проводится масштабная программа бюджетной поддержки в социальном секторе. У данной программы есть как сторонники, так и горячие противники; последние считают, что при существующем уровне коррупции все усилия такого рода обречены на провал.

В стране существуют возможности для работы организаций гражданского общества, что делает проводимые ЕС диалоги по правам человека потенциально полезными. В то же время есть свидетельства, что гражданские свободы в стране ущемляются.

Одним из проектов ЕС могла бы стать поддержка политического диалога с представителями исламистского движения.

Важным приоритетом таджикского правительства является завершение строительства Рогунской плотины, невозможное без иностранных инвестиций. Рогунская ГЭС могла бы быть объединена с проектами по поставке электроэнергии в Южную Азию (через Афганистан в Пакистан и Индию). Несмотря на амбициозность проекта, он мог бы быть поддержан ЕС, так как открывает большие возможности по оживлению экономики и укреплению связей с Южной Азией.

В рамках программы для диалогов по правам человека в Таджикистане ЕС планирует потребовать от Душанбе выполнения таких условий, как открытие доступа представителям гражданского общества и Красного Креста к заключенным в тюрьмах, ратификация дополнительных протоколов к Конвенции против пыток, ратификация Конвенции против дискриминации женщин, декриминализация понятия «клевета», запрет на использование детского труда при сборе хлопка, введение в уголовное законодательство статьи о пытках, реформирование системы бесплатного доступа малоимущего населения к услугам юристов, компенсирование насильственного переселения людей в связи с государственными нуждами¹⁸.

ЕС и Туркменистан

Как отмечают европейские специалисты, второй президент Туркменистана, сменивший своего печально знаменитого предшественника, предпринял ряд весьма ограниченных мер по улучшению положения в стране¹⁹. В частности, население теперь имеет право свободно передвигаться внутри страны; отменены решения предыдущего лидера о сокращении продолжительности школьного обучения и высшего образования.

Тем не менее Туркменистан во многих отношениях еще остается авторитарным государством, в котором отсутствуют возможности для существования политической оппозиции, свободы слова и работы НПО, занимающихся политическими вопросами и защитой прав человека. Единственными неправительственными структурами остаются организация по решению семейных проблем и бюро, консультирующее по гражданским вопросам. Многие эксперты свидетельствуют, что местное население отлично выучило «правила» отношений с государством, и потому в стране совершенно отсутствуют предпосылки для зарождения политического диалога или возникновения оппозиционных движений.

¹⁸ См.: *Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laruelle M., Peyrouse S.* Op. cit. P. 107.

¹⁹ См.: *Horák S., Šir J.* Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan under Berdimuhamedow. Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2009. 97 pp.

В целом Туркменистан вошел в XXI век полностью изолированным от окружающего мира, при этом на грандиозные стройки в столице страны были истрачены огромные ресурсы. В данных обстоятельствах углубление отношений между ЕС и Туркменистаном представляется крайне сложной задачей, даже учитывая тот факт, что с недавнего времени вступило в силу временное соглашение о торговле, а также были запущены диалоги по правам человека с властями страны²⁰.

Первым шагом на пути укрепления имиджа ЕС является открытие в стране полноправного представительства. Сегодня в Туркменистане действует «Дом Европы», чей персонал целиком состоит из нанятых по контракту работников. Он выполняет некоторые функции дипмиссии, но без официального дипломатического статуса.

Что касается возможных путей предоставления Туркменистану европейской помощи, то усилия должны быть сконцентрированы на стипендиальных программах для студентов, обучающихся за пределами страны. Между тем в 2009 году правительство пошло на новые экстраординарные меры: туркменским студентам был запрещен выезд из страны на учебу. Причем студенты, уже находившиеся к тому моменту за рубежом, были вынуждены вернуться, так как туркменские спецслужбы оказывали давление на их семьи; по возвращении эти студенты были занесены в «черные списки».

ЕС мог бы выступить с предложением закупать туркменский газ, который затем мог бы транспортироваться через Каспийское море в Баку. Сейчас складывается относительно благоприятный момент для подобного рода предложений, учитывая последствия взрыва на газопроводе, связывающем Туркменистан с Россией, в апреле 2009 года, после которого прием туркменского газа в России резко сократился. Хотя все ремонтные работы на месте инцидента закончены, а Москва и Ашхабад заключили новое коммерческое соглашение в январе 2010 года, однако с тех пор Туркменистан проявляет все больший интерес к проведению мультивекторной политики в области газового экспорта²¹.

Кроме того, вступил в строй новый газопровод из Туркменистана в КНР, построенный Китаем. Он проходит через территорию Узбекистана и Казахстана и позволяет транспортировать до 40—50 млрд куб. м газа в год. Ожидается, что будут увеличены поставки туркменского топлива в Иран (с 8 до 14 млрд куб. м).

На тендер выставлено строительство внутреннего газопровода «Запад — Восток», который будет доставлять газ к побережью Каспия. Оттуда «труба» протянется либо на север, где соединится с российской сетью газопроводов, либо через Каспийское море и вольется в «Набукко». Новые скважины находятся на большой глубине, что потребует применения иностранных технологий. Именно поэтому Туркменистан, возможно, будет вынужден отказаться от своей жесткой политики в отношении иностранных инвестиций.

²⁰ См.: *Ионова Е.* Многовекторность внешней политики Ашхабада // Россия и мусульманский мир (ИНИОН ИВ РАН), 2009, № 9. С. 98—105; *Лаумулин М.Т.* Международное и внутриполитическое положение постниязовского Туркменистана // Казахстан в глобальных процессах, 2010, № 2. С. 111—123; № 3. С. 26—39; *Anceschi L.* Analyzing Turkmen Foreign Policy in the Berdimuhammedov Era // The China and Eurasia Forum Quarterly, 2008, Vol. 6, No. 4. P. 35—48; *Pomfret R.* Turkmenistan's Foreign Policy // The China and Eurasia Forum Quarterly, 2008, Vol. 6, No. 4. P. 9—34. *Anceschi L.* External Conditionality, Domestic Insulation and Energy Security: The International Politics of Post-Niyazov Turkmenistan // The China and Eurasia Forum Quarterly, 2010, Vol. 8, No. 3 (Special Issue: Turkmenistan). P. 93—114.

²¹ См.: *Тимофеев Л.* Проблема экспорта энергоресурсов Туркменистана // Россия и новые государства Евразии (ИМЭМО), 2010, № 11. С. 93—100; *Он же.* Туркменистан: диверсификация маршрутов экспорта энергоресурсов // Россия и мусульманский мир, 2010, № 9. С. 85—91; *Федоров Ю.* Туркменские газовые игры // Индекс безопасности (Москва, ПИР-Центр), 2010, № 2. С. 73—86.

В рамках программы для диалогов по правам человека в Туркменистане ЕС намерен требовать от Ашхабада выполнения нижеперечисленных условий: это прекращение практики коллективного наказания, освобождение из тюрем членов семей заключенных, прекращение практики использования принудительного труда заключенных в опасных для здоровья условиях, создание благоприятной среды для развития культуры и традиций национальных меньшинств, создание условий для работы независимых СМИ и запрет цензуры, гарантия возможностей для создания общественных организаций, изменение закона о НПО, прекращение преследований диссидентов и общественных деятелей, разрешение для граждан (особенно для студентов) на свободный въезд и выезд из страны, установление норм экономической прозрачности в области использования доходов от газового экспорта²².

ЕС и Узбекистан

Как считают европейские эксперты, снятие с Узбекистана в октябре 2009 года последних санкций, введенных после андижанских событий 2005 года (запрет на продажу оружия), явилось весьма противоречивым решением. ЕС надеялся, что данный шаг станет стимулом для проведения реформ; правозащитники же придерживаются диаметрально противоположного мнения, полагая, что отказ от санкций дает неправильный «сигнал» узбекскому режиму. Тем не менее ЕС продемонстрировал, что готов искать наиболее эффективные пути сотрудничества с Узбекистаном.

Следующим шагом должно стать открытие представительства ЕС (работа в данном направлении уже ведется), в составе которого будет активно работать отдел общественной информации, призванный повысить осведомленность населения о Евросоюзе.

Как полагают в Брюсселе, Узбекистан с его секретной службой и КПП внутри страны (на границах между областями) остается крайне «сложным» партнером. Тем не менее эта самая многонаселенная страна региона, занимающая в нем центральное положение, по понятным причинам претендует на лидерство и на улучшение своего имиджа за рубежом. А удовлетворить подобные притязания возможно лишь при условии «открытия» Узбекистана для внешнего мира и либерализации сельского хозяйства и коммерческой деятельности внутри страны. Подобные изменения ЕС может активно лоббировать в политических диалогах с Ташкентом; следует также убеждать режим занять более терпимую позицию в отношении регионального сотрудничества, особенно в вопросах водных ресурсов. Однако до сих пор Узбекистан либо отказывается от участия в проектах ЕС по управлению водными ресурсами, либо блокирует их.

Государство вкладывает большие средства в инфраструктуру, в том числе и учебные заведения. Промышленность целиком зависит от протекционистских мер в тарифной политике (к примеру, в автомобильной индустрии налог на импорт машин составляет 200%). Исключением является лишь зона свободной торговли между странами СНГ, которая выгодна индустриальному сектору Узбекистана. В Узбекистане открыта новая железнодорожная ветка в город Термез, расположенный на границе с Афганистаном, связывающая эту часть страны с портом Бендер-Аббас (Иран). Узбекистан заинтересован в укреплении связей с Южной Азией, что прекрасно вписывается в новую концепцию транспортных коридоров, предлагаемую ЕС.

²² См.: Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laruelle M., Peyrouse S. Op. cit. P. 109.

Европейские аналитики отмечают, что деятельность ЕС в Узбекистане характеризуется минимальным уровнем сотрудничества. Исключение составляет спонсируемый ЕС проект ПРООН по повышению уровня жизни в сельской местности, эффективность которого высоко оценивается наблюдателями. Учитывая трудности работы с Узбекистаном, ЕС должен сконцентрировать усилия на образовательных программах. К примеру, Британский Совет и немецкий культурный центр оказывают активную образовательную поддержку узбекским студентам. Кроме того, несмотря на репрессивную политику режима, в Ташкенте процветает Вестминстерский университет²³.

В рамках программы для диалогов по правам человека в Узбекистане ЕС намерен требовать от Ташкента выполнения таких условий, как освобождение из тюрем правозащитников и узников совести, либерализация процесса аккредитации и работы НПО, гарантии свободы слова и независимых СМИ, принятие конвенций, запрещающих детский труд, приведение избирательного законодательства в соответствие с требованиями ОБСЕ, сотрудничество с ООН в вопросах прав человека, отмена ограничения въезда и выезда из страны, прекращение практики заключения в тюрьмы религиозных лидеров на основе сфабрикованных обвинений в террористической деятельности, независимое расследование сообщений о пытках в тюрьмах и наказание виновных, принятие закона, разрешающего свободное освещение в прессе любых сфер (политики, экономики и культуры), либерализация сотрудничества гражданского сектора с международными организациями, принятие законодательства, регламентирующего работу правоохранительных органов²⁴.

От Центральной Азии к Евразии

Важнейшим аспектом пересмотра европейских подходов к ЦА является идея о необходимости рассматривать страны региона в контексте всей Евразии в целом. Стремясь продвигать региональное сотрудничество в ЦА, ЕС выделяет для этих целей 30% бюджета, предназначенного для оказания помощи центральноазиатским странам. ЕС отдает явное предпочтение принципу взаимного сотрудничества, перспективы которого крайне туманны. Кроме того, учитывая возрастающую роль Китая и Индии, уместно поставить вопрос, насколько элемент регионализма в стратегии ЕС в ЦА отвечает реалиям XXI века.

Стратегия ЕС уже внесла значительные коррективы в применявшуюся к ЦА концепцию регионализма. Так, введена практика региональных встреч на высоком уровне, в том числе конференций министров иностранных дел, по политическим вопросам и проблемам безопасности, а также встреч разного уровня для обсуждения более специфичных областей — таких, как образование, экология и верховенство закона (данная практика носила спорадический характер и была характерна для короткого отрезка времени, охватывающего 2008—2010 гг.). Практический эффект этих мероприятий оценить сложно, но очевидно, что ЕС неизменно выступает в пользу регионального сотрудничества, даже несмотря на обратные процессы, происходящие за рамками конференций (к примеру, распад единого энергокольца).

²³ См.: Иномжонов Х. Отношения Узбекистана с Европейским союзом // Центральная Азия: внешний взгляд. С. 464—486; Лаумулин М. Внешняя политика Узбекистана на современном этапе // Казахстан в глобальных процессах, 2010, № 1. С. 56—72.

²⁴ См.: Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laruelle M., Peyrouse S. Op. cit. P. 111.

Тем не менее регионализм в ЦА имеет свои ограничения; уменьшение бюджетов региональных программ в пользу двусторонних инициатив свидетельствует о том, что это осознают и в ЕС.

Однако в отношении ЦА могла бы быть применена еще одна региональная концепция, воплощающая не «внутренний» (распространяющийся только на пять стран ЦА), а «внешний» регионализм, подразумевающий сотрудничество с соседними с регионом странами. Принимая во внимание малонаселенность ЦА, можно утверждать, что региональное сотрудничество имеет перспективы только в том случае, если является частью более широкой экономической открытости. Такие важнейшие вопросы сотрудничества в ЦА, как охрана границ, транспортные коридоры и водные ресурсы, не ограничиваются рамками региона — они выплескиваются за его пределы и приобретают трансконтинентальные масштабы. Так, управление границами подразумевает в первую очередь борьбу с перевозкой наркотиков в ЦА, которая, по сути, является лишь перевалочным пунктом на пути, ведущем из Афганистана в Россию, Европу и Китай.

Еврокомиссия ищет пути для укрепления связей между ЦА и странами, участвующими в инициативе «Восточное партнерство». Такие связи предполагается устанавливать, в частности в энергетической, транспортной и экологической сферах. В этой системе отсутствуют евразийские проекты, которые связывали бы ЦА с Россией, Китаем или Южной Азией.

В Брюсселе считают, что можно также обратиться к политическим приоритетам государств ЦА.

Так, Казахстан, вставший на путь модернизации, для снижения зависимости от России и Китая развивает связи с Западом и внедряет программу «Путь в Европу».

Туркменистан, где господствует репрессивный и закрытый режим, тем не менее намерен расширять газовый экспорт по всем направлениям: в Россию, Китай, Иран и, возможно, в Европу (в случае, если ЕС все-таки решится сделать серьезное предложение Ашхабаду).

Экономика Кыргызстана напрямую зависит от потоков китайских товаров, проходящих через территорию страны в Казахстан и Россию.

Таджикистан и Узбекистан заинтересованы в развитии отношений с южными странами посредством транспортных коридоров, проходящих через Афганистан и Пакистан и ведущих к Персидскому заливу и Индийскому океану.

В более широком, евразийском контексте ЕС считает важным налаживать отношения с Россией, Китаем и Индией, а также искать пути решения афганской проблемы. В этом направлении уже предприняты определенные шаги — речь идет об идее исключения ЦА из группы «бывших советских республик» и ее объединении с регионом Южной Азии (в управлении Еврокомиссии по оказанию помощи ЦА и Южная Азия сгруппированы в один регион).

Однако ведущие эксперты ЕС считают, что в данном случае более уместной была бы именно евразийская концепция. При этом учитывается и то обстоятельство, что ЦА как регион не имеет выхода к морю и «втиснута» между четырьмя геополитическими гигантами: Россией, Китаем, Индией и ЕС.

Одна из важных задач, стоящих перед ЕС, — более пристальное внимание к новой картине многополярного мира: на евразийском пространстве сформировались (или «переоформились») новые геополитические игроки, в числе которых можно назвать в первую очередь Россию, КНР, Индию и сам Евросоюз. В данной ситуации главным стратегическим вызовом становится сохранение нормативного порядка и духа сотрудничества.

У ЕС есть все основания и дальше развивать свою концепцию региональных отношений. Каждая из инициатив ЕС, к которым относятся «Северное направление», «Вос-

точное партнерство», «Средиземноморский союз», «Черноморская синергия» и «Центральноазиатская стратегия», достаточно хорошо обоснована. Недостающим элементом является обобщающая концепция, которая отвечала бы реалиям нового многополярного мира и развивала механизмы сотрудничества и между этими регионами, и на всем евразийском пространстве в целом. Такая инициатива послужила бы также примиряющим жестом в сторону России, отношения с которой чуть было не зашли в тупик после принятия инициативы «Восточное партнерство», воспринятой в Кремле как попытка очередного «дробления» бывшего советского пространства.

Европейские аналитики уверены, что современная внутрирегиональная концепция может, как и прежде, служить механизмом укрепления диалога внутри ЦА. Однако основные вопросы должны решаться в формате внешнего регионализма, который мог бы стать элементом обобщающей Евразийской стратегии.

Центральная Азия и проблемы безопасности Евросоюза

Основной смысл стратегии ЕС в отношении ЦА заключается в поиске возможностей включить регион в глобальную концепцию европейской внешней политики. У ЕС сложилась налаженная система отношений со многими регионами мира: Тропической Африкой, Юго-Восточной Азией, Латинской Америкой, ближайшими соседями единой Европы, а также такими крупнейшими странами, как Китай, Индия и Россия.

Брюссель ищет пути объединения существующих направлений и связей в единую систему, в которой предстоит найти место и для ЦА.

Европейские стратеги отдают себе отчет в том, что в глобальном масштабе ЦА является крайне малонаселенным регионом. Тем не менее в эпоху смены мирового порядка она приобретает огромную геополитическую важность из-за своего географического расположения на перекрестке интересов всех глобальных политических игроков. Кроме того, именно в ЦА (опять же в силу ее специфики) существуют наибольшие возможности для быстрого достижения консенсуса между основными политическими силами, тогда как в других точках земного шара данный процесс может быть крайне затруднен. Следует ожидать, что чрезвычайная ценность ЦА с точки зрения перспектив установления мирового порядка со временем только возрастет.

Согласно выводам европейских аналитиков, мир входит в новую эпоху многополярности, точками притяжения которой являются многочисленные акторы (Китай, Россия, Индия, Бразилия и ЕС). Европа провозглашает стремление по-прежнему поддерживать нормативный мировой порядок; более того, с недавнего времени этот принцип является неотъемлемой частью политики ЕС, так было определено Лиссабонским договором.

Что касается других акторов, то они больше ориентированы на силовой подход. Особенно четко диссонанс между различными акторами проявляется именно в ЦА, где ведущие позиции занимают Россия и Китай; сам регион далек от европейских стандартов в сфере прав человека и демократии. В то время как Москва нацелена на ультра-реалистичный подход, Пекин усиливает свое экономическое присутствие, воздерживаясь от всякого нормативного влияния, как выходящего за пределы китайской доктрины невмешательства во внутренние дела других государств.

В Брюсселе исходят из того, что ЦА не представляет прямой угрозы безопасности ЕС. Однако существуют три фактора, которые могут косвенно влиять и на Евросоюз.

- *Первая проблема для ЕС* — это нестабильность энергетических поставок. ЦА может стать источником диверсификации импорта нефти (в частности, Казахстан) и газа (в частности, Туркменистан). Добыча этих ископаемых должна регламентироваться нормами экологической устойчивости, корпоративного управления и распределения доходов. Как с экономической, так и с политической точек зрения диверсификация поставок энергосырья является важным позитивным шагом, так как позволяет противостоять монополизации природных ресурсов. Кроме того, уменьшается угроза использования поставок энергосырья в качестве механизма геополитического манипулирования (что в настоящее время характерно для политики России).
- *Вторая проблема* — деятельность «Аль-Каиды» и «талибанизация». ЦА находится в непосредственной близости от зоны военных действий в Афганистане, ведущихся с целью оградить Европу и весь остальной мир от террористической угрозы со стороны «Аль-Каиды». Снабжение войск коалиции под командованием НАТО, находящихся в Афганистане, осуществляется по маршрутам, которые пролегают через территорию ЦА.

В силу того что ЦА не подвергается талибанизации (как, например, Пакистан), утверждения о необходимости охранять вышеупомянутые маршруты вряд ли может расцениваться как беспринципное преследование ЕС собственных интересов. Тем не менее в ЦА существует угроза исламистской радикализации; поэтому Европа склонна к ведению диалогов с умеренными исламскими движениями с целью включения их в политические процессы.

- *Третья проблема* — контрабанда наркотиков. Через ЦА проходят маршруты поставок наркотических средств из Афганистана в Европу. ЕС поддерживает борьбу с распространением наркотиков и наркотической зависимостью в ЦА. Нуждаются в исследовании возможности сотрудничества в данной сфере с Россией и странами Восточной Европы²⁵.

Программа ЕС, затрагивающая вопросы экспорта европейских ценностей, представляет собой сложную систему документов. Однако, рассуждая о политических ценностях, следует иметь в виду, что в странах с неблагоприятной экономической ситуацией основной упор делается прежде всего на снижение уровня бедности, обеспечение продовольствием, экономическое развитие и экологическую безопасность. ЕС оказывает помощь во всех этих сферах, но поддержка весьма скромна, особенно в сравнении с инвестициями, которые предоставляет КНР (в частности, в экономическую инфраструктуру).

ЕС необходимо обзавестись своим донорским «профилем», что могло бы способствовать активному предоставлению грантов по социальным и образовательным программам. Расширение образовательных инициатив в долгосрочной перспективе могло бы стать основной гарантией экспорта европейских гражданских, профессиональных и культурных ценностей в ЦА.

Очевидно, что ЕС прилагает большие усилия для улучшения ситуации с правами человека в ЦА. Основой для этих усилий служит Всеобщая декларация прав человека

²⁵ По данной проблеме см.: Кыдырханова Г.К. Борьба с наркотрафиком и международным терроризмом в сотрудничестве стран Центральной Азии и Европейского союза. Алматы: КазНУ, 2009. 121 с.

1948 года, которую подписали как государства ЕС, так и страны ЦА, изъявившие желание вступить в диалог по этим вопросам.

ЕС обладает достаточной компетенцией и в правозащитной области, поскольку основывает свою работу на Конвенциях Совета Европы, ссылающихся на Всеобщую декларацию, а также на деятельности Европейского суда по правам человека. Стоит заметить, что ни один из других внешних партнеров ЦА (будь то Россия, Китай или даже США) не стремится или не в состоянии вести подобные диалоги со странами региона.

В отличие от прав человека, демократия не подпадает под действие каких-либо международных законов. По-прежнему неясно, когда следует ожидать масштабных политических сдвигов в ЦА; ЕС осторожен в продвижении здесь западного стиля демократии. ЦА и ЕС далеки друг от друга в политическом и культурном плане, и любые перемены должны возникать внутри самих стран. Поэтому главной миссией ЕС остается помощь в создании благоприятной нормативной основы для каких-либо политических изменений.

Двусторонние отношения ЦА с ЕС должны все больше опираться на европейское и международное законодательство (помимо законодательных систем самих центральноазиатских стран). В распоряжении ЕС имеются проверенные инструменты, а вся его внешняя политика целиком базируется на договорной основе. Отношения с центральноазиатскими государствами определяют СПС, и их содержание необходимо обновлять и углублять (примером может служить Казахстан).

По мнению ряда европейских аналитиков, ЕС должен поддерживать внутрирегиональное сотрудничество в наиболее выгодных сферах. Однако не стоит заблуждаться по поводу возможностей применения модели интеграции ЕС в ЦА. ЦАР недостаточно велик, чересчур разнообразен и окружен слишком «влиятельными» соседями, и вряд ли региональная интеграция станет здесь основным двигателем прогресса, как это произошло в Европе. ЕС должен благосклонно относиться к идеям поиска общей центральноазиатской идентичности, поскольку в будущем это может перерасти в нормативные акты. Свою позитивную роль в таких поисках могут сыграть региональные диалоги стран ЦА и ЕС.

Концепция регионализма, применяемая ЕС в ЦА, может принять более «экстравертные» формы при рассмотрении региона в более широком географическом контексте. Все это ведет к проблемам трансконтинентального и многополярного сотрудничества вокруг ЦА (или Евразийского направления внешней политики ЕС).

Мировая гегемония США уходит в прошлое; в первые ряды выходят и другие державы, большинство из которых имеют свои интересы в ЦА. Причем подход заинтересованных держав характеризуется разбросом политических мировоззрений от недемократичных (у России и Китая, состоящих в ШОС вместе со странами ЦА на основе жесткой доктрины невмешательства во внутренние дела) до демократичных (у ЕС, США, Турции и Индии, которые в разной степени стремятся продвигать иной, нормативный подход к внешней политике).

По мнению европейских аналитиков, насчитывается по крайней мере три возможных направления для совместной работы между ЕС, странами ЦА и другими державами (Россия, Китай, США, Индия и др.).

- Во-первых, это сотрудничество по предотвращению угроз, исходящих со стороны Пакистана и Афганистана (в частности, в виде экспорта наркотиков и радикального экстремизма).
- Во-вторых, водный вопрос, который может быть решен с помощью международного консорциума с участием всех крупнейших акторов.

- В-третьих, это оптимизация трансконтинентальных транспортных маршрутов торговли.

Кроме того, в случае поступления соответствующего приглашения ЕС мог бы получить статус наблюдателя в ШОС. В качестве альтернативы возможно расширение формата региональных встреч ЕС со странами ЦА за счет включения представителей Афганистана, Пакистана и Индии.

И, наконец, европейские аналитики полагают, что поскольку ЕС уже обзавелся Центральноазиатской стратегией, она должна стать неделимой частью его видения мира.

З а к л ю ч е н и е

Вполне понятно, что ЕС прежде всего заинтересован в ЦА как в стабильном источнике природных ресурсов. В то же время для Брюсселя важно и распространение своих нормативных ценностей на регион.

С другой стороны, европейские государства, в частности члены НАТО, играют немаловажную роль в борьбе с угрозами, исходящими из Афганистана. Кроме того, ЕС не приветствует доминирующую роль США в Евразии и склонен считаться с интересами России. Наряду с этим в последнее время некоторые эксперты говорят о том, что именно ЕС способен сыграть в будущем роль противовеса растущему доминированию Китая в ЦА (поскольку Россия самоустранилась). Все эти факторы следует учитывать при формировании позиции стран ЦА в отношении ЕС²⁶.

Очевидно, что на отношения ЕС и ЦА в ближайшее время будут оказывать влияние геоэкономическая ситуация и геополитические факторы, к которым можно отнести новую стратегию США в ЦА, неясность перспектив развития военно-стратегической ситуации в Афганистане, состояние отношений между Россией и Западом, мировой экономический кризис, а также возросшее значение энергетических ресурсов и продовольственной безопасности.

Все вышеперечисленное может как позитивно повлиять на развитие отношений между Европой и ЦА, так и негативно сказаться на их дальнейшей судьбе. Многое будет зависеть от политической воли самих акторов этой сложной геополитической ситуации. Однако нет никаких сомнений, что между Европой и ЦА существует объективная взаимная заинтересованность.

²⁶ См.: *Laumulin M.T.* The EU and Central Asia: The View from Central Asia // *Central Asia's Affairs*, 2009, No. 4. P. 20—24; *Idem.* Central Asia in the Foreign Policy Strategy of the European Union // *New Europe* (Brussels). Special Report: Kazakhstan, 2010, No. 878. P. 20—21.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА «РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ» В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И КАВКАЗА

Фуркат ЖУРАКУЛОВ

*кандидат философских наук,
сотрудник Национального университета Узбекистана
имени Мирзо Улугбека
(Ташкент, Узбекистан)*

Введение

Реализация классического принципа разделения властей, особенно в государствах таких значимых регионов, как Центральная Азия и Кавказ (ЦАК), превращается сегодня, без всякого преувеличения, в важный элемент обеспечения глобальной, национальной и региональной безопасности. Именно координация деятельности независимых, самостоятельных и взаимодействующих ветвей власти, законодательной, исполнительной и судебной, позволяет проводить трезвую, рациональную и адекватную внешнюю полити-

ку, «регулирующую» процесс преодоления угроз, рисков и вызовов, исходя из подлинных национальных интересов.

Текущий опыт государственного строительства и, в частности, применение на практике принципа разделения властей в девяти странах (Азербайджане, Армении, Афганистане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане) ставит перед экспертами ряд неординарных вопросов, связанных с возможностью прямого копирования классического опыта, ролью самобытности, вли-

янием стартовых условий новых независимых стран на деятельность их правительств, парламентов и судов, ссылками реформаторов на угрозы национальной безопасности, превращением процессов созидания в простую фикцию и др.

Включение в наше исследование вместе с постсоветскими странами и такой достаточно самобытной страны, как Афганистан, не случайно. Как будет подробно показано ниже, это государство становится уникальной площадкой, где укрепление исторических и национальных элементов способствует ускоренному продвижению к демократии. Кроме того, к проводимым в Афганистане политическим реформам приковано внимание практически всех продвинутых демократий современного мира.

Обострение дискуссий вокруг будущего политической системы этой страны связано также с предстоящим в мае 2012 года чикагским форумом НАТО по формированию следующего этапа переходного процесса в Афганистане¹.

События новейшей истории соседних стран: России (например, конституционный кризис 1992—1993 гг.), Украины (политические кризисы 2004, 2006, 2007, 2008—2009 гг.) и Молдовы (апрельские выборы в парламент 2009 г. и последовавший за ним политический кризис)², связанные с противостоянием между ветвями власти, перераставшим иногда в масштабные или локальные физические стычки (разгон Верховного Совета РФ 3—4 октября 1993 г., массовые беспорядки в Кишиневе 7 апреля 2009 г. и т.п.), еще больше сконцентрирова-

ли внимание постсоветских обществ на проблемах становления, функционирования и развития системы тройственного разделения властей.

К сожалению, тематика разделения властей (особенно в контексте вызовов и угроз безопасности) пока еще не стала предметом детального обсуждения ученых, специалистов и экспертов (не считая нескольких небольших успешных «страновых» исследований³ и освещения данной проблемы на страницах журнала «Центральная Азия и Кавказ»)⁴.

В предлагаемой работе предпринята попытка с использованием наиболее традиционной схемы «состояние — проблемы — перспективы» расширить круг и объем анализа, а также выйти за пределы политологического и правового подхода, сосредоточившись при этом на специфике данной проблемы в странах региона, сравнительном анализе и конфликтогенном потенциале проблемы разделения властей в этих странах.

³ См.: Grote R. Separation of Powers in the New Afghan Constitution // Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [www.zaoerv.de]; Нурпеисов К.А. Становление национальной модели разделения властей в Республике Казахстан: политологический анализ. Алматы, 2003; Джангирян Д.Ж. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. М., 2004; Шмавонян Г.А. Конституционное правосудие Армении в системе разделения властей. М., 2000; Караев А.А. Конституционный совет Республики Казахстан в системе разделения власти // Российский юридический журнал, 2008, № 6; Мухамеджанов Б.А. Институт президентства и механизм разделения властей: соотношение в единстве государственной власти // Среднерусский вестник общественных наук, 2007, № 2 и ряд др.

⁴ См.: Арифоглу Ф., Аббасов Ш. Парламент Азербайджана — «заложник» исполнительной власти. Обзор пяти лет работы Милли Меджлиса первого созыва // Центральная Азия и Кавказ, 2000, № 6 (12); Сапаров Н. Об особенностях «туркменской модели демократии» // Центральная Азия и Кавказ, 2000, № 2 (8); Туквадзе А., Джаошвили Г., Туквадзе Р. Трансформация политической системы в современной Грузии // Центральная Азия и Кавказ, 2006, № 2 (44); Чедия Б. Конституционная реформа — следствие неустойчивости политической системы Грузии // Центральная Азия и Кавказ, 2011, Том 14, Выпуск 2 и ряд др.

¹ См.: Obama Says 10,000 U.S. Troops Leaving Afghanistan in 2011, 22 June, 2011 [iipdigital.usembassy.gov].

² Об этом подробнее см.: Wise C.R., Brown T.L. The Separation of Powers in Ukraine // Communist and Post-Communist Studies, 1999, No. 1; Мандрыка Е.В. Реализация принципа разделения властей в России и в Украине: сравнительно-правовое исследование. Санкт-Петербург, 2006; Crowther W. Second Decade, Second Chance? Parliament, Politics and Democratic Aspirations in Russia, Ukraine and Moldova // The Journal of Legislative Studies, 2011, Vol. 17, Issue 2 и ряд др.

Общее и особенное в функционировании «триады властей»

Принцип разделения властей так или иначе опосредованно присутствовал в советских (1924, 1936 и 1977 гг.)⁵ и афганских (1923, 1964, 1976, 1987 и 1990 гг.)⁶ конституциях; таким образом, в 9 рассматриваемых странах существовала **определенная политико-правовая основа для трансформации троиственной системы.**

В годы «перестройки» советское законодательство менялось в части, касающейся совершенствования избирательной системы (в декабре 1988 г. были внесены изменения в Конституцию СССР), повышения роли Съезда народных депутатов СССР, усиления конституционного надзора (соответствующий закон был принят в декабре 1989 г.), многопартийности, учреждения института президентства (март 1990 г.), разграничения сферы деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов власти (декабрь 1990 г.) и др.; отсюда следует, что после обретения независимости речь шла о **«новых условиях демократического разделения властей»**⁷.

С начала 1990-х годов изменились **статус и содержание исполнительной власти**, игравшей важную роль в советские времена: за чисто формальным на первый взгляд преобразованием «советов министров» в «кабинеты министров» стояло постепенное превращение социалистической системы управления в капиталистическую, возникли коллегияльные исполнительные органы, действовавшие в рамках актов, принятых законодательной властью.

Кабинетам министров постсоветских республик предстояла трудная работа по деидеологизации экономики: необходимо было трезво оценить природно-экономический, минерально-сырьевой и человеческий потенциал своих стран, демонтировать тоталитарную систему управления, упразднить старые планово-распределительные системы (госпланы, госснабы, госкомцены, госагропромы) и т.п. Кроме того, правительства должны были научиться работать в условиях перманентной административной реформы.

Качественно новую роль приобретали и национальные парламенты, созданные в первой половине 1990-х годов взамен Верховных Советов. Почему это происходило? Возможно, ответ на этот вопрос можно найти в высказывании одного из лидеров новых государств, считающего, что в новой модели государственного устройства молодого независимого государства «изначально было заложено глубинное и непреодолимое противоречие между новой, президентской формой правления и старой системой Советов, которая генетически перенесла в новое государство все прежние пороки»⁸.

⁵ См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (СССР) (утверждена II Съездом Советов СССР от 31 января 1924 г.) // НПП «Гарант-Сервис» [constitution.garant.ru]; Конституция (Основной закон) СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) [constitution.garant.ru]; Конституция (Основной закон) СССР. Принята на внеочередной VI сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года [www.hist.msu.ru].

⁶ См.: The Constitution of Afghanistan, 9 April, 1923 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1964 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1976 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1987 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1990 [www.afghan-web.com].

⁷ Каримов И.А. Путь созидания — основа скорейшего процветания Родины. Выступление на IV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан (РУз). 21 декабря 1995 года [www.press-service.uz].

⁸ Назарбаев Н. Конституция — основа стабильности и процветания Казахстана, 30 августа 2000 [www.akorda.kz].

Во многом именно поэтому в 1993 году в Казахстане депутаты советов всех уровней (от местных представительных органов до Верховного Совета 12-го созыва) начали слезать с себя полномочия; менее чем за полтора месяца система представительных органов власти в республике самоликвидировалась, и было принято решение о передаче всех полномочий до новых выборов президенту.

Помимо казахстанского примера можно упомянуть о неудачном опыте двухпалатного парламента Кыргызстана 1995—2005 годов и фальсификации состоявшегося 13 марта 2005 года второго тура выборов в Жогорку Кенеш; о главенствующей роли Верховного Совета Таджикистана в 1992—1994 годах; о существовании до 1995 года Госсовета Грузии (вместо Верховного Совета) и захвате митингующими здания грузинского парламента 22 ноября 2003 года, ознаменовавшем начало «революции роз»; об ограничении в 2003—2008 годах полномочий Меджлиса в пользу Халк Маслахаты в Туркменистане; о привлечении к работе Лойи джирги в Афганистане пакистанского руководства (2006 г.) и либерально настроенных талибов (2009—2010 гг.); о террористическом акте в армянском парламенте 27 октября 1999 года и др.

Таким образом, в рассматриваемых регионах путь парламентаризма был весьма неоднозначным и тернистым.

Милли Меджлис Азербайджана, Маджлиси Оли Таджикистана, Меджлис Туркменистана, Олий Мажлис Узбекистана и Маджлиси мили Афганистана, очевидно, более других учитывали **исторически сложившиеся принципы и традиции исламской политической системы**, предполагающие, что постоянное профессиональное законодательное собрание депутатов действует параллельно с **всенародного избранным совещательным собранием**.

В свою очередь, Жогорку Кенеш Кыргызстана пытался предельно эффективно использовать прошлый парламентский опыт страны. Что же касается парламентов Казахстана, Грузии и Армении, то, на наш взгляд, сам факт их учреждения подчеркивал прежде всего **стремление максимально опереться на опыт продвинутых зарубежных, прежде всего европейских, стран**.

Какую роль в изучаемых процессах играет **институт президентства**, или, проще говоря, какое место в системе трех ветвей власти занимает «глава государства»?

Введение данного института в современной Центральной Азии пришлось на 1990 год (в марте он был введен в Узбекистане, в апреле — в Казахстане, в октябре — в Туркменистане и Кыргызстане, в ноябре — в Таджикистане), а в странах Кавказа — на 1991 год (в апреле — в Грузии, в августе — в Азербайджане, в октябре — в Армении). В подобном хронологическом раскладе не последнюю роль сыграла политическая воля тогдашних лидеров советских республик, стремившихся к независимости в условиях СССР.

Согласно конституциям Афганистана⁹ и Кыргызстана¹⁰, президент является **только «главой государства»** и не принадлежит ни к одной из ветвей власти. Как справедливо отмечает один из экспертов, в «афганском» случае эта особенность проистекает из желания создать «сильную президентскую систему» и возложить на главу государства «всеобъемлющую ответственность за бесперебойное функционирование государства в целом»¹¹.

Что касается конституции Кыргызстана, то здесь, на наш взгляд, очевидно обратное — стремление преодолеть негативные политические последствия прошлых лет и создать парламентскую демократию. Согласно выводам Европейской комиссии за демократию через право (более известной как «Венецианская комиссия»), конституционная ре-

⁹ См.: The Constitution of Afghanistan. Year 1382 [www.afghan-web.com].

¹⁰ См.: Конституция Кыргызской Республики (КР) 2010 года [www.kyrgyz-el.kg].

¹¹ Grote R. Op. cit.

форма 2010 года в Кыргызстане была шагом вперед в укреплении системы разделения властей и президент ставился, таким образом, фактически вне традиционной тройственной системы¹².

Наиболее радикальные перемены в функционировании традиционной системы ветвей власти в связи с институтом президентства можно наблюдать на примере конституционной реформы 2010 года в Грузии. Согласно последним грузинским конституционным новеллам, президент государства не может, например, отменять или приостанавливать действия правовых актов исполнительной власти различных уровней, по собственной инициативе созывать заседание или сессию парламента и т.д.¹³ Известно также, что в Грузии функционирует так называемый Совет публичной службы, являющийся совещательным органом при президенте. Он был создан для подготовки решений по разработке единой государственной политики в области публичной службы. В состав Совета входят по три представителя от законодательной, исполнительной, судебной власти и органов местного самоуправления. О специфике государственного строительства в Грузии свидетельствуют и другие интересные примеры.

С другой стороны, конституции Таджикистана, Туркменистана и, особенно, Азербайджана отражают **непосредственную причастность института президентства к исполнительной власти**. Так, согласно Конституции Азербайджана, исполнительная власть принадлежит президенту, а кабинет министров «является вышестоящим органом исполнительной власти президента»; другая особенность азербайджанского конституционного строительства — наделение президента полномочиями гаранта независимости судебной системы¹⁴.

Современный азиатский парадокс — «чем меньше страна, тем выше в ней централизация власти» — объясняется, среди прочего, и стремлением позволить государству как «главному реформатору» более эффективно решать проблемы переходного периода развития экономики.

Обязанности обеспечить **согласованность функционирования и взаимодействие органов трех ветвей государственной власти**¹⁵ закреплены за президентом только в конституциях Узбекистана и Армении.

Конституционная реформа 2011 года в Узбекистане наделила премьер-министра правом представлять президенту кандидатуры хокимов — губернаторов вилайатов, возложила на председателя сената (верхней палаты) Олий Мажлиса временное исполнение обязанностей президента при невозможности исполнения таковых главой государства и т.д.¹⁶

В Казахстане, как известно, президент является **«высшим должностным лицом»**¹⁷, которому, по словам самого казахстанского лидера, статус главы государства позволяет находиться «над ситуацией». Как считают реформаторы, для полиэтнического и многоконфессионального общества, переживающего сильную социальную дифференциацию, важно иметь в лице президента «гаранта гражданского мира, общественной стабильности и межнационального согласия», что также является «эффективным средством повышения ответственности власти перед учредившим ее народом»¹⁸.

¹² Текст на русском языке: Заключение по проекту Конституции КР (редакция, опубликованная 21 мая 2010 г.). Принято Венецианской комиссией на ее 83-м пленарном заседании (Венеция, 4 июня 2010 г.) [www.venice.coe.int].

¹³ Об этом подробнее см.: Чедия Б. Указ. соч.

¹⁴ См.: Конституция Азербайджанской Республики (АР) [www.president.az].

¹⁵ См.: Конституция Республики Узбекистан [www.lex.uz]; Конституция Республики Армении (РА) [www.president.am].

¹⁶ См.: Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан» (статьи 78, 80, 93, 96 и 98) [www.lex.uz].

¹⁷ Конституция РК [www.akorda.kz].

¹⁸ Назарбаев Н. Указ. соч.

Естественные коллизии в реализации классической модели тройственной системы

В контексте функционирования вертикали органов власти интересно проследить эволюцию **института главы местного органа государственного управления**. В годы «перестройки» происходила ликвидация монополии территориальных комитетов коммунистических партий на власть и росла роль местных представительных органов (в большинстве своем возглавлявшихся теми же секретарями партийных комитетов). В особенностях таких специфических институтов, как институт акимов в Кыргызстане (главы государственной территориальной администрации) и Казахстане (главы территориальной администрации, являвшейся представителем президента и правительства), хякимов и раисов в Туркменистане и Таджикистане (в обеих республиках — главы территориальной исполнительной власти, представители президента), хокимов в Узбекистане (официальные представители президента, возглавляющие представительную и исполнительно-распорядительную власть), гамгбелы в Грузии¹⁹, башчи (*başçı*) в Азербайджане, вали в Афганистане и марзпеты в Армении (за исключением мэра Еревана, они назначались на должность и освобождались от должности правительством), отражались особенности каждой страны, но, как показало время, эффективность их оказалась различной.

Одна из причин качественных различий в функционировании института главы местного органа государственного управления — характер его **взаимодействия с местным представительным органом власти**. В Казахстане, например, законодательная база подобного взаимодействия пересматривалась несколько раз, в том числе и в ходе конституционных реформ 1998 и 2007 годов; согласно постановлению Конституционного совета 2000 года акимы получили большие возможности для маневра (в частности, в решении бюджетных вопросов), которых не имеют маслихаты (местные представительные органы).

Скорее всего, многие конституционные новеллы в молодых независимых государствах СНГ отражали воплотившуюся в правлении В. Путина в России и относительно общую для ряда стран Содружества **тенденцию укрепления властной вертикали**.

Другая причина неодинаковой эффективности институтов глав местного самоуправления в разных странах — **различия в характере функционирования органов самоуправления граждан и их взаимодействия с органами государственного управления**. На наш взгляд, в этом отношении показателен опыт Узбекистана, в котором после освобождения от советского господства возродился, например, многовековой институт махалли — самоуправления (схода) граждан; в переходный период (1991—2000 гг.) он успешно выполнял и роль органа социального вспомоществования. В настоящее же время махалле переданы многие полномочия местных органов самоуправления.

Кроме того, в ходе прошедших в 2011 году выборов было избрано около 10 тыс. аксакалов — председателей сходов граждан, и более 98 тыс. их советников (для сравнения: по итогам предыдущих выборов, состоявшихся в ноябре — декабре 2008 г., были избраны 9 881 аксакалов и свыше 85 000 советников).

Говоря о роли местных органов государственного управления и самоуправления в укреплении как «вертикального», так и «горизонтального» разделения властей, нельзя не

¹⁹ Об этом подробнее см.: *Болашвили П.* Особенности реформирования муниципальной системы управления в Грузии [emsu.ru].

упомануть о **современном опыте Афганистана**. Среди положительных сторон афганского опыта можно назвать предоставление относительной свободы действий губернаторам, их эффективную связь со старейшинами и улемами, отделениями политических партий, правозащитными организациями, СМИ (проведение еженедельных пресс-конференций) и другими гражданскими институтами, а также привлечение к руководящей работе женщин, компьютеризацию и т.д. Среди негативных сторон — частое нарушение этноконфессионального баланса, кумовство, отсутствие четкого штатного расписания и стабильного бюджета низших административных единиц, разногласия губернаторов с их заместителями, влияние талибов, коррупция и т.п.²⁰

Важную роль в становлении системы тройственного разделения властей в рассматриваемых нами странах играет **внедрение демократических норм и процедур, исключаящих рецидивы авторитаризма и тоталитаризма**. Так, по выражению одного из государственных лидеров, авторитаризм — это «путь в никуда»²¹, а тоталитаризм — «наднациональное явление»²², с которым надо бороться сообща.

В свою очередь, глава Узбекистана считает, что носителями двух вышеуказанных рецидивов являются «малообразованные, невежественные люди», что эти пороки должны изживаться уже в переходный период, наилучшими средствами для этого являются «сильные массовые, общественные противовесы» в лице гражданских институтов, «рост политической сознательности народа и избирателей» и т.п. Причем речь идет об обоюдном процессе: отсутствие разделения властей также становится фундаментом сохранения рецидивов авторитаризма и тоталитаризма. Кроме того, по мнению лидера Узбекистана, одним из источников авторитаризма и тоталитаризма является шовинизм²³.

Хотелось бы сказать и несколько слов о **либерализации**, являющейся одновременно и формой, и этапом развития системы разделения властей после переходного периода. Трактуют ее по-разному. В Армении, например, под либерализацией понимают преодоление наследия горбачевской «перестройки» и свободу передвижения; в Грузии и Кыргызстане — реформы финансово-экономической системы; в Азербайджане и Таджикистане — модернизацию экономики в целом. В Казахстане «либерализацию» толкуют еще шире: здесь это понятие охватывает политическую, экономическую, правовую, медийную и даже религиозную сферы²⁴.

²⁰ См.: *Lister S.* Caught in Confusion: Local Governance in Afghanistan. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005; *Local Governance and Development*. Kabul: UNDP, 2009; *Final Report: Local Governance and Community Development Program Evaluation*. Kabul: USAID, 2009; *Executive Summary: Sub-national Governance Policy*. Kabul: Independent Directorate of Local Government, 2010; *Miakhel S., Coburn N.* Many Shuras Do Not a Government Make: International Community Engagement with Local Councils in Afghanistan. Washington: United States Institute for Peace, 2010; *Lefevre M.* Local Defence in Afghanistan: A Review of Government Backed Initiatives. Kabul: Afghanistan Analysts Network, 2010; *Saltmarsh D., Medhi A.* Local Governance in Afghanistan. A View from the Ground. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2011.

²¹ *Назарбаев Н.А.* О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии. Послание народу Казахстана. Сентябрь 1998 года [www.akorda.kz].

²² Там же.

²³ См.: *Каримов И.А.* «Готов спорить с любым оппонентом...». Ответы на вопросы газеты «Труд» [www.press-service.uz]; *Он же.* Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе. Выступление на VI сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. 29 августа 1996 года [www.press-service.uz]; *Он же.* Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. 1997 год [www.press-service.uz]; *Он же.* По пути демократического развития. Интервью работникам средств массовой информации в связи с Всенародным референдумом. 27 января 2002 года [www.press-service.uz]; *Он же.* Процессы преобразований и обновления необратимы. Доклад на VIII сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва. 4 апреля 2002 года [www.press-service.uz].

²⁴ См.: *Назарбаев Н.А.* Историческая память, национальное согласие и демократические реформы — гражданский выбор народа Казахстана. Доклад на IV сессии Ассамблеи народов Казахстана. 6 июня 1997 года [www.akorda.kz].

В Узбекистане первые официальные призывы к **либерализации общественной жизни** прозвучали еще в декабре 1995 года²⁵; позже этот призыв распространился также на СМИ и государственное строительство²⁶. В 2000 году были приняты и утверждены комплексные Программы по либерализации и углублению реформ в политической, экономической и духовной сферах общества и обеспечению безопасности страны. В целом же, применительно к нашей тематике, либерализация в Узбекистане затрагивала области государственного строительства и формирования гражданского общества и служила целям «дальнейшего укрепления принципа разделения всех ветвей власти»²⁷.

Как показывает опыт, большую роль в укреплении системы разделения властей играет **усиление контрольных функций законодательных и представительных органов власти**, иначе говоря, **парламентский и депутатский контроль**. В рассматриваемых странах в этой сфере также наблюдаются разные подходы.

Примечательно, например, что законодательство Туркменистана предусматривает осуществление Меджлисом контроля за исполнением и толкованием законов²⁸.

В соответствии с Конституцией Таджикистана, Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (две палаты высшего законодательного органа) проводят парламентские слушания, а Маджлиси намояндагон контролирует исполнение государственного бюджета²⁹.

Политическая система Грузии «программируется» нынешним руководством под сильного президента и сильный парламент, который будет формировать и контролировать правительство. Согласно грузинской Конституции, главной целью системы является урегулирование отношений между правительством, парламентом и, что самое главное, обществом, чей «казак» в этом процессе является наиболее приоритетным³⁰.

Еще одну ключевую роль в развитии триады властей играет **обеспечение независимости суда**. В этом отношении интересен опыт Армении. По мнению армянского лидера, независимость судов и судей — это «независимость финансовая, независимость от влиятельных людей, независимость от чиновников, но в то же время не независимость от закона»³¹. Политический кризис 2008 года выявил уязвимые стороны правовой системы, законодательства и правоприменительной практики, в результате чего было серьезно пересмотрено законодательство. Так, начала осуществляться реформа в сфере полиции, разрабатывается Программа судебно-правовых реформ на 2012—2014 годы (ее целью, в частности, является гарантирование независимости судов), вносятся изменения в статьи Уголовного кодекса, касающиеся массовых беспорядков и насильственного захвата власти, пересматривается закон о свободе собраний, исходя из презумпции свободы собраний, и т.п.³²

Один из важнейших инструментов обеспечения независимости суда — эффективное функционирование специальных, относительно самостоятельных **структур отбора**

²⁵ См.: Каримов И.А. Путь созидания — основа скорейшего процветания Родины. Выступление на IV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 21 декабря 1995 года [www.press-service.uz].

²⁶ См.: Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса.

²⁷ Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век. Доклад на XIV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. 14 апреля 1999 года [www.press-service.uz].

²⁸ См.: Конституция Туркменистана // Информационный портал Туркменистана «Туркменинформ» [www.turkmeninform.com].

²⁹ См.: Конституция Республики Таджикистан (РТ) [www.president.tj].

³⁰ См.: The Meeting of the President of Georgia with the Majority Members of Georgia's Supreme Legislative Body in Anaklia [www.president.gov.ge].

³¹ Саргсян С. Поздравление президента на приеме в честь 10-летия Кассационного суда, 10 июля 2008 года [www.president.am].

³² См.: Саргсян С. Речь на Парламентской Ассамблее Совета Европы, 22 июня 2011 года [www.president.am].

судей. В той же Армении, например, успешно действует так называемый Совет правосудия, составляющий и представляющий на утверждение президента республики списки кандидатур судей и их служебного продвижения, на основании которых производятся назначения.

В Кыргызстане действует Совет по отбору судей. Высшая квалификационная комиссия по отбору и рекомендации на должности судей создана и работает при президенте Республики Узбекистан.

Возвращаясь к вопросу о роли президентства в становлении, функционировании и развитии тройственной системы, необходимо подчеркнуть важность определения срока полномочий лидера страны. Напомним, что при внесении изменений в Конституцию и проведении досрочных президентских выборов официальные круги Казахстана (который одним из первых инициировал решение этой проблемы) исходили, в частности, из опасений по поводу негативного влияния российского дефолта 17 августа 1998 года на экономическую и политическую стабильность республики.

В Узбекистане аналогичные процессы протекали в несколько ином русле: здесь речь шла о завершении переходного периода, начале работы двухпалатного парламента, повышении роли Кабинета министров и результатах судебно-правовой реформы, что подразумевало **установление оптимального конституционного срока полномочий президента** как главы не исполнительной власти, а всего государства³³.

Следует отметить некоторые коллизии в **Афганистане**, являющемся наиболее «правдедефицитной» страной рассматриваемого региона. Как отмечает лидер этой страны, здесь действует унитарная президентская система. По его собственному признанию, сегодня руководство Афганистана интенсивно изучает состояние управления на городском, районном и областном уровнях. При этом Х. Карзай и его окружение отвергают «ложный выбор между централизацией и децентрализацией», предпочитая оптимальное сочетание вертикали власти и гражданского самоуправления.

Кроме того, президент страны признает наличие проблем, связанных с соответствием между уровнями и функциями органов государственного управления и предоставлением услуг гражданам; подотчетность рассматривается как средство формирования системы сдержек и противовесов между тремя ветвями власти³⁴.

Перспективы демократических реформ в контексте разделения законодательной, судебной и исполнительной властей

Сегодня парламенты девяти стран решают разные по содержанию и масштабам задачи. Так, Олий Мажлис Узбекистана, в соответствии с выдвинутой в ноябре 2011 года лидером страны Концепцией дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, в ближайшие годы будет **решать следующие шесть задач**: демократизация государственной власти и управления, преобразование судебно-правовой системы, реформирование информационной сферы и обеспечение свобо-

³³ Основные направления законодательной работы по итогам референдума Республики Узбекистан от 27 января 2002 года. Утверждены Постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 4 апреля 2002 года [www.lex.uz].

³⁴ См.: Karzai H. Statement at the 47th Munich Security Conference, 6 February 2011 [president.gov.af].

ды слова, информации и выбора, развитие избирательного законодательства, формирование и развитие институтов гражданского общества, а также дальнейшее углубление демократических рыночных реформ и либерализации экономики.

Как отмечает Н. Назарбаев, перед нынешним парламентом Казахстана стоят **четыре блока законотворческих задач**: разработка законодательных норм, стимулирующих инновационный процесс, особенно в приоритетных отраслях; законодательное обеспечение дальнейшей социальной модернизации; расширение законодательной основы реформы правоохранительных органов и системы правосудия; развитие отечественных СМИ и НПО³⁵. И хотя двухпалатный казахстанский парламент работает весьма плодотворно, все еще существуют проблемы, связанные с парламентской оппозицией, критическим подходом высшего законодательного органа к деятельности правительства и т.п.

Маджлиси Оли Таджикистана занят усовершенствованием механизмов практической реализации законов и привлечением к работе над законопроектами экспертного сообщества³⁶.

Меджлис Туркменистана заботит увеличение количества и качества подготовляемых законопроектов (в 2009—2010 гг. было рассмотрено 300 законопроектов, принято 66 законов и 94 постановления³⁷, причем это количество считается недостаточным), создание дополнительных правовых условий для рыночной экономики, мобилизация всех сил общества на дальнейшее углубление проводимых в стране преобразований; совершенно очевидно, что идет активная подготовка к президентским выборам, которые должны состояться 12 февраля 2012 года.

Перед Милли Меджлисом Азербайджана стоят вопросы усовершенствования политической системы, обеспечения плюрализма, свободной борьбы идей и мнений политических оппонентов и деятельности СМИ³⁸.

Парламентом Армении реализуется ряд законодательных инициатив по внесению изменений в нормативно-правовые документы, касающиеся призыва и службы в армии и др.

Законотворческая деятельность парламента Грузии осуществляется в рамках конституционной реформы, заключающейся в придании больших полномочий парламенту и правительству, на фоне подготовки к парламентским выборам 2012 года. Сегодня наиболее приоритетными считаются нормативно-правовые акты, предусматривающие привлечение и защиту инвестиций, сохранение государственного контроля над стратегическими объектами, проблемы национальных меньшинств и т.п.

Согласно общеизвестному высказыванию Дж. Актона, «власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно». Принцип разделения властей призван предотвратить «абсолютное развращение» путем создания **системы сдержек и противовесов**, что, в принципе, предусматривается конституционными установлениями всех рассматриваемых стран, хотя и по-разному.

В качестве примера можно привести конституционные реформы последнего десятилетия в Узбекистане: посредством создания двухпалатного парламента (2002 г.) была обеспечена сбалансированность общегосударственных и региональных интересов; рас-

³⁵ См.: Назарбаев Н.А. Выступление на открытии V сессии Парламента четвертого созыва, 1 сентября 2011 года [www.akorda.kz].

³⁶ См.: Рахмон Э. Выступление на встрече с представителями интеллигенции страны, 19 марта 2011 года [www.president.tj]; Он же. Выступление на заседании по случаю 15-летия Общественного Совета Республики Таджикистан, 29 апреля 2011 года [www.president.tj].

³⁷ См.: Президент Туркменистана подверг критике деятельность парламента, 20 января 2011 года [www.regnum.ru].

³⁸ См.: Алиев И. Речь на первом заседании Милли Меджлиса АР, 29 ноября 2010 года [www.president.az].

ширились полномочия Олий Мажлиса и местных Кенгашей народных депутатов, повысилась самостоятельность исполнительной власти, сократились полномочия и функции президента (2006)³⁹ и т.п.

Следует подчеркнуть, что двухпалатный парламент (напомним, он функционирует в Казахстане, Узбекистане, Таджикистане и Афганистане) играет в тройственной системе не только роль регулятора. Участие в выборах парламентариев (в частности, в нижнюю палату) широкого круга таких субъектов, как политические партии, органы самоуправления граждан, массовые общественные движения, призвано **максимально учитывать интересы электората**.

На наш взгляд, кыргызстанский опыт возврата к однопалатному парламенту является всего лишь исключением из правил: он обусловлен стремлением ограничить президентское правление и обеспечить больший демократизм в принятии решений с учетом опыта и традиций. Однако надо признать, что на этот счет существуют и иные авторитетные мнения.

Как представляется, формирование системы сдержек и противовесов — это очень сложная задача, которая предполагает, например, участие в процессе принятия решений и ветвей власти, **и всех общественных и гражданских институтов** (а не только политических партий), в частности СМИ и неправительственных организаций; не следует упускать из виду, что и сама тройственная система является своего рода общественным договором. Так, считается, что разделению властей в Афганистане значительно способствовало принятие законов (2002 и 2003 гг.) не только о политических партиях, но и прежде всего о печати⁴⁰.

Как подтверждает мировой опыт, наивысшей эффективности система сдержек и противовесов достигает тогда, когда **не только лидер, но и любая отдельная личность имеет свободную и реальную возможность заявить о себе и стать инициатором важнейших институциональных изменений**. Но это дело будущего, и связано оно с формированием основ сильного, открытого и справедливого гражданского общества. Например, то же афганское законодательство пока не предусматривает подобных процедур рассмотрения индивидуальных жалоб, однако это можно осуществить через Независимую комиссию по правам человека⁴¹.

Полноправный фигурант системы **разделения властей в регионе** — не только «четвертая власть» (СМИ), но и «пятая власть», к которой, на наш взгляд, относятся **религиозные организации, относительно самостоятельные экономические структуры, неформальные диаспоральные общества, экспертное сообщество, блог-сообщество, и даже теневой сектор, криминалитет и мафия**. Причем сегодня наибольший интерес для современных экспертов представляют **пограничные между «четвертой» и «пятой» властями структуры — социальные сети**, особенно в свете событий, произошедших в Молдове, Беларуси и североафриканских арабских странах. А это означает, что системе разделения властей предстоит ряд новых испытаний.

«Вопрос контроля за социальными сетями, за Интернетом — это вопрос будущего; государства должны сообща противодействовать этому злу»⁴². Это тревожное резюме

³⁹ См.: Каримов И.А. Избранный нами путь — это путь демократического развития и сотрудничества с прогрессивным миром. Доклад на XI сессии Олий Мажлиса РУз 24 апреля 2003 года [www.press-service.uz]; *Он же*. Обеспечение интересов человека, совершенствование системы социальной защиты — наша приоритетная задача. Доклад на торжественном заседании, посвященном 14-летию Конституции РУз. 7 декабря 2006 года [www.press-service.uz].

⁴⁰ См.: Grote R. Op. cit.

⁴¹ См.: Ibidem.

⁴² Генпрокурор России хочет контролировать социальные сети. 14 сентября 2011 года [bbc.co.uk]; Прокуроры выступают за контроль над социальными сетями, 15 сентября 2011 года // Информационное агент-

прокурора Казахстана свидетельствует о том, что у властных структур ряда стран существуют опасения по поводу использования Интернета в деструктивных целях⁴³.

В несколько иной, «более правовой» плоскости лежит недавняя совместная инициатива России, Китая, Узбекистана и Таджикистана о распространении в качестве официального документа ООН на 66-й сессии Генеральной ассамблеи организации Международного кодекса по обеспечению безопасности в сфере информации. Речь идет об обязательствах не использовать информационные технологии для проведения враждебных действий или агрессии, создания угрозы для международного мира и безопасности, а также о запрете распространения информационного оружия и технологий⁴⁴.

Есть и другие вопросы, связанные с перспективами системы тройственного разделения властей; например, вопрос о месте в этой системе органов прокуратуры: функционирует ли она в рассматриваемом нами регионе в рамках системы трех ветвей власти, над ней или вне ее пределов? (В Венгрии, например, существует четыре независимые ветви власти — три традиционные и офис общественного обвинителя, т.е. генерального прокурора).

Прокуратура (по крайней мере, на постсоветском пространстве) относительно независима от органов исполнительной власти; она имеет свою систему сдержек и противовесов в отношениях с другими ветвями власти, поставлена наравне с законодательной, исполнительной и судебной властью и обладает своей сферой действия и исключительными полномочиями, что обеспечивает ее независимость в этой системе⁴⁵. Вместе с тем сохраняющаяся неопределенность правового статуса прокуратуры на уровне конституционных установлений продолжает вызывать в научных кругах дискуссии о ее месте и роли в системе разделения властей.

Для эффективного функционирования системы разделения властей **судебная система уже на этапе переходного процесса должна быть выведена из-под контроля исполнительной власти. Более того, законодательная и судебная власти должны иметь возможность контролировать полномочия исполнительной власти.**

В Афганистане глава государства имеет относительно сильные позиции по отношению к судебной власти. Назначение и увольнение судей ниже уровня Верховного суда не требует утверждения парламентом. Президент имеет возможность серьезно влиять на обзор практики Верховного суда в отношении конституционности законов, законодательных декретов и международных договоров, то есть на наиболее чувствительные в политическом отношении вопросы. Суд не может осуществлять эти полномочия по собственной инициативе⁴⁶. Все это нельзя рассматривать как «актив».

В Узбекистане же, в соответствии с принятым в декабре 2000 года в новой редакции Законом «О судах» (его старая редакция была принята в сентябре 1993 г.), а также с изменениями и дополнениями, внесенными в уголовно-процессуальное законодательство, из полномочий Министерства юстиции были исключены функции по представлению кандидатов на судебские должности, приостановлению и досрочному прекращению полномочий судей и возбуждению в отношении них дисциплинарного производства. В 2007 году в законодательство республики были внесены изменения и дополнения, связанные с

ство (ИА) «Kazakhstan Today» [www.kt.kz] (см. также: *Темирболат Б.* Политический интернет в Казахстане: тенденции, проблемы и перспективы // Центральная Азия и Кавказ, 2011, Том 14, Выпуск 1 и ряд др.).

⁴³ См.: Прокурор Асхат Даулбаев напомнил, что в Казахстане «прокуратура принимает самые жесткие меры», благодаря которым были закрыты «десятки сайтов», в том числе LiveJournal.

⁴⁴ См.: Россия, Китай, Таджикистан и Узбекистан отправили в ООН кодекс информационной безопасности, 13 сентября 2011 года // ИА «Росбалт» [www.rosbalt.ru].

⁴⁵ См.: *Шевченко В.Ю.* Место прокуратуры в системе разделения властей // «Черные дыры» в российском законодательстве, 2008, № 1.

⁴⁶ См.: The Constitution of Afghanistan. Year 1382.

передачей судам права выдачи санкций на заключение под стражу, а в 2010 году — по совершенствованию порядка взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с компетентными органами иностранных государств и т.п.

Наконец, хотелось бы упомянуть об имплементации зарубежных стандартов в практику государственного строительства. Доктрина Монтескье о разделении властей имеет, как отмечает один из государственных лидеров, «не безусловный, а ориентирующий характер»⁴⁷. Тем не менее **изучение опыта стран свершившейся демократии** — необходимое направление совершенствования системы взаимодействия ветвей власти.

Странам ЦАК необходимо, на наш взгляд, сосредоточиться на развитии «нижних этажей» представительных органов власти и постепенном переносе центра тяжести взаимодействия властей на муниципальный уровень (с нашей точки зрения, в том вопросе весьма показателен опыт Германии).

Другое направление заключается в четком разграничении функциональных обязанностей ряда не относящихся ни к одной из основных ветвей власти структур (той же прокуратуры, а также Центрального банка, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты, омбудсмана, администрации президента, Совета национальной безопасности и т.п.). В данном случае можно сослаться на позитивный опыт США.

Существует и ряд других вопросов.

З а к л ю ч е н и е

Внешняя политика рассмотренных выше стран является, как известно, исключительной прерогативой их глав государств и правительств. Вместе с тем хорошо известно, что на сегодняшний день эффективность действий цивилизованных государств на международной арене во многом зависит не только от того, насколько хорошо организована координация и взаимодействие между различными ветвями власти, но и от взаимоотношений координаторов внешней политики с бизнес-средой, отечественными и международными неправительственными организациями и т.п.

Можно сделать вывод, что уже в ближайшее время страны ЦАК ждет, так сказать, «переход от арифметики к алгебре»: осуществление принципа разделения властей потребует от них решать политико-правовые вопросы более высокого порядка.

Конечно, чрезвычайно важно не допустить такую крайность, как «разделенная власть»: открытое противостояние ветвей власти, противоборство отдельных личностей во власти и, в конце концов, набирающее рост противодействие народа власти. Даже самые проработанные модели системы разделения властей не будут работать в обществе с низким уровнем правосознания, в котором не укрепились демократические ценности.

Вот почему самые важные демократические преобразования, на наш взгляд, должны совершаться прежде всего именно в сознании населения.

⁴⁷ Назарбаев Н. Конституция — основа стабильности и процветания Казахстана, 30 августа 2000.

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПЕРСОНАЛИЗАЦИЯ VS. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

Николай БОРИСОВ

кандидат политических наук,
доцент Российского государственного
гуманитарного университета
(Москва, Россия)

В в е д е н и е:

Президенциализм и политическая стабильность

Институту президентства и его «опасностям», особенно применительно к переходным политическим режимам, посвящено немало научных и публицистических работ¹. Многие авторы считают, что при переходе к новому политическому режиму президентская форма правления как альтернатива сокрушенной диктатуре затрудняет консолидацию демократии, а парламентская (или парламентаризованная полупрезидентская), напротив, способствует ей.

Нам неоднократно приходилось писать, что для постсоветских государств актуальны не столько проблемы перехода от авторитаризма к демократии, сколько вопросы институционализации и консолида-

ции политического режима. Иными словами, — политической стабильности и управляемости². Поскольку ни один из политических режимов постсоветских государств — участников СНГ нельзя охарактеризовать как консолидированную демократию, продуктивнее было бы проводить различие между ними по признаку «наличия или отсутствия консолидации и стабильности политических режимов»³.

Представляется, что наибольшие угрозы политической консолидации и стабильности на постсоветском пространстве изначально существовали именно в Центрально-Азиатском регионе с его социально-экономическими, демографическими, экологическими и этническими проблемами. К этому перечню можно добавить почти полное отсутствие опыта государственности в

¹ См., например: *Linz J. The Perils of Presidency // Journal of Democracy*, 1990, No. 1. P. 51—69; *Mainwaring S. Presidentialism, Multipluralism, and Democracy: The Difficult Combination // Comparative Political Studies*, 1993, No. 26. P. 198—228; *Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies*. Cambridge, 1992; *Figueiredo A., Limongi F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behaviour in Brazil // Comparative Politics*, 2000, No. 32. P. 151—170 и др.

² См., например: *Борисов Н.А. Институционализация института президентства и перспективы консолидации политических режимов на постсоветском пространстве // Полития*, 2011, № 3.

³ *Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах*. М., 2004. С. 21.

досоветский период, отсутствие межгосударственного консенсуса по вопросам государственных границ, политизацию ислама, террористическую угрозу, а также соседство с таким нестабильным государством, как Афганистан. Из-за сходства проблем все пять государств постсоветской Центральной Азии (ЦА) иногда воспринимаются как единое целое, однако они существенно различаются по степени управляемости и консолидации режимов.

По нашему мнению, важнейшее влияние на стабильность и консолидацию политического режима оказывает степень политической институционализации. Под ней понимается рационализация (в веберовском смысле) политических институтов как устойчивых, значимых и воспроизводящихся форм поведения. Уровень политической институционализации выражает степень автономии политического института от некоторой общественной группы (семьи, клана, класса) или личности⁴.

Представляется, что ключевым институтом, определяющим трансформацию, консолидацию и устойчивость политических режимов в государствах постсоветской ЦА, является институт президентства. Поэтому при анализе проблем политической стабильности и консолидации институт президентства следует анализировать как независимую переменную, влияющую на зависимую переменную — политический режим.

Таким образом, консолидация политического режима зависит, прежде всего, от степени институционализации, или деперсонализации, института президентства в том или ином государстве. Это и является основной гипотезой данного исследования.

⁴ См.: Хантингтон С. Указ. соч. С. 39.

В данной работе путем совмещения критериев политической институционализации института президентства, уровня демократизации и индекса формы правления будет предпринята попытка классифицировать все политические режимы постсоветской ЦА.

Методологической основой работы является новый институционализм, предполагающий, что институты представляют собой «правила игры», которые создают рациональные индивиды с целью облегчить взаимодействия друг с другом. При этом внимание акцентируется не только на формальных, но и на неформальных институтах. Методика исследования основана на разработанных авторами проекта «Политический атлас современности»⁵ индексах государственности и институциональных основ демократии, индексе демократизации «Фридом хаус», индексе форм правления Дж. Макгрегора⁶ и А. Кроувела⁷, а также на авторском варианте индекса институционализации института президентства⁸. Объем данной работы не позволяет произвести подробный анализ всех поправок, внесенных за последние 20 лет в конституции центральноазиатских государств. Поэтому в качестве показательных для установления тенденций мы рассмотрим лишь отдельные редакции конституций.

⁵ Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / А.Ю. Мельвиль (рук. авт. кол.), М.В. Ильин, Е.Ю. Мелешкина и др. М., 2007. С. 67—225.

⁶ См.: McGregor J. The Presidency in East Central Europe // RFR/RL Research Report, 1994, Vol. 3, No. 2. P. 12—16.

⁷ См.: Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Amsterdam, 2003.

⁸ См.: Борисов Н.А. Указ. соч.

Государственность и институциональные основы демократии в центральноазиатских государствах

Сопоставив государства ЦА по индексу государственности и индексу институциональных основ демократии, мы получим две следующие группы:

- 1) политические режимы с высоким индексом государственности, но относительно низким индексом институциональных основ демократии (Туркменистан, Узбекистан и Казахстан);
- 2) политические режимы с низким индексом государственности и низким индексом институциональных основ демократии (Таджикистан и Кыргызстан).

Характерно, что третья (политические режимы с низким индексом государственности и относительно высоким индексом институциональных основ демократии) и четвертая (политические режимы с высоким индексом государственности и относительно высоким индексом институциональных основ демократии) комбинации в Центральной Азии не встречаются.

Таким образом, можно выделить два кластера центральноазиатских политических режимов: Туркменистан, Узбекистан и Казахстан, с одной стороны, и Таджикистан и Кыргызстан — с другой.

Туркменистан, Узбекистан и Казахстан на протяжении 20 лет демонстрируют устойчивое авторитарное развитие. Это позволяет сделать вывод об авторитарной консолидации политических режимов в этих странах.

Таджикистан и Кыргызстан долгое время представляли собой неконсолидированные автократии. Авторитарную консолидацию режима в этих государствах затрудняют многочисленные этнорегиональные размежевания и конфликты. Государственные перевороты и вооруженные конфликты в Кыргызстане показывают, что политический режим страны далек от консолидации, а попытки укрепления авторитаризма заканчиваются провалом.

Индекс институционализации института президентства и политическая стабильность

При определении индекса институционализации института президентства (ИИИП) нас, в первую очередь, интересовало следующее⁹: количество случаев изменения Конституции, касающихся полномочий главы государства; наличие политических партий (как институциональной основы президентской власти); членство президента в политической партии; официальный статус президента как главы государства и (или) исполнительной власти; реализация президентского права роспуска парламента (указывает на соблюдение Конституции в отношении роспуска парламента); осуществление процедуры передачи президентской власти в период после принятия первой постсоветской Конституции.

В ходе анализа ИИИП (на основе политической практики) и его сравнения с индексами институциональных основ демократии и демократизации политического режима составлена следующая таблица (см. табл. 1).

По итогам анализа вновь можно выделить два кластера политических режимов:

- 1) политические режимы с низкой институционализацией института президентства и низким уровнем институциональных основ демократии (Кыргызстан и Узбекистан);

⁹ Подробнее о методике расчета см.: Там же.

Таблица 1

**ИИИП, индекс институциональных основ демократии и
индекс демократизации политического режима «Фридом хаус»
для государств постсоветской Центральной Азии**

Наименования государств	ИИИП (max = 1,0)	Индекс институциональных основ демократии (max = 10,0)	Индекс демократизации «Фридом хаус» ¹⁰ (2010) (max = 1, min = 7)
Туркменистан	0,53	0,03	6,93
Таджикистан	0,40	1,05	6,14
Казахстан	0,40	2,10	6,43
Узбекистан	0,20	1,87	6,93
Кыргызстан	0,13	2,10	6,21

- 2) политические режимы с высоким уровнем институционализации института президентства и низким уровнем институциональных основ демократии (Туркменистан, Таджикистан и Казахстан).

Примечательно, что наименьший индекс институциональных основ демократии имеет Туркменистан, однако институт президентства здесь наиболее институционализирован. После смерти президента С. Ниязова был принят ряд политических решений, касающихся деперсонализации института президента. В частности, в 2008 году был ликвидирован Халк Маслахаты (Народный Совет)¹¹, конституционно не вписанный в систему разделения властей и являющийся высшим органом власти Туркменистана. Халк Маслахаты фактически легитимизировал все решения президента; при этом он никому неподконтролен и неподотчетен, и этому нет аналогов в конституционной и политической практике на постсоветском пространстве.

Кыргызстан, имея гораздо более высокий индекс институциональных основ демократии, чем Туркменистан, отличается низкой степенью институционализации важнейшего политического института. Это подтверждает гипотезу о том, что уровень политической стабильности в Центрально-Азиатском регионе зависит не от степени демократизации, а главным образом от политической институционализации.

Правомерность вышеизложенных обобщений подтверждают ряд примеров. Так, за годы независимости в Конституцию Кыргызстана 9 раз вносились поправки, и почти все они касались изменения полномочий президента и парламента. В Узбекистане Конституцию меняли 5 раз, в Казахстане — 4, в Туркменистане — 3, и в Таджикистане — 2 раза. Доминирующие партии, являвшиеся институциональной основой власти президента, возникли в Казахстане («Нур Отан»), Таджикистане (Народно-демократическая партия) и Туркменистане (Демократическая партия Туркменистана).

¹⁰ См.: Nations in Transit 2010 [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=551], 15 сентября 2011. Максимальный индекс, соответствующий консолидированной демократии, составляет по этой методике 1 балл, минимальный, соответствующий консолидированной автократии, — 7 баллов.

¹¹ См.: Конституция Туркменистана [http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01dw], 20 сентября 2011.

На парламентских выборах в Казахстане, состоявшихся 18 августа 2007 года (в них участвовало 7 политических партий), 7%-й барьер преодолела только Республиканская Народно-демократическая партия «Нур Отан», депутаты от которой заняли все 98 мест в Мажилисе парламента. 9 мест в Палате были предоставлены депутатам, избранным 20 августа 2007 года Ассамблеей народа Казахстана¹². Таким образом, административная партия Лидера Нации стала не просто доминирующей, а единственной в парламенте страны.

В Таджикистане административная Народно-демократическая партия получила в палате представителей 44 места из 63 (около 70%); в Меджлисе Туркменистана представлены члены единственной в стране Демократической партии.

В Кыргызстане же и Узбекистане доминирующей партии никогда не было, что свидетельствует о сохранении в этих странах высокой степени персонализации президентства.

Так, К. Бакиев (президент Кыргызстана с 2005 по 2010 гг.) пытался обеспечить доминирование административной партии «Ак жол» (Светлый путь); ему удалось это осуществить, но лишь на короткое время. Дело закончилось отставкой президента и исчезновением самой партии. Реформы политической системы, осуществленные в Кыргызстане в 2005—2009 годах, привели к тому, что в 2007 году парламент был монополизирован президентской административной партией, а избирательная система была сформирована таким образом, чтобы обеспечить ей абсолютное доминирование. Процесс консолидации личной власти К. Бакиева был завершён созданием «параллельного правительства» во главе с М. Бакиевым, который рассматривался как наиболее вероятный преемник президента.

В связи с этим стоит упомянуть о перевороте 2005 года в Кыргызстане: одной из его причин стал провал реализации сценария «преемник», который пытался осуществить А. Акаев (президент страны с 1990 по 2005 гг.).

Вполне очевидно, что монополизация власти означает и монополизацию ответственности. Конструкция, выстроенная К. Бакиевым, оказалась крайне уязвимой именно потому, что все политические институты (партии, парламент, правительство, выборы, губернаторы) были полностью лишены субъектности. Поскольку все легальные институты политического участия были заблокированы правящей элитой, произошел очередной неконституционный захват власти. При подобном политическом режиме падение президентской власти автоматически означало и гибель всей властной системы, что еще раз демонстрирует аинституциональность политического режима Кыргызстана и опасность связанных с этим последствий.

В Узбекистане при наличии нескольких партийных фракций в парламенте доминирующая партия отсутствует. Крупнейшая фракция Либерально-демократической партии Узбекистана включает 51 депутата, или около 36% от общей численности Законодательной палаты Олий Мажлиса. Фракция Народно-демократической партии, первоначально возглавлявшейся президентом, насчитывает 30 депутатов (около 21%)¹³. В настоящее время сам президент не является ни членом, ни лидером какой-либо политической партии.

Весьма показательны случаи выхода за институциональные рамки полномочий президента. Выражаются они, как правило, в нарушении Конституции. Среди характерных примеров можно назвать участие президента Узбекистана И. Каримова в президентских

¹² См.: Мажилис парламента Республики Казахстан [<http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/history>], 20 сентября 2011.

¹³ См.: Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан [<http://www.parliament.gov.uz/ru/structure/deputy>], 20 сентября 2011.

выборах 2007 года, хотя Конституция страны запрещала ему это делать. Несмотря на то что в Конституцию не было внесено никаких изменений, И. Каримов продлил свои полномочия на новый 7-летний срок.

В Кыргызстане при принятии «бакиевской» редакции Основного закона 2007 года Конституционный суд Кыргызской Республики отменил две редакции Конституции (ноябрьскую 2006 г. и январскую 2007 г.). После этого вновь стала действовать «акаевская» Конституция 2003 года. При этом неконституционность процедуры внесения поправок Конституционный суд обосновал ссылками на не действующую на тот момент Конституцию 1993 года (в редакции 2003 г.)¹⁴.

Н. Назарбаев (Казахстан) и Э. Рахмон (Таджикистан) также продлевали свои полномочия путем удлинения президентского срока и разрешения избираться на неограниченное количество сроков, однако эти вопросы решались на референдумах и отражались в конституциях, что позволяет говорить об институционализации осуществленных поправок. Несмотря на то что они носили ярко выраженный персоналистский характер и были внесены для продления полномочий конкретных лидеров, их закрепление в Конституции позволило обоим президентам принять участие в выборах без нарушения действующего законодательства.

Измерение президентской власти в государствах Центральной Азии: тенденции и перспективы

Другая задача заключается в выделении кластеров на основе сравнения индексов форм правления центральноазиатских государств с точки зрения объема полномочий президентов.

Чтобы выявить тенденции, рассмотрим изменения полномочий президентов государств ЦА со времени принятия первых постсоветских конституций. Для этого мы воспользуемся методиками измерения президентской власти, предложенными Дж. Макгрегором¹⁵ (основана на ранжировании и оценке «веса» каждого из полномочий президента) и А. Кроувелом (с поправками О. Зазнаева)¹⁶.

Методика Дж. Макгрегора оценивает объем полномочий президента по отношению к максимально возможному (84 балла, или 100%). Методика Кроувела — Зазнаева основана на расчете президентского и парламентского индексов путем вычитания второго из первого (минимальный индекс по этой шкале равняется –10, а максимальный составляет +10). Плюсовые значения индекса говорят о президенциализации, минусовые — о парламентаризации формы правления.

Для анализа используем первую, одну из последующих и ныне действующую редакции постсоветских конституций (см. табл. 2 и 3).

Выводы, полученные при анализе обеих таблиц, во многом схожи. Наибольшие полномочия президенту предоставляли первые постсоветские конституции Узбекистана и Туркменистана (индексы формы правления составляют соответственно +7 и +6).

¹⁴ См.: Решение Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 г. // Информационное агентство Фергана.Ру [<http://www.ferghana.ru/news.php?id=7089>], 15 сентября 2011.

¹⁵ См.: *McGregor J.* Op. cit.

¹⁶ См.: *Krouwel A.* Op. cit.; *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006. С. 192—193.

Таблица 2

**Индекс президентской власти
государств постсоветской Центральной Азии,
рассчитанный по методике Дж. Макгрегора**

Наименования государств	Первые постсоветские конституции (год принятия)	Последующие редакции (год)	Ныне действующие редакции (год)
Туркменистан	72,6% (1992)	72,6% (2003)	65,5% (2008)
Таджикистан	61,9% (1994)	64,2% (1999)	72,6% (2003)
Казахстан	46,4% (1993)	76,2% (1999)	84,5% (2011)
Узбекистан	69,1% (1992)	69,1% (2003)	67,9% (2011)
Кыргызстан	46,4% (1993)	78,6% (2003) 57,1% (2007)	45,2% (2010)

Таблица 3

**Индекс формы правления
государств постсоветской Центральной Азии,
рассчитанный по методике Кроувела — Зазнаева**

Наименования государств	Первые постсоветские конституции (год принятия)	Последующие редакции (год)	Ныне действующие редакции (год)
Туркменистан	+6 (1992)	+6 (2003)	+6 (2008)
Таджикистан	+4 (1994)	+6 (1999)	+6 (2003)
Казахстан	+4 (1993)	+7 (1999)	+8 (2011)
Узбекистан	+7 (1992)	+7 (2003)	+4 (2011)
Кыргызстан	+4 (1993)	+6 (2003) +4 (2007)	+1 (2010)

Полномочия президентов Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана были значительно меньше (+4, или соответственно 46,4%, 46,4% и 61,9%), что объясняется различным соотношением политических ресурсов на этапе принятия первых конституций этих государств.

Однако уже на этапах первого и второго пересмотра конституций все президенты центральноазиатских государств увеличивают объем своих полномочий за счет снижения роли парламентов, а индексы форм правления сближаются, то есть наблюдается президентализация форм правления на уровне конституционных норм; то же происходит и с политическими режимами на уровне политической практики.

Например, в Конституции Казахстана 1995 года появились положения о том, что президент может издавать указы, имеющие силу закона. Кроме того, ст. 45 и 53 этой Кон-

ституции предоставляли президенту право издавать законы (если парламент по инициативе президента делегирует ему такое право). Президент также получил право распускать парламент «в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти» (ст. 63).

В 2007 году президентское право роспуска парламента становится неограниченным: ст. 63 закрепляет право президента распустить парламент по своему усмотрению «после консультаций с Премьер-министром и председателями Палат Парламента»¹⁷. Кроме того, президент получил право досрочно прекращать полномочия маслихатов — местных представительных органов (ст. 86).

В 2000 году был принят специальный Конституционный Закон «О Первом Президенте Республики Казахстан». В соответствии с внесенными в него в 2010 году поправками, «Первый Президент Республики Казахстан, стоящий у истоков создания казахстанской государственности и внесший выдающийся вклад в развитие суверенного Казахстана как демократического, светского, правового и социального государства, является Лидером Нации». Кроме того, на Первого Президента Республики Казахстан — Лидера Нации не распространяется ограничение права быть избранным в президенты Республики, он пожизненно имеет право обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами, выступать перед парламентом и его палатами, на заседаниях правительства, возглавлять Ассамблею народа Казахстана, входить в состав Конституционно-го совета, Совета Безопасности Республики Казахстан.

Более того, с Первым Президентом должны обязательно согласовываться разрабатываемые инициативы по основным направлениям внутренней и внешней политики государства¹⁸.

Таким образом, Первому Президенту даны гарантии, согласно которым он остается самой влиятельной политической фигурой в государстве даже после отставки, что закреплено на уровне формальных институтов. Это позволяет сделать вывод об институционализации института Первого Президента, что не характерно для других центрально-азиатских государств.

Существенно увеличился и объем полномочий президента в Кыргызстане в последней «акаевской» редакции Конституции 2003 года. В частности, президент получил право роспуска и созыва парламента на внеочередные сессии и издания указов-законов. В 2007 году «бакиевская» Конституция несколько уменьшила объем президентских полномочий, предоставив партии, победившей на выборах в парламент, право участвовать в формировании правительства. При этом очевидно, что сделано это было исключительно по причине создания президентской партии «Ак жол» и для обеспечения ее доминирования в парламенте.

Таблицы показывают, что расширение полномочий президентов было неременным условием консолидации политических режимов, причем оба процесса шли параллельно. Анализ ныне действующих редакций конституций демонстрирует, что в Туркменистане, Казахстане и Таджикистане достигнут высокий уровень концентрации прези-

¹⁷ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 года № 254-III [http://online.prg.kz/Document/Default.aspx?doc_id=30103613&sublink=0], 20 сентября 2011.

¹⁸ См.: Конституционный закон Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан — Лидере Нации» от 20 июля 2000 года № 83-II (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Республики Казахстан от 14 июня 2010 года № 289-IV) [<http://www.kazpravda.kz/c/1276558396>], 20 сентября 2011.

дентских полномочий. Что касается Кыргызстана и Узбекистана, то здесь полномочия президентов были перераспределены в пользу парламента.

В Кыргызстане это было связано с февральским переворотом 2010 года, отставкой президента К. Бакиева и принятием новой Конституции, закрепившей единственную пока в ЦА модель почти абсолютно сбалансированной полупрезидентской республики (индекс формы правления +1)¹⁹. По действующей Конституции Кыргызстана президент имеет право, в частности, назначать только министров обороны и безопасности — остальных назначает парламент. Он лишился права законодательной инициативы и права назначать судей Конституционного и Верховного судов, а также некоторых других важных личных прерогатив. Кроме того, установлено, что одно и то же лицо не имеет права быть избранным президентом дважды (ст. 61) — беспрецедентная конституционная норма для постсоветского пространства.

В Узбекистане длительный процесс «дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества», провозглашенный президентом И. Каримовым²⁰, выразился в передаче части президентских полномочий премьер-министру. Косвенно это свидетельствует о возможном запуске механизма передачи власти преемнику. Так, в новой редакции статьи 93 обновленной Конституции из полномочий президента исключено формирование аппарата исполнительной власти и руководство им, а также право назначения и освобождения от должности заместителей генерального прокурора. Новая редакция статьи 96 гласит, что при невозможности исполнения действующим президентом своих обязанностей его обязанности и полномочия временно возлагаются на председателя Сената, с проведением в течение трех месяцев выборов президента. Кандидатура премьер-министра теперь выдвигается политической партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест в Законодательной палате, или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест (ст. 98).

Президент после рассмотрения представленной кандидатуры на должность премьер-министра в 10-дневный срок предлагает ее на рассмотрение и утверждение палатами Олий Мажлиса. Кандидатура премьер-министра считается утвержденной, если за нее будет подано более половины голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса.

Введен институт вотума недоверия, при котором в случае возникновения устойчивых противоречий между премьер-министром и Законодательной палатой при получении не менее двух третей голосов от общего числа соответственно депутатов и сенаторов парламент может вынести вотум недоверия премьер-министру. В случае вынесения вотума недоверия президент принимает решение об освобождении премьер-министра от должности, что одновременно ведет к отставке всего правительства.

Новая кандидатура премьера представляется президентом на рассмотрение и утверждение обеими палатами парламента после консультаций со всеми фракциями политических партий, представленных в Законодательной палате.

¹⁹ См.: Конституция Кыргызской Республики: введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года, принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года [http://www.gov.kg/?page_id=263], 20 сентября 2011. Вопрос об эффективности ее функционирования в Кыргызстане пока остается открытым, поскольку в полном объеме Конституция вступит в силу после очередных выборов президента и парламента.

²⁰ См., например: Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране: доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года // Пресс-служба Президента Республики Узбекистан [http://press-service.uz/#ru/news/show/dokladi/konceptiya_dalneyeshego_uglubleniya_demo], 15 сентября 2011.

В случае двукратного отклонения Олий Мажлисом кандидатуры на должность премьер-министра президент назначает исполняющего обязанности премьер-министра и распускает Олий Мажлис²¹.

З а к л ю ч е н и е: ***перспективы политической институционализации и*** ***политической стабильности***

На основе индексного анализа форм правления вновь можно выделить **2 кластера**: государства, в которых объем полномочий президента повышался или оставался на прежнем уровне (Туркменистан, Казахстан и Таджикистан), и государства, где объем президентских полномочий снижался (Кыргызстан и Узбекистан). Таким образом, Кыргызстан и Узбекистан вновь составили один кластер (низкий уровень институционализации института президентства, низкий уровень институциональных основ демократии и относительно низкий индекс президентских полномочий), а Туркменистан, Казахстан и Таджикистан — другой (высокий уровень институционализации института президентства, низкий уровень институциональных основ демократии и относительно высокий индекс президентских полномочий).

Подобная устойчивость кластеров позволяет подтвердить гипотезу, согласно которой уровень институционализации института президентства не полностью совпадает с понятием «объем полномочий президента» или «индекс демократизации».

По индексу демократизации Узбекистан нельзя поставить в один ряд с Кыргызстаном, поскольку в последнем не существует консолидированной автократии. Однако эти политические режимы объединяет низкий уровень институционализации института президента, что создает угрозу их стабильности. Низкая институционализация означает и потенциально низкую стабильность политического режима, поскольку правление персонализировано (т.е. основано не на институте, а на личностях).

Аинституциональность режимов Кыргызстана и Узбекистана отражается и в их явной апартийности, так как президенты этих государств не опираются на какие-либо доминирующие партии и не рассматривают их как важный инструмент своего доступа к политическому господству. Подобное пренебрежение партийными институтами также создает потенциальные угрозы стабильности режима.

Общим для указанных государств является также постоянный и значительный пересмотр объема президентских полномочий с внесением поправок в Конституцию (а иногда и помимо нее).

При этом политические режимы Узбекистана и Кыргызстана, конечно же, остаются различными. В Узбекистане сложилась консолидированная персоналистская диктатура, а в Кыргызстане — клановый неконсолидированный персоналистский полуавторитарный режим, попытки консолидации которого дважды заканчивались государственными переворотами (в 2005 и 2010 гг.).

С другой стороны, политические режимы в Казахстане, Таджикистане и Туркменистане отличаются сравнительно высоким уровнем институционализации института президентства, что позволяет назвать эти режимы консолидированными и институционализированными автократиями и прогнозировать их относительную стабильность в ближайшей перспективе. Примечательно, в частности, что президенты этих государств явля-

²¹ См.: Конституция Республики Узбекистан [http://press-service.uz/ru/content/constitution/#ru/content/constitution/konstituciya_uzbekistana/page/6], 20 сентября 2011.

ются главами партий, доминирующих в парламенте и играющих заметную роль в политическом процессе.

Ключевым событием, которое наглядно продемонстрирует границы и перспективы политической стабильности в вышеупомянутых государствах, станет механизм передачи власти от нынешних лидеров к их преемникам. Если этот механизм будет институционализирован и получит закрепление на законодательном уровне, то можно будет говорить о повышении степени институционализации института президентства. Так, пример Туркменистана показывает, что высокая степень институционализации института президента способствует бесконфликтной передаче власти и обеспечению политической преемственности.

Таким образом, для государств постсоветской ЦА (как и всего постсоветского пространства) важным объектом анализа является не только объем президентских полномочий, но и институционализация института президентства, рассматриваемая в контексте формы правления в целом.

Очевидно, что стабильность политических режимов в ЦА невозможна без относительно высокой степени институционализации института президентства. Чем выше ИИИП, тем больше гарантий для долговременной политической стабильности.

Проведенный нами анализ показывает, что перед исследователями стоит еще одна важная задача — изучение причин формирования институционализированных либо аинституциональных политических режимов в государствах ЦА. Это требует отдельного изучения как структурных, так и процедурных факторов формирования политических институтов, и прежде всего института президентства.

ОСОБЕННОСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОГО РЕГИОНА В ПЕРИОД НЕЗАВИСИМОСТИ

Роза ЖАРКЫНБАЕВА

*доктор исторических наук,
профессор Казахской академии транспорта и коммуникаций
им. М. Тынышпаева
(Алматы, Казахстан)*

Введение

В настоящее время государства Центральной Азии (ЦА) в силу своего географического и геополитического положения (соседство с Китаем, Пакистаном, Индией, Ираном, Афганистаном), а также экономических факторов (природ-

ные и человеческие ресурсы, возможности транзита для трансконтинентальной торговли) притягивают к себе пристальное внимание мирового сообщества. Регион в целом располагает немалыми природными и человеческими ресурсами, однако отдельные страны резко отличаются друг от друга по таким показателям, как размеры территории, численность населения, экономический

потенциал, запасы полезных ископаемых, состояние социальной, экологической и управленческой сфер. И положение дел с любым из этих видов ресурсов в каждой из стран региона требует отдельного изучения.

Настоящая статья сфокусирована на состоянии человеческих ресурсов региона ЦА после распада СССР и образования новых независимых государств.

Демографическое развитие Центрально-Азиатского региона в советский и постсоветский периоды: общее и особенное

Демографические процессы отражают глубинные изменения в экономической и социально-политической жизни страны. При советской власти в странах ЦА наблюдался значительный рост численности населения и продолжительности жизни; в среднеазиатских республиках проживало более 34 млн чел., или 11% населения Советского Союза (1991 г.). Были достигнуты немалые успехи в здравоохранении, образовании и повышении уровня жизни.

Для республик Средней Азии были характерны высокие среднегодовые темпы роста численности населения — 2,75% против 0,90% по СССР в целом (в некоторых других регионах, например в Прибалтике или Нечерноземье, этот показатель был еще меньше). Быстро росло городское население региона, причем это происходило при одновременном увеличении численности сельских жителей, что составляло главную особенность «среднеазиатского феномена» урбанизации¹.

Реальную картину социально-демографической ситуации в странах региона, сложившейся в годы независимости, можно получить из результатов переписей, которые по рекомендациям ООН проводятся примерно каждые 10 лет. Переписи населения дают богатый материал, иллюстрирующий социально-экономическое развитие страны, однако не позволяют осуществлять мониторинг краткосрочных и среднесрочных изменений на национальном и региональном уровне.

Тем не менее в целом данные переписей могут стать эффективным инструментом для принятия решений по улучшению социально-демографической ситуации.

В ЦА первая за годы независимости перепись населения прошла в 1995 году в Туркменистане; здесь было зафиксировано 4 млн 481 тыс. чел. В 1999 году были проведены первые национальные переписи в Казахстане (14 млн 953 тыс. 126 чел.) и Кыргызстане (4 млн 851 тыс. чел.), а в 2000 году — в Таджикистане (6 млн 127 тыс. 005 чел.). Что касается Узбекистана, то здесь перепись населения не проводилась со времен СССР (1989 г. — 19 млн 905 тыс. чел.).

¹ Салиев А. Проблемы расселения и урбанизации в республиках Средней Азии. Ташкент: ФАН, 1991. С. 4.

После провозглашения независимости темпы роста численности населения ЦА по сравнению с предыдущими годами значительно снизились (с 1990 по 2004 гг.). Основных причин для этого три:

1. Эмиграция, происходившая главным образом в первые годы независимости.
2. Снижение уровня рождаемости, наблюдавшееся с 1992 года во всех регионах. Значительно (по крайней мере на 25%) уменьшилось число детей в возрасте до 5 лет. Например, в Таджикистане эта возрастная группа в 1990 году составляла 18% населения, а в 1998 году — всего 13,5%.
3. Резкое снижение ожидаемой продолжительности жизни при рождении из-за распада государственной системы здравоохранения и значительного снижения затрат на социальную инфраструктуру во всех странах ЦА после 1990 года².

Вместе с тем население государств ЦА очень молодо: несмотря на снижение показателей рождаемости, количество детей моложе 17 лет колеблется от 32% населения в Казахстане до 48% в Таджикистане³.

Согласно Докладу о человеческом развитии ПРООН за 2005 год, в новых независимых государствах ЦА (Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане) проживало почти 60 млн чел.⁴

В дальнейшем мы будем опираться на данные, представленные в докладе ЮНФПА (Фонда ООН в области народонаселения) «Народонаселение мира в 2010 году».

Таджикистан

В 2010 году общая численность населения в Таджикистане составила 7,1 млн чел., прогнозируемая численность населения к 2050 году — 11 млн 100 тыс. чел., средний показатель роста численности населения (2005—2010 гг.) — 1,6, доля городского населения (2010 г.) — 26%⁵.

Согласно указу президента Таджикистана Э. Рахмона «О переписи населения», с 21 по 30 сентября 2010 года в стране прошла перепись населения и жилищного фонда. По предварительным данным Агентства по статистике республики, численность населения Таджикистана (по состоянию на 21 сентября 2010 г.) составила 7 млн 565 тыс. чел. Таким образом, по сравнению с данными переписи 2000 года (т.е. за 10 лет) численность населения республики увеличилась на 1 млн 438 тыс. чел., или на 23%⁶.

В июне 2010 года парламент Таджикистана принял Закон «О репродуктивном здоровье», предусматривающий ряд мер по контролю за рождаемостью. При обсуждении закона президент республики Э. Рахмон особо отметил тот факт, что постоянный прирост населения в Таджикистане происходит на фоне катастрофического падения ВВП, причем более высокий естественный прирост отмечается среди наименее обеспеченного сельского населения. Согласно прогнозу Э. Рахмона, к 2020 году численность населения

² См.: Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии. В будущее без барьеров: региональное сотрудничество в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. В кн.: Региональное бюро ПРООН по странам Европы и СНГ. Братислава, 2005. С. 48—49.

³ См.: Там же. С. 171.

⁴ См.: Там же. С. IV.

⁵ См.: Народонаселение мира в 2010 г. От конфликта и кризиса к возрождению: поколения перемен. Издание ЮНФПА. Нью-Йорк. С. 112.

⁶ См.: Население Таджикистана за 10 лет выросло на 23% [http://www.dp.ru/a/2011/05/24/Naselenie_Tadzhikistana_zh], 19 ноября 2011.

Таджикистана может достигнуть 8 млн чел. Это означает, что 10 соток поливных земель, приходящиеся сегодня на одного жителя страны, сократятся до 8, чего крайне недостаточно. А в географических условиях Таджикистана увеличение посевных площадей невозможно⁷.

Узбекистан

В Узбекистане в 2010 году общая численность населения составила 27 млн 800 тыс. чел., прогнозируемая численность населения к 2050 году — 36 млн 400 тыс. чел., средний показатель роста численности населения (2005—2010 гг.) — 1,1, доля городского населения (2010 г.) — 36%⁸. Вместе с тем необходимо отметить, что с 1998 года перепись населения в республике не проводилась, и судить об общей численности населения Узбекистана можно, лишь исходя из оценочных данных, на основании книг записей актов гражданского состояния или статистических обзоров на основе репрезентативной выборки. По данным текущего учета, численность постоянного населения Узбекистана по состоянию на 1 апреля 2011 года составила 28 млн 540 тыс. чел.; об этом сообщает Госкомстат республики⁹.

Узбекистан, как и другие государства ЦА, характеризуется относительно молодым населением, в структуре которого высока доля лиц трудоспособного возраста. Согласно одному из прогнозов, повышение численности населения с 24 млн 600 тыс. (начало 2000 г.) до 45 млн чел. (2050 г.) усилит проблему жизнеобеспеченности людей, связанную в первую очередь с недостатком питьевой воды и продуктов питания; повысится нагрузка населения на 1 га поливных земель, которая в 1999 году составляла 6 чел.¹⁰

В настоящее время появляются публикации о том, что в Узбекистане зафиксированы факты принудительной стерилизации женщин с целью сокращения рождаемости¹¹. Согласно же официальным данным, в последние 10—15 лет правительство республики прилагает усилия для формирования здорового генофонда нации (за счет увеличения перерыва между рождениями детей у одной матери) и проводит политику большей нацеленности семьи не на число рожденных детей, а на воспитание здоровых, образованных граждан.

Правительство Узбекистана организовывало такие общегосударственные кампании, как «Год здорового поколения», «Год матери и ребенка» и «Год здоровья». Указом президента страны от 23 апреля 1993 года был создан международный неправительственный благотворительный фонд «Соглом авлод учун», главной целью которого является обеспечение здоровья будущего поколения, охрана материнства и детства, а также создание благоприятных условий для физического, интеллектуального и нравственного развития детей.

С конца 1990-х годов при участии международных организаций в стране проводится широкая просветительская деятельность, направленная на планирование семьи,

⁷ См.: Адысов И. Основные угрозы для экономики Таджикистана в 2011 году [www.regnum.ru/news/polit/1364453.html], 19 ноября 2011.

⁸ См.: Народонаселение мира... С. 112.

⁹ См.: Численность постоянного населения Узбекистана — 28,54 миллиона человек [http://www.uzdaily.uz/articles-id-6652.htm], 19 ноября 2011.

¹⁰ См.: Муртазина Р. Демографические процессы и здоровье населения Узбекистана // Узбекский гуманитарный журнал. Общественное мнение. Права человека, 2002, № 1. С. 39.

¹¹ См.: Узбекистан: Женщин стерилизуют. Хирургические инструменты — нет, 28 сентября 2010. Подготовила Мария Яновская [http://www.fergananews.com/article.php?id=6740], 19 ноября 2011.

пропаганду здоровья матери, профилактику ранних браков и слишком частых беременностей.

По мнению узбекистанских исследователей, высокая рождаемость, сохранявшаяся длительное время в стране, не подкреплялась соответствующим экономическим ростом, что отрицательно влияло на уровень жизни многодетных семей. Впрочем, отставание развития экономики от демографического роста особенно сильно проявилось в 1970—1980-х годах. Именно в тот период в экономике происходило нарастание застойных процессов, а внеэкономические формы принуждения перестали давать желаемый результат. Сложная демографическая ситуация обусловила и относительное перенаселение оазисов; очень низкими были темпы сельской миграции¹².

Озабоченность высокими темпами роста населения в Узбекистане была выражена и в Докладе о человеческом развитии 1999 года. В нем отмечалось, что при сохранении нынешних темпов роста населения (хотя и заметно сократившихся в последние годы) к 2040 году в республике будет проживать 48 млн чел., а к концу следующего столетия — 100 млн. Ни земельные, ни водные ресурсы страны не смогут выдержать такую демографическую нагрузку без тяжелых потерь в уровне жизни населения¹³.

Кыргызстан

В 2009 году в Кыргызской Республике (КР) была проведена вторая перепись населения и жилищного фонда. На 24 марта 2009 года численность наличного населения республики составила 5 млн 107 тыс. 640 чел., а постоянного населения — 5 млн 362 тыс. 793 (из них 1 млн 827 тыс. 136 чел. — городское население, и 3 млн 535 тыс. 657 чел. — сельское).

Одним из наиболее значительных изменений в составе населения стало увеличение количества «временно отсутствующих» людей. По официальным данным, в настоящее время их число составляет 330 тыс., что в 6 раз больше, чем в 1999 году.

По данным Нацстаткома Кыргызстана, в период с 1999 по 2009 год среднегодовой прирост численности населения составил 1,1% (причем сельское население растет на 0,3% быстрее, чем городское). Среди областей максимальный прирост постоянного населения отмечен в Ошской области, где за 10 лет количество жителей увеличилось на 161 тыс. и сегодня составляет почти 1 млн чел. (без учета г. Ош)¹⁴.

По данным ЮНФПА, в 2010 году общая численность населения Кыргызстана составила 5 млн 600 тыс. чел., прогнозируемая численность населения к 2050 году — 6 млн 9 тыс. чел., средний показатель роста численности населения (2005—2010 гг.) — 1,2, доля городского населения (2010 г.) — 35%¹⁵.

К началу XXI века коэффициент суммарной рождаемости в Кыргызстане снизился до 2,4 рождений на одну женщину условного поколения, в том числе до 1,7 — в городах и до 2,9 — в сельской местности. Начиная с 1994 года рождаемость в городах была ниже уровня, необходимого для обеспечения простого воспроизводства. По прогнозам ООН (средний вариант), примерно к 2015 году коэффициент суммарной рождаемости в Кыр-

¹² См.: Тохтаходжаева М. Утомленные прошлым. Реисламизация общества и положение женщин в Узбекистане. Ташкент, 2001. С. 217.

¹³ См.: Доклад о человеческом развитии (Узбекистан 1999). Ташкент: Узбекистан, 2000. С. 81.

¹⁴ См.: Жетигенова А., Болотбекова А. Нацстатком опубликовал детали переписи населения [http://kloop.kg/blog/2010/03/03/nacstatkom-opublikoval-detali-perepisi-naseleniya/], 19 ноября 2011.

¹⁵ См.: Народонаселение мира... С. 110.

гызстане может снизиться до уровня, не обеспечивающего простого воспроизводства населения¹⁶.

Общая демографическая ситуация в стране характеризуется тем, что более половины населения Кыргызстана моложе 25 лет, а около 32% составляют люди в возрасте от 15 до 25 лет¹⁷. Причем южные регионы обеспечивают около 62% прироста населения, а в северной части страны наблюдается его сокращение. На начало 2005 года прирост населения страны составил 27,5%¹⁸.

Туркменистан

Демографические данные по Туркменистану разноречивы; это связано с тем, что страна ограниченно предоставляет статистику в ООН и соответствующий комитет СНГ. По переписи 1995 года, численность населения страны составляла почти 4 млн 5 тыс. чел. Однако попытки проведения выборочной переписи населения в 2004 году не увенчались успехом. По данным исследователей, которые с учетом официальных темпов роста населения страны провели экстраполяцию данных переписи 1995 года, численность населения Туркменистана по состоянию на начало 2005 года достигла ориентировочно 6 млн чел.¹⁹

По информации ЮНФПА, в 2010 году общая численность населения Туркменистана составила 5 млн 2 тыс. чел., прогнозируемая численность населения к 2050 году — 6 млн 8 тыс. чел., средний показатель роста численности населения (2005—2010 гг.) — 1,3, доля городского населения (2010 г.) — 50%²⁰.

По данным Госкомстата Туркменистана на 1 января 2011 года, доля женщин в структуре населения страны составила 50,2%, причем она практически одинакова как среди городского, так и среди сельского населения.

Туркменистан относится к странам со средним уровнем урбанизации; доля городского населения в республике составляет 50,6% (2010 г.)²¹.

Как сообщает Центр новостей ООН, Туркменистан стал первой страной СНГ, которая провела пробную электронную перепись населения (полная перепись населения Туркменистана в электронном виде пройдет в декабре 2012 г.). По результатам проведенной пробной переписи можно отметить, что значительная часть респондентов являются людьми с высшим образованием или учащимися национальных и зарубежных вузов. Помимо государственного языка подавляющая часть молодежи владеет двумя-тремя иностранными языками; более половины респондентов имеют доступ к Интернету²².

¹⁶ См.: *Денисенко М.* Демографический переход в Кыргызстане. Рождаемость быстро снижается [<http://demoscope.ru/weekly/2005/0191/tema01.php/>], 19 ноября 2011.

¹⁷ См.: Отчет о человеческом развитии 2009/2010. Кыргызстан: успешная молодежь — успешная страна. Бишкек: ПРООН, 2010. 108 с.

¹⁸ См.: Стратегическая матрица Кыргызстана: ретроспектива, современность и сценарии будущего развития / Под общ. ред. А.Б. Байшушакова. М.: Институт экономических стратегий, 2007. С. 213.

¹⁹ См.: *Каменев С.Н.* Демография [<http://encyclopaedia.bigru.ru/enc/country/TURKMENISTAN.html/>], 19 ноября 2011.

²⁰ См.: *Народонаселение мира...* С. 112.

²¹ См.: Туркменистан в цифрах [<http://www.stat.gov.tm/ru/content/info/turkmenistan/>], 19 ноября 2011.

²² См.: В Туркменистане провели пробную е-перепись населения [<http://www.ict.kg/v-turkmenistaneproveli-probnu/>], 19 ноября 2011.

Казахстан

С момента обретения независимости с рядом социально-экономических и психологических проблем столкнулось и население Республики Казахстан. Согласно данным переписи населения 1999 года, в Казахстане проживало 14 млн 953 тыс. 126 чел. По итогам же переписи 1989 года население страны составляло 16 млн 199 тыс. 154 чел. Таким образом, за межпереписной период население Казахстана уменьшилось на 1 млн 246 тыс. 28 чел., или на 7,7%²³.

По итогам переписи 2009 года, численность населения Казахстана составила 16 млн 9 тыс. 600 чел. По сравнению с переписью 1999 года численность населения республики увеличилась на 1 млн 28 тыс. 300 чел. (т.е. за межпереписной период прирост составил 6,9%). Численность городского населения составила 8 млн 662 тыс. 400 чел., сельского — 7 млн 347 тыс. 200 чел. При этом численность городского населения увеличилась на 206 млн 600 тыс. (или на 2,4%), а сельского — на 821 млн 700 тыс. (или на 12,6%). Доля городского населения в стране составила 54,1%, сельского — 45,9%, в то время как в 1999 году их соотношение составляло 56,4% и 43,6% соответственно²⁴.

По данным ЮНФПА, в 2010 году общая численность населения Казахстана составила 15 млн 800 тыс. чел., прогнозируемая численность населения к 2050 году — 17 млн 8 тыс. чел., средний показатель роста численности населения (2005—2010 гг.) — 0,7, доля городского населения (2010 г.) — 59%²⁵.

Заключение

Если исходить из данных, представленных ЮНФПА, население ЦА в 2010 году составляло 61 млн 500 тыс. чел., из них — 45% приходится на Узбекистан, 26% — на Казахстан, 12% — на Таджикистан, 9% — на Кыргызстан, и 8% — на Туркменистан. Наиболее низкий уровень среднего показателя роста численности населения на 2005—2010 годы — у Казахстана; он составляет 0,7. Далее следуют Узбекистан — 1,1, Кыргызстан — 1,2, Туркменистан — 1,3; самый высокий показатель у Таджикистана — 1,6. Из всех стран Центрально-Азиатского региона наиболее высокий уровень рождаемости наблюдается в истощенном гражданской войной и экономическими трудностями Таджикистане, а самый низкий (0,7) — в Казахстане.

В целом снижение рождаемости, наблюдаемое за последние 20 лет в ЦА, можно объяснить воздействием целого ряда факторов. В первые годы реформ снизился уровень жизни значительной части населения, что негативно отразилось на благополучии семей и их репродуктивных намерениях. Увеличение масштабов трудовой миграции объективно привело к снижению числа браков и разрушению привычного семейного уклада (в силу длительного отсутствия одного из супругов). Необходимо также отметить, что, согласно экспертным оценкам, в последние годы трудовая миграция из ЦА начинает приобретать «женское лицо», в нее все больше втягиваются женщины.

Кроме того, определенное влияние на демографическую ситуацию в регионе оказало усиление процессов внутрисемейного регулирования рождаемости, планирования семьи, а также возросшая доступность средств контрацепции.

²³ См.: Итоги переписи населения 1999 года в Республике Казахстан. Численность и размещение населения в РК. Т. 1 / Под ред. А.А. Смаилова. Алматы, 2000. 100 с.

²⁴ См.: Итоги национальной переписи населения 2009 года [www.stat.kz/], 19 ноября 2011.

²⁵ См.: Народонаселение мира... С. 110.

Что же касается общественных и международных организаций ЦА по планированию семьи, то их деятельность нацелена на создание необходимых условий для сохранения и улучшения репродуктивного здоровья населения.

В настоящее время в демографическом поведении населения региона начала проявляться ориентация на малодетную семью; по мнению исследователей, основными причинами подобной ситуации является влияние экономических и социальных факторов. Однако снижение рождаемости зависит не только от социально-экономических (хотя в определенных случаях они играют большую роль), но и от ментальных и психологических факторов.

К примеру, в селах южных и западных регионов Казахстана, где преобладает коренное население, придерживающееся традиционных ценностей (в том числе и семейных), наблюдается больше многодетных семей, нежели в промышленно развитых северных и восточных районах. Так, согласно данным национальной статистики, в Мангистауской и Южно-Казахстанской областях, преимущественно заселенных казахами, коэффициент суммарной рождаемости более чем в 2 раза превышает соответствующий показатель по Костанайской и Северо-Казахстанской областям, где велик удельный вес европейского населения.

Таким образом, можно отметить, что в Центрально-Азиатском регионе формируется тенденция к снижению уровня рождаемости, дифференцированная по странам, регионам, городам, селам, а также этническим и социальным группам женщин. Причем повышение уровня образования женщин и дальнейшее развитие урбанизации являются факторами, снижающим рождаемость. Однако показатель рождаемости у женщин местных национальностей во многом определяется культурными, национальными и религиозными традициями.

В некоторых странах региона применяются государственные меры, направленные на стимулирование рождаемости (например, в Казахстане), а в других — на ее сдерживание (Узбекистан и Таджикистан). В целом, для большинства государств ЦА, характеризующихся высокой степенью «омоложения» населения, около половины которого не достигла трудоспособного возраста, сколько-нибудь значительное повышение уровня жизни представляется весьма проблематичным — слишком большая иждивенческая нагрузка ложится на экономически активную часть населения.

На современном этапе представляется важным более углубленное изучение возможных последствий демографических и миграционных процессов в ЦА и их влияния на социально-политическую ситуацию в регионе. Необходимо отметить, что демографическая политика, обычно основывающаяся на комплексе различных мер (экономических, административно-правовых, воспитательных и пропагандистских), может натолкнуться на факторы, которые с большим трудом поддаются целенаправленному воздействию.

В целом, на наш взгляд, изменение демографической ситуации не может быть достигнуто ни программными установками, ни применением мер краткосрочного характера (однако и умалывать значение мер социально-экономического характера для стимулирования рождаемости не стоит).

Речь может идти лишь о долговременных акциях, результаты которых проявятся через десятилетия. В частности, необходимо прежде всего акцентировать внимание на культивировании и пропаганде семейных ценностей и закрепить в сознании общества соответствующий образ семьи как главного социального института страны.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА АФГАНИСТАНА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСИЛИЯ, СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ, НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ РЕЗЕРВЫ

Баходыр ЭРГАШЕВ

*доктор философских наук, профессор, независимый исследователь
(Ташкент, Узбекистан)*

Введение

Международное сообщество, по крайней мере его подавляющая часть, считают формирование демократической политической системы одним из ключевых условий успешного восстановления Афганистана. Более того, успехи Афганистана в легитимизации и демократизации власти служат положительным примером для соседних государств, для стран «арабской весны» и мусульманского Востока в целом. Разумеется, политические процессы развиваются неоднозначно: прогрессу в Афганистане помимо талибов и их многочисленных зарубежных пособников, тайно или явно препятствуют и другие, более цивилизованные силы.

Основные параметры политических процессов в Афганистане были определены еще 10 лет назад. Они включают принятие и функционирование новой конституции, становление правового государства и эффективных институтов управления, формирование гражданского общества и его составляющих (в том числе политических партий), обеспечение прав человека и избирательную дорожную карту. Тематика укрепления политической системы страны рассматривалась на Боннской (2001 г.), Берлинской (2004 г.), Лондонских (2006 и 2010 гг.), Римской (2007 г.), Парижской (2008 г.), Московской (2009 г.) и Гаагской (2009 г.) международных конференциях.

Политическая система Афганистана переходного периода, ее состояние, проблемы и перспективы — весьма сложные объекты исследования. Возможно, легче и методологически корректнее было бы рассматривать не «политическую систему» в целом, а организацию государственной власти, тем более что термин «политическая система» носит отчасти консервативный оттенок. Однако все большая включенность в афганские политические процессы негосударственных гражданских институтов заставляет обращаться именно к совокупности всех субъектов политики.

Пример современной Исламской Республики Афганистан (ИРА) уникален еще и тем, что требует комплексного изучения экспертным сообществом трех достаточно «дистанцированных» друг от друга компонентов:

- 1) отношений таких государств, как страны — участницы Международных сил содействия безопасности (ISAF), Россия, Китай, Индия, Пакистан, бывшие советские республики Центральной Азии (ЦА) и др.;
- 2) новейшей и прошлой истории Афганистана;
- 3) перспектив развития.

К оценке основных достижений истекшего десятилетия

Афганистан имеет определенный опыт *функционирования института президентства*, который впервые появился еще в 1973—1978 годах, когда власть в ИРА возглавлял Мухаммад Дауд Хан. Однако этот институт в стране изначально ассоциируется с антиправительственными заговорами и насильственными сменами власти, к которым можно отнести переворот 16—17 июля 1973 года, «Саурскую революцию» 27 апреля 1978 года и события 27 апреля 1992 года. В исторической памяти афганского народа президентство во многом ассоциируется с диктаторской властью.

Что же касается нынешнего президента Хамида Карзая, то здесь мы имеем дело не с единоличной диктатурой конкретного лидера, а с попыткой международной коалиции обеспечить сильную, пока совсем не американскую, а собственно афганскую, «среднюю»¹ модель власти, «жесткое политическое лидерство»², то есть на главу государства возлагается ответственность за государственное и общественное строительство³.

Х. Карзай показал себя достаточно эффективным лидером, по крайней мере в первые годы своего правления. В этой связи Залмай Халилзад, являвшийся спецпредставителем президента США по Афганистану (с 1991 г.) и американским послом в этой стране (2003—2005 гг.), отмечает, что изначально США опирались на «мощные политические фигуры, помогая афганцам строить политическую систему, которая потребует, чтобы все силы играли по новым правилам»⁴.

Справедливости ради надо сказать, что Х. Карзай и сейчас в целом справляется со своей ролью. Так, был реализован целый ряд инициатив афганского лидера в социально-экономической, общественно-политической и судебно-правовых сферах, которые были позитивно восприняты ключевыми странами мира. К ним, в частности, относятся недавно разработанные конкретные параметры процесса передачи ответственности афганским властям за управление страной⁵.

Одним из несомненных достижений нынешнего президента Афганистана является проводимая им *политика национального примирения*, практическая основа которой была заложена в июне 2011 года на Джирге мира, созванной, как известно, именно по инициативе Х. Карзая. В ней приняли участие представители широких слоев населения.

Х. Карзай вместе с поддержавшим его бывшим президентом Б. Раббани участвовал в создании Высшего совета мира, который включает в себя представителей всех территорий Афганистана и позволяет весьма эффективно решать некоторые проблемы.

Следует отметить, что глава Белого дома полностью *поддержал* намерение афганского президента интегрировать в *процесс примирения* только тех талибов, которые решительно порвали с «Аль-Каидой», отказались от насилия и признают афганскую конституцию⁶. После известного выступления госсекретаря Хиллари Клинтон в Нью-Йорке в

¹ Karzai H. Statement at the 47th Munich Security Conference, 6 February 2011 [president.gov.af].

² Clinton Says Building New Silk Road is Critical for Afghanistan, 23 September 2011 [iipdigital.usembassy.gov].

³ См.: Grote R. Separation of Powers in the New Afghan Constitution // Heidelberg Journal of International Law, 2004, Vol. 64. P. 897.

⁴ Khalilzad Z. Lessons From Afghanistan and Iraq // Journal of Democracy, July 2010, Vol. 21, No. 3. P. 46.

⁵ См., например: О встречах заместителя министра иностранных дел РФ А.Н. Бородавкина и спецпредставителя президента РФ по Афганистану З.Н. Кабулова со спецпредставителем США по Афганистану и Пакистану М. Гроссманом, 28 марта 2011 года [www.mid.ru].

⁶ См.: Obama B. Statement by the President on the Afghanistan-Pakistan Annual Review, 16 December 2010 [www.whitehouse.gov].

феврале 2011 года⁷ США усилили дипломатическую поддержку осуществляемого афганцами процесса примирения⁸.

Необходимо добавить, что политика национального примирения проводилась и одним из прежних афганских режимов. 30—31 декабря 1986 года тогдашний лидер страны Мухаммед Наджибулла выступил в Кабуле с большим докладом, посвященным установлению мира и безопасности и прекращению братоубийственной войны. Однако вполне понятно, что содержащиеся в нем идеи и формулировки всецело принадлежали московским разработчикам и были санкционированы высшими инстанциями Кремля.

Просоветскому режиму Наджибуллы удавалось убедить противоборствующие стороны прекратить огонь, привлекать к сотрудничеству с властями племенных вождей и местных авторитетных лидеров в зонах племен, наладить диалог с оппозиционными силами и нейтралами, содействовать возвращению в Афганистан беженцев и т.п.

Следует также добавить, что поддерживавшие Наджибуллу советские коммунистические власти уже имели определенный опыт в этой области. Именно они впервые в мировой истории опробовали (причем весьма и весьма результативно) стратегию национального примирения в Бухарской республике (1920—1924 гг.), которая, кстати, непосредственно соседствовала с Афганистаном. Эта политика впоследствии проводилась в европейских и африканских странах, а также в Таджикистане; сегодня она осуществляется в Кыргызстане⁹.

К другим важным завоеваниям афганского демократического процесса следует отнести укрепление властной вертикали, усиление действенности и эффективности местных органов государственного управления, «совершенствование как национального, так и субнационального управления»¹⁰.

При нынешнем политическом режиме в Афганистане губернаторы и их администрации устанавливают тесную связь с местным самоуправлением и религиозными деятелями, взаимодействуют с гражданскими институтами и СМИ, встречаются с населением и осуществляют прием граждан; работа управленческого аппарата компьютеризируется, растет участие женщин в структурах власти и т.п. Кроме того, в последнее время изменился статус заместителей губернаторов, внедрены прозрачные процедуры подбора и расстановки кадров, действует Комиссия по гражданской службе и т.д. Происходящие перемены позитивно воспринимаются зарубежной и, отчасти, местной общественностью¹¹.

Одна из основ политики стран международной коалиции в Афганистане — наращивание гражданских усилий для содействия *эффективному и добросовестному государственному управлению*. За два с половиной года (с января 2009 по июль 2011 гг.) в три раза увеличилось число американских гражданских служащих и экспертов, которые вносят определенный вклад в развитие Афганистана, хотя, как отмечает госсекретарь США Х. Клинтон, «эта мера не была задумана как способ решения всех проблем развития Афганистана и не решит их»¹². В настоящее время в ИРА более 1 100 гражданских специалистов из девяти федеральных ведомств США занимаются широким спектром

⁷ См.: Clinton's Remarks on Afghanistan and Pakistan to Asia Society, 18 February 2011 [iipdigital.usembassy.gov].

⁸ См.: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security: Report of the Secretary-General, 23 June 2011 [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/379/13/PDF/N1137913.pdf?OpenElement].

⁹ См.: Assistant Secretary Blake on U.S. Policy in Central Asia, 10 March 2011 [iipdigital.usembassy.gov].

¹⁰ NATO Declaration Reaffirming Commitment to Afghanistan's Security, 20 November 2010 [iipdigital.usembassy.gov].

¹¹ См.: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security...

¹² Afghans Seeing Progress from U.S. Civilian Surge, Clinton Says, 23 June 2011 [iipdigital.usembassy.gov].

вопросов от улучшения сельского хозяйства до развития инфраструктуры, пресечения торговли наркотиками и подготовки афганских государственных служащих¹³.

Достигнуты заметные успехи в *законотворческой и парламентской деятельности*. Разработана стратегия действий законодательной власти, налажено членство в межпарламентских организациях. В законотворчестве участвуют люди, ранее находившиеся «по разные стороны баррикад»; их деятельность удалось до известной степени систематизировать¹⁴. Вновь избранный афганский парламент — Национальная ассамблея, а точнее, его нижняя палата *Волеси джирга*, сумела приблизиться к такому феномену, как политическое противостояние парламентских фракций¹⁵; ей в той или иной степени удалось добиться подотчетности правительства и организовать общественные слушания. Как и в развитых странах, население Афганистана имеет возможность слышать прямую трансляцию живых дискуссий в парламенте¹⁶.

За короткое время в Афганистане была создана относительно стройная нормативно-правовая база *выборов всех уровней*. 16 августа 2010 года принят Избирательный закон¹⁷, разработаны положения о подсчете голосов, финансировании выборов, регистрации кандидатов и избирателей, аккредитации наблюдателей, журналистов, представителей политических партий и независимых лиц, проведении опросов и т.п., а также, что особенно примечательно, о предоставлении мест в нижней палате парламента женщинам. Приняты кодексы поведения для представителей СМИ, наблюдателей, политических партий и кандидатов.

По признанию крупнейших международных структур, парламентские выборы 18 сентября 2010 года стали важным шагом в демократическом развитии страны¹⁸. Продолжает функционировать Независимая избирательная комиссия. Местные избирательные структуры хорошо зарекомендовали себя в самых сложных обстоятельствах и проявили «реальное мужество под давлением со всех сторон»¹⁹. В противовес полевым командирам кандидатами в депутаты были впервые выдвинуты представители бизнеса и гражданского общества; благодаря деятельности умеренных представителей оппозиции появились перспективы формирования в новом парламенте конструктивной оппозиции.

В Афганистане была организована деятельность достаточно специфичной структуры — Специального суда по рассмотрению связанных с выборами вопросов, в чьи функции входил пересчет избирательных бюллетеней (эта процедура была завершена 27 апреля 2011 г.). Этот созданный Х. Карзаем и финансируемый международными организациями орган боролся с подтасовками. После проведения расследования по обвинению в массовой фальсификации результатов выборов было дисквалифицировано около четверти «победителей». Причем право решающего голоса вышеупомянутой Независимой избирательной комиссии в подведении итогов выборов не оспаривалось.

На эволюцию политической системы Афганистана напрямую влияет и проводимая в стране *судебно-правовая реформа*, предусматривающая, в частности, легитимизацию управления, защиту прав человека и др. Считается, что реформа началась с возрождения судебной системы (1964 г.)²⁰, инвентаризации законов, совершенствования нормативно-

¹³ См.: Clinton's Remarks on Afghanistan and Pakistan to Asia Society.

¹⁴ См.: *Gran G.* Afghanistan: The Beginning of Democracy — Achievements and Challenges [www.asgp.info].

¹⁵ См.: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security...

¹⁶ См.: *Gran G.* Op. cit.

¹⁷ См.: Electoral Law [As in effect 16 August, 2010] [www.iec.org.af].

¹⁸ См.: NATO Declaration Reaffirming Commitment to Afghanistan's Security. 20 November 2010.

¹⁹ *Sedwill M.* «Afghanistan: The 2011-14 Campaign». Speech by Ambassador NATO's Senior Civilian Representative for Afghanistan, at the Institute for International Affairs, Helsinki, 25 January 2011 [www.nato.int].

²⁰ См.: *Thier J.* Reestablishing the Judicial System in Afghanistan // Working paper of Center on Democracy, Development, and the Rule of Law. Stanford Institute for International Studies [cdlrl.stanford.edu].

правовых актов, повышения качества и оперативности правосудия, подготовки судей новой формации, создания системы повышения квалификации и т.п.²¹ Сегодня в стране действуют Независимая комиссия по правам человека, функционирующая на основании особого закона²² и имеющая стратегию действий на 2010—2013 годы²³, и Комиссия по судебной реформе; однако опыт работы этой последней комиссии оказался неудачным²⁴. Кроме того, к процессу повышения правовой грамотности и культуры подключены международные организации.

Затрагивая тему *борьбы с коррупцией* в Афганистане, следует подчеркнуть, что преступные схемы существенно подрывают основы и легитимность любой политической системы, ибо «гражданин, который не может доверять правительству, вряд ли будет его защищать и поддерживать»²⁵.

Борьба с коррупцией, растрочительством и мошенничеством стала одним из главных приоритетов международного сообщества в Афганистане²⁶, и руководство страны предприняло ряд шагов в этом направлении. В частности, приняты поддерживаемая международными донорами Дорожная карта по противодействию коррупции, Антикоррупционная стратегия и ряд других документов.

Определенных результатов в практической реализации антикоррупционных нормативно-правовых актов удалось добиться некоторым министерствам и ведомствам. Так, улучшилась ситуация в таможенных органах (наиболее коррумпированных), что, естественно, мгновенно сказалось на росте поступления доходов в государственную казну.

Значительных успехов удалось добиться и Верховному управлению по надзору и противодействию коррупции, деятельность которого ведется в соответствии с выработанной им программой действий на 2011—2013 годы. Предпринимаются попытки охватить антикоррупционной работой с участием институтов гражданского общества как высшие, так и низшие уровни государственной власти.

Нынешняя афганская конституция охватывает и обеспечение *прав женщин*, которые становятся все более политически активными; согласно законодательству им предоставляются места в нижней палате парламента и в правительстве. Афганки привлекаются и к другой руководящей работе.

В Афганистане существует Министерство по делам женщин, возглавляемое этнической узбечкой Хосн Бано Газанфар, действует Федерация женщин-предпринимателей, имеется довольно широкая сеть женских НПО. Принят и реализуется Национальный план действий в интересах женщин Афганистана, поддерживаемый международными организациями.

По удачному выражению одного из экспертов, правовое государство в Афганистане «по-прежнему является смешением официальных инициатив, в центре которых находится правительство, и неофициальных инициатив, основанных на *общине*»²⁷. Если учесть, что около 80% населения Афганистана живет в сельских районах, ясно, насколько велико значение общинного начала в эволюции политической системы страны. Афганское ру-

²¹ См.: Tondini M. Rebuilding the System of Justice in Afghanistan: A Preliminary Assessment // Journal of Intervention and Statebuilding, 2007, Vol. 1, No. 3. P. 333—354; Nauta N. The Judicial Reform Process in Afghanistan: In Everyone's Interest // NATO Review, 2009, No. 3 (April). P. 63.

²² См.: Law on the Structure, Duties and Mandate of the Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC) [www.aihrc.org.af].

²³ См.: Strategic Plan and Action Plan [www.aihrc.org.af].

²⁴ См.: Nauta N. Op. cit.

²⁵ Kouvo S. Rule of Law Deficits as a Security Challenge: «Touching the Surface» // NATO Review, 2009, No. 3 (April). P. 23.

²⁶ См.: Clinton's Remarks on Afghanistan and Pakistan to Asia Society.

²⁷ См.: Kouvo S. Op. cit.

ководство изначально было заинтересовано в создании органов самоуправления — общественных советов; в 2/3 из 393 административных районов была реализована Национальная программа солидарности. В нее удалось вовлечь и активизировать более 26 тыс. общин, получивших возможность участвовать в малых проектах развития²⁸.

Противоречия — источник повышения или снижения устойчивости политической системы?

Хотя в стране существует президентская форма правления, до сих пор имеются *многочисленные и влиятельные сторонники парламентской системы и федеративного устройства страны*, что объясняется целым рядом причин. В частности, президентская система Афганистана устроена таким образом, что глава государства и каждый из вице-президентов представляют то или иное крупное племя или этническую группу. Такой избирательный порядок не позволяет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, занять посты президента и вице-президента; по мнению многих, в подобной системе изначально заложено непримиримое противоречие с национальной политикой.

Далее, проблематичной может стать процедура прямого назначения президентом губернаторов. Неоднозначно воспринимаются и конституционные полномочия президента ИРА, позволяющие ему оказывать значительное влияние на контроль и пересмотр практики Верховного суда.

Как удачно выразился З. Халилзад, *высокая концентрация власти в руках президента ИРА* означает, «что те, кто проигрывает президентские выборы, могут чувствовать себя изолированными от власти»²⁹.

Нежелание президентских кругов создавать как «всеафганские», так и «национальные» партии связано, в основном, с остаточными проявлениями аллергии на все «просоветское» (в список политических партий входят около 8 основных, 7 исламских и ряд левых)³⁰. Практика нынешнего президентского правления «грешит» особым статусом *администрации главы государства*, который, как показывает опыт, открывает доступ к ряду ресурсов и услуг.

Уроки реализации многочисленных инициатив политики национального примирения (в частности, в той же Бухарской республике) подтверждают справедливое замечание одного из экспертов, считающего, что успех в большой степени зависит от того, насколько хорошо *«сбалансированы карательная и собственно примирительная компоненты»*.

Если доминирует первая, то велик риск появления повсеместного сопротивления официальной власти, обусловленного обыкновенной человеческой жадой мести.

Если же преобладает вторая компонента, то подрывается доверие потерпевших к справедливости, правосудию и политическому процессу в целом³¹.

²⁸ См.: Karzai H. Statement at the 4th UN Conference on the Least Developed Countries (LDCs), Istanbul, Turkey, 9 May 2011 [president.gov.af].

²⁹ Khalilzad Z. Op. cit.

³⁰ См.: Leftist Parties of the World. Afghanistan // Marxists Internet Archive [www.broadleft.org].

³¹ См.: Maass G. National Reconciliation in Afghanistan. Conflict History and the Search for an Afghan Approach // Internationales Asienforum, 2006, Vol. 37, No. 1—2. P. 35.

Процесс национального примирения требует длительного времени; его форсирование может привести к усилению общественного антагонизма и социально-политической нестабильности. Промедление же способно свести на нет все усилия и спровоцировать консолидацию деструктивных сил, что чревато «передачей» социального конфликта следующим поколениям.

Определенные противоречия существуют также **между центральными и местными органами государственного управления**. Например, в местных органах недовольны тем, что лица, ответственные за реализацию программ национального примирения и реинтеграцию, стремятся «выходить» не на авторитетные общины, а на бывших боевиков³²; подобные «мосты» подрывают авторитет как губернаторов, так и общин. С другой стороны, структуры исполнительной власти по многолетней инерции абсолютно бездушно относятся к нуждам и запросам населения и зачастую берут на себя не предусмотренные для них полицейские, прокурорские, судебские и другие функции. Причем во многих областях страны масштабы коррупции не только не уменьшаются, но и подрывают даже основы конституционного строя.

В «пассив» деятельности политического режима следует записать отсутствие возможности свободного гражданского влияния на *государственную службу*, эффективного привлечения туда выпускников престижных вузов и привлекательных возможностей карьерного роста. Из-за низкой заработной платы (или отсутствия таковой), непрописанности функциональных обязанностей, существования ряда социальных рисков, отсутствия действенных властных рычагов и т.п. многие должности до сих пор остаются вакантными; на районном уровне отсутствуют офисы, помещения или даже административный персонал³³.

Как явствует из отчетов международных экспертов, в Афганистане до сих пор нет механизмов проверки кандидатов на государственные посты³⁴, среди которых могут быть явные и скрытые сторонники талибов. Отсутствуют и *стабильные механизмы составления и исполнения бюджета на уровне провинций*, что не позволяет обеспечить поступление финансовых средств, выделенных центральным правительством, в распоряжение провинциальных и окружных властей³⁵.

Еще один распространенный и естественный порок управления — **местный бюрократизм**, «расцвет» которого во многом связан с не совсем верно скоординированной технической помощью со стороны партнеров (от донора — непосредственно к потребителю, минуя правительство)³⁶.

Афганский *парламент* — один самых молодых в мире и страдает пороками, присущими аналогичным структурам подобной «зрелости». Высший законодательный орган страны не обладает достаточным уровнем парламентской культуры, а личные интересы депутатов зачастую подменяют национальные. Парламентариям свойственно слабое понимание демократических принципов; работа фракций как таковая отсутствует. Несмотря на высокую степень «внедренности» секретариата в законотворчество, заработная плата и профессиональная подготовленность его сотрудников невысоки; чрезвычайно высока текучесть кадров. Связь депутатов со своими избирателями оценивается как неустойчивая и неэффективная, причем депутаты часто становились мишенью для боевиков³⁷.

³² См.: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security...

³³ См.: Sedwill M. Op. cit.

³⁴ См.: Kouvo S. Op. cit.

³⁵ См.: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security...

³⁶ См.: Karzai H. Statement at the 47th Munich Security Conference, 6 February 2011.

³⁷ См.: Gran G. Op. cit. P. 3.

Для международного сообщества крайне необходимо, чтобы в Афганистане функционировал принцип разделения властей, которые взаимодействовали бы друг с другом, а не вступали в непреодолимый конфликт. Стране **нужен парламент национального единства**, способный в сотрудничестве с президентом решать проблемы военно-политической стабилизации, социально-экономического восстановления и динамичного развития страны³⁸.

Перечень **недостатков избирательной системы** Афганистана варьируется «от уточнения взаимоотношений между избирательными органами до обеспечения прозрачности процесса проверки бюллетеней и тщательного составления реестра избирателей»³⁹.

На функционирование современных афганских выборных процессов негативно влияет и местничество: «выборы вращаются вокруг конкурирующих местных интересов, а не сквозных вопросов или идеологий». Этот феномен усиливается и существующей тенденцией рассматривать депутатов как «прямых поставщиков услуг». Кроме того, в ходе избирательных кампаний в Афганистане, как и во многих мусульманских странах, очевидно, еще довольно долго будут возникать многочисленные рецидивы коллективного голосования. В общих результатах голосования все еще силен этнический дискурс; процветает мошенничество при выборах. И, наконец, широкие споры вызывает деятельность вышеупомянутого Специального суда по рассмотрению связанных с выборами вопросов.

Судебно-правовая реформа в Афганистане также не свободна от противоречий и проходит на фоне борьбы религиозных и светских сил; она серьезно осложняется тем фактом, что ни один крупный военный преступник или нарушитель прав человека не был предан правосудию⁴⁰, а наркобароны и влиятельные мятежники⁴¹ все еще остаются на свободе.

Боннское соглашение, признавая существование традиционной неформальной судебной практики, роль которой в Афганистане весьма велика, уточняет, что она не должна применяться в случае противоречия ее положениям афганской Конституции или международным нормам права⁴².

Далека от совершенства и пенитенциарная система: камеры переполнены и находятся в плохом состоянии, качество питания чрезвычайно низкое, тюремное начальство не имеет возможности обеспечить заключенным определенную степень уединенности и доступ к свежему воздуху; из-за несоблюдения санитарных норм и правил гигиены растет число заболеваний, а строения настолько примитивны, что обеспечивают лишь самые основные потребности⁴³.

Известно, что в Афганистане имеются **все социально-экономические условия для воспроизводства коррупции, являющейся тормозом развития политической системы**. Образ сотрудника правоохранительных органов, который готов измываться над людьми, если ему не дадут взятку, достаточно живуч. Зарплата афганских полицейских и работников судебных органов абсолютно «неконкурентоспособна»: патрульный, например, получает около 100 долл. в месяц (средняя ежемесячная зарплата в Афганистане составляет при-

³⁸ Об оглашении окончательных результатов выборов в нижнюю палату парламента Афганистана, 26 ноября 2010 года [www.mid.ru].

³⁹ Coburn N., Larson A. Undermining Representative Governance: Afghanistan's 2010 Parliamentary Election and Its Alienating Impact. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), 2011 [www.areu.org.af].

⁴⁰ См.: Safi W. Security and Elections in Afghanistan: Why the Two Must Go Together // NATO Review, 2009, No. 3 (April). P. 73.

⁴¹ См.: Nauta N. Op. cit.

⁴² См.: The Bonn Agreement. Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions [www.aihrc.org.af].

⁴³ См.: Nauta N. Op. cit. P. 63.

мерно 40 долл.). Между тем любая афганская семья, выращивающая опиумный мак, может без труда заработать около 600 долл. в месяц.

Афганцы все еще предпочитают использовать неформальную систему поиска справедливости, поскольку формальная государственная система считается сильно коррумпированной⁴⁴. В джирге или шуре люди видят больше стабильности, предсказуемости и консенсуса, нежели в основанных на конкурентном индивидуализме демократических структурах, и это, естественно, должно настораживать. В некоторых общинах, обычно состоящих из местных старейшин, землевладельцев и религиозных лидеров⁴⁵, существуют собственные традиции разрешения конфликтов и действуют собственные «правовые кодексы», к которым можно отнести, например, *пуштунвали*.

Решения, принимаемые влиятельными людьми общины, зачастую не отвечают интересам ее членов; «не всегда учитываются точки зрения женщин и маргинализированных групп, например молодежи»⁴⁶. Коллективным голосованием община негативно влияет и на избирательные процессы.

Несмотря на все предпринимаемые меры, *женщины пока не играют весомой роли в политической жизни* Афганистана, особенно на провинциальном и местном уровнях⁴⁷ (не говоря уже об общинах и общинных советах). Как недостаточную можно рассматривать и работу по электоральному просвещению женщин (они составляют 38% афганских избирателей)⁴⁸ и политическому образованию девушек. Деятельность афганских женских неправительственных организаций, похоже, рискует повторить такие пороки и ошибки аналогичных структур в Центральной Азии (также спонсируемых международными организациями), как грантомания, замкнутость в городах, недостаточное знание о социально-экономических проблемах и т.п.

Прогнозы и пути совершенствования политической системы в кратко- и среднесрочной перспективе

Национальное примирение и реинтеграция бывших боевиков в мирную жизнь продолжают оставаться важными и неотъемлемыми частями политических процессов, происходящих в настоящее время в Афганистане.

По мнению экспертов, в ближайшей перспективе первоочередные меры должны сконцентрироваться на достижении определенных целей. Это расширение действия программы национального примирения и реинтеграции по всей стране, улучшение положения беженцев, укрепление взаимодействия между чиновниками и силами безопасности, обеспечение устойчивого финансирования программ и дальнейшее подключение к работе религиозных деятелей⁴⁹.

⁴⁴ См.: Ibidem.

⁴⁵ См.: Denny C. Conflict Resolution: Afghans, Doing It for Themselves // NATO Review, 2009, No. 3 (April). P. 63.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ См.: Clinton's Remarks on Afghanistan and Pakistan to Asia Society.

⁴⁸ См.: Women Indispensable to Elections, Democratization in Afghanistan (Participation supports «long-term democratic behavior», Foundation says), 28 July 2009 [iipdigital.usembassy.gov].

⁴⁹ См.: Afghanistan and the International Community Discuss Reintegration after Afghan Leader's Assassination, 22 September 2011 [www.afghanistan-un.org].

Как отметил американский президент, на сегодняшний день *основной задачей афганских властей в сфере управления* является «предоставление основных услуг, а также обеспечение прозрачности и подотчетности»⁵⁰, то есть «создание правительства для народа».

Сам афганский лидер обещает «и дальше упрощать процесс взаимодействия между гражданами и правительством». По его мнению, это предполагает «сокращение процедур и улучшение законов и нормативных актов»⁵¹, другими словами, дальнейшую рационализацию и повышение эффективности управленческого труда.

Как справедливо считают эксперты, Афганистан уже в ближайшем будущем столкнется с проблемой *дальнейшей демократизации органов государственного управления*, для решения которой необходимо проведение открытых, прямых и прозрачных выборов губернаторов⁵², участие в этом процессе политических партий, органов самоуправления граждан и т.п. В формировании органов исполнительной власти будут более активно участвовать гражданские институты; повысится престиж государственной службы (особенно в провинциях) и роль представительных органов власти (причем последние начнут привлекаться к составлению и реализации бюджета), укрепит свои позиции верхняя палата парламента и т.п. Работа аппарата губернаторов станет более легитимной, отлаженной и конструктивной.

В число важнейших направлений своей работы по совершенствованию государственного управления афганское руководство включает «четкие и последовательные *реформы государственной службы и осуществление инвестиций в высшее образование*»⁵³. Очевидно, Х. Карзай и его окружение считают важным восстановить нарушенную советским присутствием и господством «Талибана» стройную систему государственной службы, которая требует готовить квалифицированных специалистов и проводить целенаправленную кадровую политику. По мнению президента Афганистана, госслужба должна быть эффективной, современной и деидеологизированной.

Что касается развития *парламентаризма* в Афганистане, то, как справедливо отмечает один из исследователей, международное сообщество должно уделить еще большее внимание «развитию крепкой, неплеменной, нерелигиозной и всеафганской оппозиции»⁵⁴. Предстоит сломать устоявшиеся стереотипы относительно политических партий, ассоциирующихся сегодня с «ополченцами и насилием» и пробуждающих «горькие воспоминания о советской коммунистической партии и воюющих моджахедах»⁵⁵.

В этой связи хотелось бы отметить, что возможность и необходимость в условиях многонациональности и многоконфессиональности создавать всенародные, общенациональные или даже построенные на этнической основе политические партии подтверждаются опытом Индии.

Кроме того, необходимо развертывание политической конкуренции (которая, очевидно, является спутником конкуренции экономической), без чего, как известно, невозможен нормальный законотворческий процесс.

Афганские граждане имеют полное право и должны выражать свои политические симпатии. Не исчерпали своих возможностей и некоторые действующие в стране законы: достаточно либеральный Закон «О политических партиях» и относительно свободный

⁵⁰ Obama B. Op. cit.

⁵¹ Karzai H. Statement at the 47th Munich Security Conference.

⁵² См.: Kouvo S. Op. cit.

⁵³ Karzai H. Statement at the 47th Munich Security Conference.

⁵⁴ Mehdi M. Challenges Faced by the Afghan Elections: Could They Follow Current Polarizations and Ethnic Divisions? // NATO Review, 2009, No. 3 (April). P. 43.

⁵⁵ Khalilzad Z. Op. cit.

Закон «О собраниях, забастовках и демонстрациях» от 9 января 2003 года; этот последний требует уважать «священную религию ислам», а также религиозные, национальные, исторические и культурные обычаи и традиции страны⁵⁶.

Сегодня как никогда важна выработка особой «избирательной дорожной карты». Следует продолжить *избирательные реформы*; они будут осуществляться в соответствии с обязательствами, принятыми Афганистаном на Кабульской конференции⁵⁷. Эта конференция, обещав Афганистану широкую международную поддержку, призвала страну разработать долгосрочную стратегию избирательной реформы, предусматривающую устойчивость избирательных процессов, проведение прозрачных и заслуживающих доверия выборов, а также обеспечение участия в этих процессах женщин⁵⁸.

Несколько слов о том, что в одном из авторитетных отчетов названо «*политической пропагандой*»⁵⁹. Это действительно важная часть работы по демократическому просвещению, гражданскому образованию, развитию политической системы. Действенность политической пропаганды особенно наглядно видна в контексте процесса национального примирения и реинтеграции. В канун парламентских выборов были организованы семинары для провинциальных старейшин, местных лидеров и влиятельных женщин страны; этот опыт, несомненно, надо развивать. Одним из основных компонентов избирательной кампании стала установка по всей стране рекламных конструкций и щитов; кроме того, были опубликованы плакаты, брошюры, листовки, флипчарты, информационные бюллетени, листовки и т.п.

Афганское руководство справедливо считает, что *одним из направлений противодействия коррупции*, как это ни парадоксально, является усиление правительственного контроля за регулированием импорта топлива, продуктов питания, строительных материалов, фармацевтических препаратов и других товаров первой необходимости. Это поможет ликвидировать коррупционные схемы, связывающие коммерческие структуры с зарубежными подрядчиками. Правительство намерено реализовать программы управления земельными ресурсами, ввести в действие государственно-частные и общественные партнерства в сфере жилищного строительства⁶⁰ и т.д.

Развитие органов самоуправления граждан в Афганистане — это двуединый процесс. Именно поэтому важно продолжать создание цивилизованного правового поля для деятельности общин, внедрять современные демократические механизмы, а также разрабатывать и проводить в жизнь специальные государственные программы. С другой стороны, необходимо предоставлять общинам больше полномочий, укреплять их взаимодействие с местными органами государственного управления и привлекать к решению конкретных социально-экономических вопросов. В среднесрочной перспективе можно предоставить органам самоуправления право производить регистрацию актов гражданского состояния (составление документов регистрации рождения, заключения и расторжения брака, смерти), совершать определенные нотариальные действия и т.п.

По практически единодушному мнению западных экспертов, неотъемлемой частью законодательства и практики во всех аспектах *развития судебной системы* Афганистана⁶¹ должны стать международные нормы. Конечно, в течение достаточно длительного периода, который понадобится Афганистану для создания полностью функционирующей судебной системы, необходимо будет поддерживать и упоминавшуюся выше неформаль-

⁵⁶ См.: The Law on Gatherings, Strikes, and Demonstrations [www.iec.org.af].

⁵⁷ См.: International Conference on Afghanistan, Kabul, 20 July 2010 [www.mfa.af]; NATO Declaration Reaffirming Commitment to Afghanistan's Security, 20 November 2010 [iipdigital.usembassy.gov].

⁵⁸ См.: Communiqué, Kabul International Conference on Afghanistan, 20 July 2010 [www.mfa.af].

⁵⁹ The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security...

⁶⁰ См.: Karzai H. Statement at the 47th Munich Security Conference.

⁶¹ См.: Nauta N. Op. cit.

ную систему⁶². Следует воспользоваться преимуществами неформальных структур и в то же время поощрять дальнейшее продвижение судебной-правовой реформы⁶³.

При разработке законопроектов следует *полнее учитывать интересы женщин*. Для этого можно использовать, например, предоставление им 25%-й квоты мест в законодательных и представительных органах власти. Хотя институт квотирования не вполне соответствует современным избирательным стандартам, в современном Афганистане подобные законодательные оговорки пока необходимы, тем более что мужчины в стране пользуются «преимуществом с точки зрения знакомства с системой выборов, доступа к финансированию политических кампаний и даже мобильности»⁶⁴. Актуальным остается и вопрос подготовки женщин-журналистов, пишущих на темы, близкие их соотечественницам.

Вместо заключения

По удачному выражению одного из экспертов, политические процессы в современном Афганистане представляют собой «гибрид демократических процедур и существующей практики»⁶⁵. А исследовать «существующую практику» невозможно, не зная суть и механизмы влияния национально-исторических традиций. Необходим также анализ и комплексная всесторонняя оценка воздействия этой практики на менталитет и психологию основной массы населения. Несмотря на неоднозначное отношение афганцев к западным демократическим ценностям, результативность их внедрения зависит от повышения качества жизни каждого жителя страны, независимо от его этнической и религиозной принадлежности.

Как следует из вышеизложенного, будущее афганской политической системы характеризуется следующими восемью факторами.

1. Дальнейшим развертыванием демократии.
2. Все более широким участием афганцев в управлении делами государства и общества.
3. Совершенствованием государственного аппарата.
4. Повышением активности общественных организаций.
5. Усилением общественного контроля.
6. Укреплением правовой основы государственной и общественной жизни.
7. Расширением открытости, гласности и прозрачности.
8. Постоянным учетом общественного мнения.

В ближайший (постконфликтный) период крайне важно «расширять пространство» для лидеров и групп, пользующихся народной поддержкой и разделяющих указанные цели.

К сожалению, насилие остается одной из составляющих международной стратегии применительно к Афганистану (по отношению к непримиримым противникам существующего политического режима), внутригосударственной стратегии (по отношению к тем же субъектам, хотя и не всегда проводимой достаточно логично, избирательно и эффективно) и, естественно, стратегии талибов. Политическая система страны все еще развива-

⁶² См.: Denny C. Op. cit. P. 63.

⁶³ См.: Nauta N. Op. cit.

⁶⁴ Women Indispensable to Elections, Democratization in Afghanistan...

⁶⁵ Lough O. Practicing Democracy in Afghanistan. Key Findings on Perceptions, Parliament and Elections. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2011. P. 8.

ется в условиях военного конфликта между МССБ и талибами, а также операции «Несокрушимая свобода». Все это накладывает отпечаток на те средства и методы, которые в конечном счете и формируют политический режим Х. Карзая.

Двумя последними важными событиями уходящего года, связанными с совершенствованием политической системы Афганистана, стали саммит региональных лидеров в начале ноября в Стамбуле и конференция «Бонн+10» в декабре в Германии под председательством афганского правительства⁶⁶.

В Стамбуле соседи Афганистана продемонстрировали приверженность стабильному развитию афганского государства и определили механизм оценки выполнения своих обязательств. В Бонне международное сообщество поддержало эту региональную концепцию, а также подтвердило свою готовность к долгосрочным инвестициям в Афганистан. Параметры переходного процесса в Афганистане определит форум НАТО, проведение которого намечено на май 2012 года в Чикаго.

⁶⁶ См.: Clinton Says Building New Silk Road Is Critical for Afghanistan.

20 ЛЕТ НЕЗАВИСИМОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА И КЫРГЫЗСТАНА: ЧТО ВАЖНЕЕ — ПОЛИТИКА ИЛИ ЭКОНОМИКА?

Бахтияр БАКАС УУЛУ

*кандидат экономических наук, член Совета директоров,
председатель Комитета по аудиту ОАО «Дос-Кредобанк»
(Бишкек, Кыргызская Республика)*

Кадыржан СМАГУЛОВ

*магистр политологии, докторант PhD
Казахского национального университета им. аль-Фараби
(Алматы, Казахстан)*

Вместо введения

Спор о политике или экономике как приоритетах развития подобен философским дискуссиям о первичности яйца или курицы. Однако, хотя споры

на этот счет не прекращаются, ответ, по нашему мнению, очевиден: долгосрочное и стабильное развитие возможно лишь при взаимоувязке и взаимодополнении, а так-

же параллельном (совместном) продвижении политических и экономических реформ. Об этом убедительно свидетельству-

ет 20-летняя история двух соседних стран: Казахстана и Кыргызстана, выбравших разные пути развития.

«Экономика должна быть экономной»

(Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев)

С начала 1991 года бывшие советские республики Казахстан и Кыргызстан вступили на путь независимого развития и построения рыночной экономики; за 20-летний период обе страны прошли через различные стадии внутренних трансформаций. Однако, хотя стартовые условия развития были по большому счету одинаковыми, результаты к настоящему времени разительно различаются.

Безусловно, сравнивать вышеупомянутые страны некорректно, так как они существенно различаются практически по всем параметрам, начиная от размеров территории и заканчивая политической системой. Однако их объединяет одно важное обстоятельство — отсутствие очевидных положительных результатов реформирования.

Для начала обратимся к экономической ситуации и оценим масштабы экономик Казахстана и Кыргызстана.

В 2010 году ВВП Казахстана составил 146 млрд долл., а Кыргызстана — только 4,5 млрд долл. На начало года Казахстан имел внешний долг в 115,3 млрд долл. (при этом государственный долг составляет только 3%, а остальное — долги частных компаний), а Кыргызстан — 2,6 млрд долл. (причем почти вся эта сумма приходится на государственный долг). Население Казахстана составляет 16 млн человек, а Кыргызстана — 5 млн.

И, наконец, еще один параметр: начиная с 2000 года ежегодный рост ВВП Казахстана в среднем достигал 10% в год (однако в период финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг. темпы его роста снизились до 1—2%), в то время как в Кыргызстане он оценивается только в 5% (при этом в 2005 и 2010 гг. рост ВВП имел отрицательное значение).

К изложенному стоит добавить, что Казахстан стремится к 2020 году попасть в клуб 50 наиболее развитых стран мира. Что же касается Кыргызстана, то в предыдущие годы мировые финансовые институты предлагали этой стране участвовать в программе НІРС¹, предназначенной для беднейших стран мира.

За счет чего же возник такой значительный разрыв в развитии экономик двух республик, ранее являвшихся частью единого хозяйственного комплекса СССР? В чем разница между их экономиками и какими преимуществами и недостатками они обладают?

По мировым меркам Кыргызская Республика (КР) относится к бедным развивающимся странам, имеющим ограниченные природные ресурсы. Основу экономики страны составляют сельское хозяйство (доля в ВВП — 30%), торговля (19%) и промышленность (11%). Рост доли сельского хозяйства в производстве национального продукта на фоне падения промышленного производства отражает тот очевидный факт, что экономика страны теряет свою индустриальную направленность, присущую ей в советский период, и постепенно приобретает аграрный характер. При этом экономика развивается экстенсивным путем, который характеризуется ростом мелкотоварного производства, использованием ручного труда и снижением уровня технологической переработки продукции.

¹ НІРС — Программа МФВ по списанию внешнего долга в обмен на внешнее управление.

При сохранении подобных тенденций уже в ближайшей перспективе экономика республики по своей структуре будет соответствовать уровню слаборазвитых африканских стран, а промышленный сектор будет представлен лишь отраслями, осуществляющими добычу первичного сырья. Реструктуризация, проведенная в 1993—1996 годах по программе PESAC², привела к полному краху промышленности, а передача разработки золоторудных месторождений иностранцам — к банальному вывозу из страны природных богатств.

Инфраструктура электроэнергетики, на долю которой приходится около 5% ВВП, 16% объема промышленного производства и 10% доходов государственного бюджета, износилась практически на 90%. Государственный бюджет ежегодно исполняется с большим дефицитом (в 2010 г. он достиг угрожающих 40% от ВВП); свыше половины населения страны находится за чертой бедности. В связи с высоким уровнем безработицы приблизительно 25% населения трудятся за пределами КР (при этом они ежегодно обеспечивают страну трансфертами на сумму около 1 млрд долл.).

Теперь обратимся к экономике Республики Казахстан (РК). Основными стержнями ее развития являются добывающий и финансовый сектора, которые, подобно локомотиву, тянут за собой остальные отрасли. На сегодняшний день Казахстан является одной из крупнейших стран мира по запасам углеводородов (в недалекой перспективе страна может выйти и на одно из первых мест по их добыче); по объему разведанных запасов нефти он занимает 12 место (без учета недостаточно точно оцененных запасов Каспийского шельфа), газа и газового конденсата — 15-е, по нефтедобыче — 23-е.

Помимо предполагаемых и довольно значительных доказанных нефтегазовых ресурсов Казахстан обладает мощной минерально-сырьевой базой для развития угольной и уранодобывающей промышленности, черной и цветной металлургии, а также золотодобычи. Страна занимает места в первой мировой дюжине государств по годовой добыче угля (более 79 млн т), железной руды (7,5 млн т), бокситов (3 млн т), меди (свыше 300 тыс. т), цинка (225 тыс. т), марганца (100 тыс. т), серебра (500 т), фосфатов (1,7 млн т) и урана (25% запасов планеты).

Таким образом, по запасам природных ресурсов Казахстан входит в число мировых лидеров. Следует отметить, что фундаментом «призрачного» процветания Казахстана является добыча полезных ископаемых.

При этом 86,3% от общего экспорта страны составляют нефть, пшеница, каменный уголь, алюминий, ферросплавы, медь и цинк. В свою очередь, доля нефти, являющейся основной экспортной статьей Казахстана, достигает 20% в производстве ВВП. Именно нефть обеспечивает основной приток валютной выручки от предприятий сырьевого сектора; в последующем нефтедоллары проходят через «сито» госбюджета и вбрасываются в экономику в виде растущих зарплат и инвестиций в недвижимость.

Подобное «паразитирование» на ресурсной стратегии развития привело к тому, что сегодня Казахстан является страной, полностью зависимой от мировых цен на сырьевые ресурсы. РК стала «заложником» своих природно-сырьевых богатств и, видимо, еще долго не сможет вырваться из плена иллюзорного благополучия.

Чтобы ослабить сырьевую зависимость экономики, государство разрабатывает различные программы, создает институты развития (Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»), основывает фонды поддержки предпринимательства (Фонд «Даму») и создает СПК (социально-предпринимательские корпорации).

Правительство стремится диверсифицировать экономику страны путем развития недобывающих отраслей. Одной из осуществленных инициатив стало учреждение программы «30 корпоративных лидеров», в соответствии с которой определены приоритет-

² PESAC — Программа МФВ по реструктуризации промышленности.

ные отрасли экономики. Предпринимаются попытки кластерного развития таких секторов, как сельское хозяйство, высокотехнологичные отрасли, производство строительных материалов и электроники.

Хотелось бы упомянуть и о финансовом секторе экономики, а также о пенсионной системе Казахстана: по их реформированию страна занимает лидирующие позиции на всем постсоветском пространстве. Согласно статистике, за 2010 год суммарные активы банков Казахстана достигли 81,5 млрд долл. (55,8% к ВВП), кредиты — 61,4 млрд долл. (42% к ВВП), депозиты — 46,2 млрд долл. (31,6% к ВВП). Для сравнения: в Кыргызстане активы банков составили 1,25 млрд долл. (26,6% к ВВП), кредиты — 559 млн долл. (11,1% к ВВП), депозиты — 759 млн долл. (16,6% к ВВП).

Однако в Казахстане постепенно нарастают опасения относительно дальнейших перспектив развития экономики страны. В республике много говорят о возможности повторения в РК «печального» сценария, который был реализован в прошлом веке в ряде стран. В качестве примеров приводятся динамичное развитие Аргентины, признававшееся экономическим чудом 1920-х годов, и череда кризисов, через которую прошли азиатские страны в 1990-х годах.

По мнению большинства специалистов, основной причиной кризисов в упомянутых странах была недостаточно осмотрительная финансовая политика местных банков и промышленных предприятий, приведшая к накоплению непосильных краткосрочных долгов, общему перегреву экономики, а также к искусственному завышению котировок на биржах и цен на недвижимость. В результате резкого обесценивания национальных валют и обвала на фондовых рынках произошел значительный спад производства, сбыта и инвестиций, что впоследствии привело к глубокому экономическому кризису.

В настоящее время экономике Казахстана присущи все вышеупомянутые черты: помимо ее слабой диверсификации существуют высокая зависимость цен от экспортных поставок природных ресурсов, переоцененность недвижимости и ценных бумаг и концентрация финансов в строительном секторе.

Таким образом, и Кыргызстан и Казахстан имеют определенные экономические недостатки, угрожающие их дальнейшему стабильному развитию. В то же время в Кыргызстане, в отличие от Казахстана, все еще не разработана долгосрочная реалистическая экономическая политика и стратегия. Кроме того, здесь не произошло экономического осмысления перспектив дальнейшего развития. Все предложенные ранее государственные программы носили общий характер, не содержали четких макроэкономических расчетов и глубокого анализа возможностей использования экономического потенциала страны.

«Я останусь до тех пор, пока не устану.

А пока Британия во мне нуждается,

я никогда не устану»

(Премьер-министр Великобритании М. Тэтчер)

Общей чертой развития политических процессов в Казахстане и Кыргызстане является то, что обе эти страны не имели опыта построения собственного государства, демократических традиций и рыночных отношений; в связи с этим они были вынуждены вернуться к феодальным традициям. Тем не менее между политическими процессами, протекавшими в этих странах в первые годы независимости, существуют определенные различия.

Так, в Казахстане наблюдалось усиление президентской власти; здесь, как и в других странах СНГ, высокая должность поднимает личностный авторитет занимающего ее человека. Таким образом, расширение полномочий президента привело к укреплению позиций Н. Назарбаева.

Установление суперпрезидентской системы правления стало следствием возврата Казахстана к традициям управления государством, существовавшим в период феодализма, что объясняется отсутствием демократических традиций и принципов компромисса, диалога и плюрализма мнений. Однако феодальные традиции были несколько модернизированы за счет объявления курса на построение демократического государства, предполагавшего наличие Конституции, представительного органа, избирательных процедур, местных исполнительных органов, соблюдение рыночных отношений и т.д. Все это вызвало необходимость построения системы сдержек и противовесов, но не в исполнительной, законодательной и судебной ветвях власти, а в сфере межэлитных отношений, гарантирующих стабильность действующего режима правления.

Так, американский исследователь Э. Шатц считает, что на постсоветском пространстве возникновение государства и клановые отношения шли рука об руку, помогали строить друг друга и диалектически были связаны³. Это справедливо и для Казахстана и Кыргызстана: данная стратегия позволила Н. Назарбаеву и А. Акаеву стать единственными арбитрами в межэлитной борьбе, то есть занять положение «над схваткой».

В результате элитные группировки, получившие карт-бланш на укрепление своих позиций, прибрали к рукам практически все основные хозяйствующие субъекты; в политической же сфере они создали «команды», пронизывающие высшую, среднюю и низшую ступени государственного управления. Рекрутирование в элитные группировки, а также в подконтрольные им административные команды и бизнес, осуществлялось на основе кровнородственных, клановых и дружеских связей, что породило быстрорастущую коррупцию в государственных органах. Ее политико-правовыми последствиями стали снижение политической конкуренции, разочарование граждан в ценностях демократии и угроза разложения демократических институтов.

Уровень проникновения коррупции в систему государственной службы был высок как в Казахстане, так и в Кыргызстане; однако не следует забывать о роли такого фактора, как наличие крупных месторождений полезных ископаемых. В Казахстане таковых было достаточно большое количество (нефть, газ, металлы, уголь и др.), а в Кыргызстане — лишь золоторудное месторождение Кумтор. Поэтому, несмотря на то что в Казахстане огромное количество бюджетных средств присваивалось чиновниками, часть их все же доходила до населения, и этого было достаточно для решения социальных проблем, повышения социальных выплат, своевременной выдачи зарплат бюджетникам и т.д.

В Кыргызстане же, в силу небольшой выручки от эксплуатации Кумтора и большого количества желающих «урвать кусок» от других работающих секторов экономики, до населения деньги не доходили вовсе. Это было присуще периоду президентства «сбежавших» из своей страны А. Акаева и К. Бакиева.

В отличие от Казахстана политическая система Кыргызстана до середины 1990-х годов казалась наиболее демократичной в регионе Центральной Азии (ЦА). Что касается самого А. Акаева, то он, в отличие от других президентов, не занимал постов в партийной системе Киргизской ССР, а был выходцем из научного мира и являлся представителем той части интеллигенции, которая после распада СССР наиболее активно восприняла демократические ценности. А. Акаев идентифицировал себя как президента-«демократа», стремящегося создать в республике работающие демократические ин-

³ См.: Schatz E. Modern Clan «Politics: the Power of «Blood» in Kazakhstan and Beyond». Seattle, London: University of Washington Press, 2004.

ституты. Однако в последующем он начал осуществлять политику усиления своей личной власти, вылившуюся в проведение недемократического репрессивного курса. Как и в других странах ЦА, политическая и экономическая жизнь Кыргызстана попала под контроль кланов, лояльных президенту. В системах, где коррупция не только распространена, но и официально санкционирована, у властных органов нет ни возможностей, ни побудительных мотивов заниматься решением насущных социальных и экономических проблем.

Тем не менее, несмотря на дальнейшую трансформацию Акаева-«демократа» в Акаева-«автократа», в республике проводились полусвободные выборы, существовали легальная политическая оппозиция и противостояние президента и парламента.

В обеих республиках система государственных институтов была устроена таким образом, чтобы обеспечить привилегии околопрезидентским кланам, и находилась под прямым контролем президентской власти. В связи с этим Акаев и Назарбаев передали экономические ресурсы возглавляемых ими стран привилегированным группам в обмен на их лояльность. Оба лидера объявили, что сохранение территориальной целостности, поддержание национальной безопасности, социального единства и внутривластной стабильности важнее, чем возможности для участия в политической жизни, экономическая либерализация и соблюдение прав и свобод человека.

Однако, проводя данную политику, руководители республик ЦА сами стали ее заложниками. Так, А. Акаев был уже не в состоянии ограничивать активность элитных группировок, занятых разворовыванием народного богатства. Более того, многочисленные родственники и представители президентского клана, контролировавшие значительную часть экономики страны, стремились закрепить свою власть с помощью депутатских мандатов.

Почти та же ситуация прослеживается и в Казахстане, а некоторые ее отличия обусловлены местной спецификой. Здесь центрами политической силы и борьбы стали такие «суперинституты», как партия «Нур-Отан», Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», Комитет национальной безопасности (КНБ) и финансовая полиция.

Так, партия «Нур-Отан», сплотившая в своих рядах практически всех бюджетных работников, в перспективе сможет проводить на выборные должности лояльного кандидата и путем партийного контроля требовать смещения того или иного государственного служащего, в том числе и из высшего эшелона власти.

Фонд «Самрук-Казына», сконцентрировавший в своих руках все основные активы государства, обладает огромным политическим и финансовым потенциалом; это будет иметь определяющее значение в дальнейшей борьбе за власть.

КНБ и финансовая полиция являются двумя наиболее крупными силовыми блоками, которые вправе возбуждать уголовные дела по части коррупции; таким образом, учитывая высокий уровень распространения коррупции, они располагают мощнейшим инструментом давления как на элиты, так и на весь государственный аппарат. Кроме того, КНБ сам формирует списки террористических и экстремистских организаций, деятельность которых он уполномочен пресекать.

Отличительной особенностью развития политических процессов в рассматриваемых странах является то, что реальная оппозиция президенту появилась в Казахстане (в лице «Демократического выбора Казахстана» — ДКВ) намного раньше (2001—2002 гг.), чем в Кыргызстане (2004—2005 гг.). В последнем народное недовольство пришлось на период «бархатных революций», прокатившихся по территории бывшего СССР. Данный фактор также сыграл решающую роль в кыргызском сценарии развития событий.

Противостояние казахстанской власти и оппозиции в 2001—2002 годах стало результатом экономических реформ, приведших к серьезным социально-политическим изменениям. В тот период в казахстанском бизнесе появились молодые предприниматели,

многие из которых в начале 1990-х годов стали владельцами предприятий (малых или средних) и банков, а впоследствии заняли ключевые позиции в политике. Преследуя свои личные интересы, они пытались влиять на экономическую политику и интенсифицировать проведение последовательных реформ.

Однако высокая политизированность экономики республики и применение недобросовестных методов ведения бизнеса (в частности, со стороны бывшего зятя Н. Назарбаева Р. Алиева) привели к созданию в 2001 году движения «Демократический выбор Казахстана». Но открытая оппозиция «младотюрков» (неофициальное название оппозиционеров) в Казахстане была быстро нейтрализована Н. Назарбаевым, чему способствовали несколько факторов.

- Во-первых, протестные настроения (не говоря уже о политических акциях) не успели в кратчайшие сроки распространиться на огромную территорию страны.
- Во-вторых, большинство населения с недоверием относилось к представителям ДВК, которые сами были выходцами из властных элит, либо тесно связаны с ними.
- В-третьих, решительные действия властей (применение насильственных методов для подавления протестной активности оппозиционеров и поддерживающих их СМИ) и компрометация оппозиции путем «переманивания» на свою сторону ее лидеров заставили людей отвернуться от «младотюрков».
- В-четвертых, в отношении лидеров движения были возбуждены уголовные дела с последующим распространением тенденциозной информации в провластных СМИ.
- В-пятых, Н. Назарбаев, переняв эстафету у оппозиции, требовавшей политических реформ, обратился к населению с программой дальнейшей демократизации политической системы Казахстана.

Таким образом, административный ресурс, лояльность элитных группировок и мощь госаппарата позволили Н. Назарбаеву сломить оппозиционное движение; в дальнейшем уменьшению протестного потенциала общества способствовали и экономические факторы.

Относительное финансовое благополучие (достигнутое за счет нефти, газа и притока иностранных инвестиций), позволившее сократить безработицу, появление у населения дополнительных свободных средств, улучшение жилищных и культурно-бытовых условий жизни и доступность товаров широкого потребления (за счет географической близости Китая) способствовали достижению Казахстаном общественной стабильности. В связи с этим на протяжении уже 10 лет протестный потенциал страны остается на очень низком уровне.

Протестная активность присуща только той категории людей, которые находятся в бедственном положении. К ним можно отнести работников предприятий, не получающих зарплаты на протяжении длительного времени, и участников долевого строительства, лишившихся своих сбережений и инвестиций в период кризиса 2007—2009 годов. Остальные же категории граждан оказывают относительную поддержку существующему режиму.

Однако установившийся баланс очень хрупок и будет поддерживаться только до тех пор, пока в стране эксплуатируются месторождения полезных ископаемых, экспорт которых обеспечивает приток валютной выручки. Таким образом, экономическое и социальное благополучие Казахстана весьма относительно: истощение месторождений полезных ископаемых поставит под угрозу экономику и даже национальную безопасность страны.

Отсюда следует вывод, что экономический импульс, основанный на экспорте сырья, скорее препятствие дальнейшей демократизации в Казахстане⁴.

По причине открытого оппонирования со стороны представителей ДВК, костяк которого составляли выходцы из бизнес-сообщества, президент Н. Назарбаев отдал предпочтение олигархизации политической системы. Цель данной стратегии заключалась в том, чтобы ни один из олигархов не мог заручиться поддержкой населения, которое не может доверять людям, аффилированным с властью и участвующим в разворовывании народного богатства.

В результате осуществления вышеописанной стратегии в Казахстане исчезла политическая конкуренция, отсутствуют политические партии в их классическом понимании и оппозиция и существует единая элита, разделение которой на «властную» и «контрэлиту» является лишь номинальным.

Таким образом, ставший аксиомой лозунг «сначала экономика, потом политика», провозглашенный Н. Назарбаевым, потребовал усиления личной власти президента, устранения политических оппонентов и создания системы элитных отношений. При этом, несмотря на 20 лет независимости, ни о каких политических реформах речь не идет, если, конечно, не считать «реформами» укрепление президентской власти в 2005 и 2007 годах.

Более того, после событий, связанных с созданием ДВК, президент Н. Назарбаев сконцентрировал в своих руках управление всеми государственными силовыми структурами. Так, с согласия сената парламента президент РК назначает и освобождает от должностей Генерального прокурора, председателя Комитета национальной безопасности, высшее командование Вооруженных сил и директора Службы внешней разведки «Сыр-бар»; он формирует подчиненные только ему Службу охраны президента и Республиканскую гвардию, образует и возглавляет Совет Безопасности. Кроме того, президент РК назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел и юстиции, а также председателей Конституционного совета и Верховного суда.

Прямо противоположный сценарий развивался в Кыргызстане, где в приобретшее широкий масштаб оппозиционное движение была вовлечена значительная часть населения страны.

Подобному ходу событий способствовал ряд факторов.

- Во-первых, территория Кыргызстана относительно невелика; население сконцентрировано в южных регионах страны, где и началось протестное движение.
- Во-вторых, желание южных элит сместить с властной верхушки «северян» было подкреплено хорошими финансовыми возможностями.
- В-третьих, А. Акаев проявил нерешительность в применении жестких мер в отношении восставшего населения. Однако справедливости ради следует отметить, что события 2010 года, завершившиеся свержением К. Бакиева, показали неприемлемость использования силовых методов в подавлении народных волнений в Кыргызстане.
- В-четвертых, ни государственный аппарат, ни властные элиты не были готовы к подобного рода действиям со стороны оппонентов власти.
- В-пятых, население было доведено до бедственного положения, так как страна практически 15 лет находилась в состоянии перманентного социально-экономического кризиса.

⁴ См.: Грюневальд Й. 15 лет «трансформации» — международная дискуссия о демократическом развитии в Центральной Азии. В кн.: Динамика политических процессов в Центральной Азии после 15 лет трансформации: проблемы и перспективы / Под ред. Р. Крумм. Алматы, 2006. С. 8—30.

- В-шестых, на фоне нежелания властей проводить демократические реформы и неопределенности будущего развития постоянно расширялись полномочия президента, разрасталась коррупция, процветала вседозволенность представителей силовых ведомств и др.

Можно сделать вывод, что причин для довольно быстрого свержения режима А. Акаева в 2005 году было предостаточно.

С другой стороны, сам факт устранения от власти А. Акаева, являвшегося наиболее «прозападным» президентом в ЦА, не мог не усилить «антивестерные» настроения руководства других стран Центрально-Азиатского региона (ЦАР). То, что в критический момент ни США, ни другие демократические державы не поддержали режим А. Акаева, еще раз убедило лидеров республик ЦАР в непрочности партнерских отношений с Западом, в геостратегических установках которого региону отводилась незавидная второстепенная роль.

Таким образом, реакция стран Запада на мартовские события 2005 года в Кыргызстане продемонстрировала, что они не будут стремиться сохранить у власти тот или иной режим. В связи с этим активизировалась внешнеполитическая деятельность республик ЦАР по сближению с Россией, объявившей регион зоной своих стратегических интересов. Географически близкая Россия стала рассматриваться в качестве надежного защитника стабильности и безопасности ЦАР, а также гаранта благополучного существования действующих режимов.

Более быстрыми темпами стали реализовываться планы по формированию Таможенного союза и Единого экономического пространства, причем наибольшую активность проявил Казахстан.

Кроме того, и это представляется наиболее важным, были созданы Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ (КСОР), наделенные правом разворачивать свои боевые позиции на территории государства-участника с целью нейтрализации или уничтожения террористических организаций. Причем теоретически любые выступления оппонентов властей в республиках ЦАР могут быть классифицированы как террористические.

Однако события 2010 года в Кыргызстане, приведшие к свержению режима К. Бакиева, показали, что решение о вводе войск КСОР на территорию того или иного государства-участника зависит от Москвы. Кроме того, решительным действиям КСОР препятствуют такие сдерживающие факторы, как отсутствие реального опыта совместных боевых операций, а также отрицательное отношение со стороны общественного мнения мирового сообщества и населения государств-участников.

Таким образом, опасения президентов и элит Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана потерять власть привели к тому, что в руках России оказался еще один инструмент давления на режимы стран ЦА, который используется ею для продвижения своих собственных интересов.

На основании анализа политического развития Казахстана и Кыргызстана можно сделать определенные выводы. Расширение полномочий президента, усиление его власти и укрепление авторитарных тенденций в политических режимах обеих стран объявлялись необходимыми условиями проведения экономических реформ, требовавших неукоснительного исполнения (зачастую и с применением элементов шоковой терапии). И если в Казахстане положительные сдвиги в экономике не заставили себя долго ждать благодаря наличию здесь крупных месторождений полезных ископаемых, то в Кыргызстане реформы шли заметно сложнее и медленнее.

В Казахстане усиление президентской власти оправдывалось положительной динамикой экономического роста, которого не было в Кыргызстане. Кыргызская контрэлита

требовала политических реформ, расширения полномочий представительного органа, проведения открытых выборов и др., что было обусловлено нерезультативной деятельностью властной элиты. Однако невозможность достижения консенсуса между властью и оппозицией привела к открытому столкновению между ними.

Следует отметить, что демократические преобразования в Кыргызстане были гораздо глубже, чем в Казахстане. Однако государственные перевороты 2005 и 2010 годов были осуществлены не в рамках демократических институтов с применением соответствующих инструментов (в частности, выборов), а насильственными методами. В связи с тем, что Кыргызстан уже дважды пережил государственный переворот, судить о будущих перспективах развития политической системы республики довольно сложно.

В отношении Казахстана можно выделить несколько негативных моментов, которые потенциально будут иметь отрицательные последствия для развития политической системы страны.

1. В Казахстане отсутствует система сдержек и противовесов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти; президент наделен наибольшими властными полномочиями и сам назначает на должности руководителей ключевых государственных органов.
2. Наиболее существенный риск для политической системы страны несут в себе возраст и здоровье действующего президента. Неопределенность политической ситуации связана также с заявлениями о том, что Н. Назарбаев готов править Казахстаном до 2020 года, а о подготовке преемника не идет и речи. В случае продолжения подобного развития ситуации в стране может начаться передел политического «пирога» между кланами и олигархическими группами, что определенно не обещает стабильности.

З а к л ю ч е н и е

Очевидно, что либерализация политической системы Кыргызстана привела к тому, что в стране участились насильственные смены режимов, а в Казахстане «экономические реформы» не привели к рациональному росту экономики (расширение экономических свобод требует политического реформирования).

20-летний период независимости Казахстана и Кыргызстана показал, что на первых порах необходимо было сочетать авторитарную модель с либерализацией экономики, но в последующем настоятельно требовались и политические реформы. Перекос в одном из этих направлений может привести либо к политическим кризисам и деградации государства (Кыргызстан), либо к суперавторитаризму и росту личной власти на фоне сырьевой ориентации хозяйства, которое также неконкурентоспособно в среднесрочной перспективе (Казахстан).

Таким образом, видно, что ни экономические преобразования, ни относительная политическая свобода не имеют какого-либо успеха, если они не связаны в единое целое; их раздельное существование несет в себе угрозы как правящему режиму, так и всему государству, обществу и каждой отдельной личности.

УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ КОНФЛИКТНОСТИ В КАЗАХСТАНЕ: РИСКИ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ

Гульнар НАСИМОВА

*доктор политических наук, профессор,
завкафедрой политологии КазНУ им. аль-Фараби,
(Алматы, Казахстан)*

Введение

Как свидетельствует мировой опыт, страны, вставшие на путь социально-экономической и политической модернизации, подвержены угрозе роста социальной напряженности и возникновения конфликтов.

Республика Казахстан (РК) имеет богатый опыт по предотвращению этих явлений. Вместе с тем процесс модернизации в Казахстане порождает проблемы, связанные с эффективным управлением конфликтами и обеспечением мирных легальных конституционных способов всестороннего реформирования общества.

Как известно, обострение противоречий и политические конфликты в постсоветских государствах в ряде случаев даже приводили к вооруженным столкновениям. Эти противоречия и конфликты, безусловно, связаны как с историческими предпосылками, так и с кризисными явлениями в развитии социокультурных, социально-

экономических и политических отношений. Вместе с тем, на наш взгляд, одним из главных факторов обострения внутривнутриполитической обстановки в странах СНГ была слабая разработка технологий предотвращения и урегулирования конфликтов. Очевидно, что следует разрабатывать стратегии и искать эффективные механизмы предотвращения социальных потрясений и конфликтных действий, которые создавали бы условия для выработки консенсуса между субъектами политики. Хотя, разумеется, создать полностью бесконфликтное общество невозможно, и речь идет не о том, чтобы искоренить институционализированные конфликты, выполняющие конструктивную функцию и способствующие развитию общества.

В данной статье мы сосредоточим внимание на деструктивных конфликтах способных вызвать потрясения в жизни общества.

Основные факторы и причины возникновения конфликтов в Казахстане

Для выявления причин конфликтов и измерения уровня социальной напряженности мировая наука предлагает различные методы и модели. Учитывая их, мы считаем воз-

можным анализировать данную проблему в рамках следующих выделенных исследовательскими блоками¹.

Первый блок — показатели, характеризующие сферу субъективного: социальная депривация и фрустрация как выражение неудовлетворенности индивида или социальной группы существующими условиями жизни и переживаний в связи с несовпадением ожиданий с реальными возможностями. Эти показатели фиксируются главным образом через оценки степени удовлетворения жизненно важных потребностей людей и оценки их ожиданий относительно решения проблем, затрагивающих их интересы.

В данном блоке в обязательном порядке должны учитываться показатели состояния сферы общественного бытия людей и условий их жизни.

Для выявления причин и факторов конфликтов в Казахстане в рамках первого блока был исследован ряд параметров.

Анализ оценки населением современной экономической ситуации показал, что в целом большинство граждан позитивно воспринимают проводимый в стране социально-экономический курс: 25,3% респондентов считают его «абсолютно правильным», 62,9% — «в целом правильным, но требующим некоторой корректировки». Лишь 4,0% опрошенных граждан считают, что РК развивается «в абсолютно неверном направлении»².

Однако, несмотря на позитивную оценку экономической ситуации, в ответ на вопрос: «Какие проблемы беспокоят лично Вас больше всего?» 49,8% респондентов говорят о безработице, а 74,9% — о росте цен и инфляции.

Действительно, когда беспокойство по поводу безработицы испытывает почти половина опрошенных, а 54,9% считают, что именно безработица и бедность способны нарушить спокойствие и гражданский мир в Казахстане и привести к общественному конфликту, можно сделать вывод, что проблема безработицы и недостаточной оплаты труда выходит за рамки сферы трудовых отношений и приобретает довольно жесткие социально-политические очертания.

На вопрос: «Насколько велики различия между бедным, средним и богатым классами?» — 74,9% респондентов ответили, что считают их значительными.

Таким образом, основными причинами социальной напряженности в Казахстане по-прежнему остаются бедность и безработица. Появившийся разрыв между бедными и богатыми и усиление экономического неравенства становятся заметными раздражителями и могут стать мощным источником социальной напряженности.

Анализ оценки населением современной политической ситуации показал, что к процессу демократизации в Казахстане положительно относятся 18,8% респондентов, а 50,5% — «скорее положительно»; доля опрошенных, занимающих позиции «отрицательно» и «скорее отрицательно», в совокупности составила 18%.

На основе результатов социологического исследования можно сделать вывод о высоком уровне доверия населения к органам государственной власти. Это не случайно: ведь улучшению материального благосостояния граждан, совершенствованию образовательной системы, решению жилищной проблемы и т.д. уделяется огромное внимание. Таким образом, осуществляемые в стране политические реформы воспринимаются гражданами весьма позитивно, что само по себе является стабилизирующим фактором.

¹ См.: Степанов Е.И. Методология анализа социальных конфликтов // Конфликты в современной России. Проблемы анализа и регулирования. М.: УРСС, 2000.

² При подготовке материала использованы результаты социологического исследования, выполненного ОФ Международный институт региональных исследований «Открытое общество» по заказу КИСИ при Президенте РК. На основе данного исследования КИСИ при Президенте РК подготовлена брошюра «Уровень социальной конфликтности: потенциальные риски и угрозы (по результатам социологического исследования)». Алматы, 2010.

В целом в группу основных причин социальных конфликтов, как показывают результаты опроса, входят рост цен, безработица, инфляция, повышение тарифов, нарушение прав человека и коррупция.

Второй блок — показатели готовности граждан к неконвенциональным типам участия в протестных действиях с целью защиты собственных интересов и к открытому выступлению против властных структур.

Как известно, *протест* — это определенная форма активных коллективных или индивидуальных действий граждан с целью демонстрации неодобрения каких-либо политических решений или изменения существующей социально-политической реальности. Безусловно, наибольшую угрозу для политической системы представляют не индивидуальные, а коллективные действия масс, которые могут приобрести манифестационную форму и проявиться в виде агрессии и насилия.

В исследованиях, проведенных социологами, рассматривались также вопросы, касающиеся способности казахстанского населения к активным действиям. Так, на вопрос «Существуют ли в Казахстане основания для проведения акций протеста?» лишь 3% опрошенных ответили «да», 18,2% — «не исключаю», 33,5% — «маловероятно» и 38,5% — «исключаю».

На наш взгляд, эти результаты являются тревожным сигналом: большинство граждан не исключают возможности массовых протестов; 58,1% опрошенных считают, что причинами для подобных акций могут стать такие экономические проблемы, как рост цен, инфляция, обнищание населения и т.д.

Мотивы общественного протеста связаны с потребностями населения, его ценностными и политическими ориентациями. Безусловно, анализ данной проблемы должен базироваться на исследованиях психологии масс, мотивов их поведения и формирования протестных настроений. Такой анализ позволит выявить факторы, способствующие накоплению социального раздражения и недовольства.

В связи с этим встает вопрос о реальности угрозы стихийных акций массового протеста. По мнению специалистов, чтобы превратиться в «массовый протест», угрожающий социальной стабильности, акции должны отвечать трем следующим критериям.

1. Акции протеста должны проходить в нескольких городах или населенных пунктах.
2. Протест должен касаться интересов или прав какой-либо массовой категории граждан.
3. В акциях протеста должны принимать участие представители этой категории.

На наш взгляд, необходимо добавить еще одно условие: акции массового протеста во всех городах должны проходить одновременно. Иными словами, «если протесты растянуты во времени, разбиты на мелкие группы по городам и не организованы в единое движение, массовыми их назвать трудно»³.

Таким образом, *акции массового протеста* — это организованные в единое движение публичные действия населения с целью демонстрации неприятия и неодобрения каких-либо действий или решений властных органов.

Можно утверждать, что в Казахстане этих признаков не наблюдается, и потому протестные акции вряд ли приобретут здесь масштабный характер. Следует отметить, что казахстанские граждане не ориентированы на деструктивную активность, а социальное недовольство носит локальный характер. Это объясняется рядом причин:

³ Клиш Б. Один процент протестующих — это много // Известия, 26 января 2005.

- незавершенностью социальной структуризации общества, низким уровнем самоорганизации массовых социальных групп;
- отсутствием организованной политической силы (партий, движений, сильных независимых профсоюзов), способной к консолидации протеста;
- выбором определенной частью граждан в качестве своей жизненной стратегии вынужденной адаптации к сложившимся реалиям. В этом отношении весьма показательны результаты исследования уровня толерантности казахстанского населения: 42% считают, что «все не так плохо, и можно жить», 28,2% — «жить трудно, но можно терпеть», 23,5% — «терпеть можно, но недолго» и 6,1% — «терпеть бедственное положение уже невозможно»⁴.

Но даже тем, кого не устраивает существующее положение, свойственен страх перед переменами: недовольные по большей части не настроены на радикальные действия и предпочитают мягкие реформы, которые бы не затронули привычного образа жизни.

Наличие вышеуказанных факторов позволяет властным структурам достаточно легко нейтрализовать отдельные акции протеста.

В краткосрочной перспективе адаптация к действительности ограждает от социальных потрясений. Однако в долгосрочном плане нарастание социального недовольства в скрытой, неинституционализированной форме деструктивно воздействует на общественное развитие и чревато стихийными взрывами недовольства.

Таким образом, не следует упускать из виду, что адаптация населения к сложным условиям является вынужденной и не может продолжаться долго. Люди, чьи интересы ущемлены, рано или поздно приходят к мысли о необходимости их защиты силовым путем; это в особенности касается бедного класса, неспособного на самостоятельные легальные акции протеста, но весьма восприимчивого к экстремистским формам социально-политической активности.

В последнее время с проявлениями недовольства социально-экономической ситуацией сталкиваются и власти ряда европейских стран. Однако характер социального протеста во многом соответствует демократическим традициям и уровню политической культуры, сложившимся в том или ином обществе. Так, французские профсоюзы вывели на массовые акции 2,5 млн человек, и при этом не было разбито ни одной витрины; тем самым был продемонстрирован пример высокого уровня организации протестного движения.

В целом у протестов в западноевропейских странах и государствах СНГ есть общие причины: граждане недовольны ростом стоимости жизни, социальным неравенством и безработицей. При этом в странах бывшего СССР в рамках существующей системы социально-политических отношений власти стремятся зафиксировать свое господствующее положение через персонификацию всех форм политической активности, что в итоге актуализирует несистемные и выходящие за рамки легальности виды протестной деятельности. Так, в Беларуси, где флэшмоб становится основой культуры протеста, власти агрессивно подавляют любые попытки выражения недовольства. Здесь обычно все происходит следующим образом: противники режима, договорившись заранее через Интернет, по средам собираются все вместе в центре Минска и просто молчат, аплодируют или же одновременно включают звонки мобильных телефонов. Как правило, всех участников таких акций задерживают в первые же минуты, даже несмотря на то что они не провозглашают каких-либо политических лозунгов.

⁴ Ахметова Г. Типологизация социально-профессиональных групп по уровню социальной адаптации к пореформенным условиям // Саясат, 2004, № 2. С. 16.

Следует признать, что конфликты не возникают внезапно и очень важно вовремя отслеживать сигналы, свидетельствующие об их зарождении. Такими сигналами являются демонстрация неприятия (неодобрения) существующего положения дел в обществе, утрата доверия к политике властей, различия в представлениях о ценностях, пессимистические оценки будущего, распространение всевозможных слухов, миграция граждан за границу и др.

Именно конфликты отражают потребности, интересы и устремления людей, выявляют причины социальной неудовлетворенности или протеста, которые в спокойной обстановке маскируются привычными нормами поведения. Конфликт может помочь властям выявить существование объективных проблем и противоречий. Поэтому в обществе должно существовать право на свободу объединений, способных открыто выражать свою позицию в форме митингов, демонстраций, заявлений, общественных движений и пр.

Вместе с тем управленческие решения могут привести к успеху только в том случае, если будет сформировано гражданское общество и использованы конструктивные технологии предупреждения конфликтов. В этой связи хотелось бы вспомнить слова М. Росса, который справедливо отмечал: «Проблема не в самом конфликте, а в том, как мы его разрешаем»⁵.

Роль гражданского общества в предотвращении и урегулировании конфликтов

Одним из условий предотвращения деструктивных социальных конфликтов является формирование зрелого *гражданского общества*, стабильность которого базируется на сложившейся системе взаимной ответственности его институтов. Надо признать, что в Казахстане постепенно развиваются институты и структуры гражданского общества. Об этом свидетельствует наличие таких структурных элементов, как политические партии, различные союзы и объединения граждан, неправительственные организации и т.д.

Среди институтов, позволяющих различным социальным слоям и группам институционализированно выражать и защищать свои интересы, особое значение имеют политические партии. Однако неотъемлемым элементом гражданской культуры казахстанского общества является недоверие к политическим партиям: они не воспринимаются в качестве связующего механизма между властью и гражданами. На наш взгляд, это в значительной степени связано с имитационным характером партий, созданных сверху и превращенных в избирательные машины, а также с неэффективной деятельностью оппозиции (которая представлена несколькими партиями).

Политические партии не «замыкают на себе» напряженность, существующую в обществе, поскольку между ними редко наблюдаются конфликты, связанные с интересами протестно настроенного населения. Конфликты, возникающие между политическими силами, больше носят персонифицированный характер. Иными словами, межпартийные взаимоотношения являются одной из форм противоборства различных политических

⁵ Росс М.Г. Два лица. Интересы, интерпретации и культура конфликта // Конфликты. Теория и практика разрешения конфликтов. Опыт зарубежных исследований: В 3 т. Т 2. Алматы: Конфликтологический центр, 2002. С. 184.

групп, которые не выполняют функций институционализации конфликтного взаимодействия и поддержания баланса интересов различных социальных групп общества.

Важную роль в принятии властями решений об упреждающих действиях по предотвращению конфликтов должны играть неправительственные организации (НПО), которых сегодня в Казахстане насчитывается более 5 тыс. и которые приобретают богатый положительный опыт работы с гражданами. Однако, в отличие от развитых стран, казахстанские НПО индивидуализированы, а в своей деятельности ориентируются порой на частные интересы, а не на общие интересы гражданского общества. Кроме того, не все НПО в Казахстане достаточно активны:

- ряд организаций имеют «мерцающий» характер, то есть функционируют «от гранта к гранту». В те периоды, когда нет соответствующего финансирования, деятельность подобных организаций «замораживается»;
- часть создаваемых НПО, по сути, фиктивна, а их деятельность уже с момента регистрации далека от уставных целей, что может быть связано с попытками учредителей уйти от высокого налогообложения, действующего в предпринимательской сфере;
- наблюдается тенденция использования НПО политическими партиями в качестве партнеров для достижения своих политических целей; следовательно, возникает угроза политизации общественного сектора⁶.

Одним словом, в настоящий момент большинство казахстанских граждан не ощущают на себе результатов работы отечественных НПО по предотвращению социальных конфликтов. Поэтому необходимо повышать роль НПО, привлекая их к выработке проектов по снижению конфликтного потенциала и защите прав населения. Кроме того, следует развивать деятельность НПО в регионах (особенно в сельской местности) и систематически освещать ее в СМИ.

Стабильность в демократическом государстве основывается на системе социального партнерства, которая должна гармонизировать интересы различных социальных групп. В Казахстане активно используется вся атрибутика социального партнерства, но, на наш взгляд, его институты функционируют в основном формально. Так, Казахстанские профсоюзы оказались не готовы в полной мере использовать методы защиты интересов и прав трудящихся; они редко выступают с инициативой переговоров по заключению соглашений и коллективных договоров. Кроме того, они недостаточно настойчивы в реализации достигнутых договоренностей.

Остается только отметить, что слабые профсоюзы неизбежно ведут к усилению нестабильности в сфере труда. А ведь в казахстанском обществе одной из самых конфликтных зон становится именно сфера трудовых отношений. Об этом свидетельствуют, например, забастовки, перманентно происходящие на предприятиях страны.

Конфликты 2011 года в Мангистау

Как известно, в мае 2011 года около 700 рабочих предприятия «Каражанбасмунай» начали акцию протеста. Главной причиной стало недовольство низкой заработной пла-

⁶ См.: Президентские выборы в Казахстане: факты, анализ, комментарии. Астана: Академия госуправления, 2006. С. 11—12.

той и бездействием профсоюза. Протестные настроения перекинулись на два других предприятия: работники ТОО «Ерсай Каспиан Контрактор» также потребовали пересмотра трудовых контрактов, а нефтяники «Озенмунайгаза» требовали национализировать нефтедобывающие предприятия Мангистауской области⁷.

Понятно, что забастовки в Мангистау принесли колоссальный ущерб всей стране. Были уволены более 2 тыс. человек, а лидеры забастовки арестованы и осуждены. Более того, по словам председателя правления ФНБ «Самрук-Казына» Т. Кулибаева, «за время забастовки «Озенмунайгаз» не добыл 1 млн т нефти. Это будет невыполнение по итогам 2011 года. Это 54 млрд тенге непоступлений в бюджет и Национальный фонд и около 40 млрд непоступлений в доходы РД «КМГ»⁸.

Необходимо признать, что событийный ряд этих конфликтов было очень трудно выявить, и это объясняется рядом причин.

- **Во-первых**, субъекты конфликта, пытаясь восстановить картину событий, оценивают их настолько по-разному, что получить объективные сведения крайне трудно. Что касается работодателей, то они, безусловно, дают развернутую аргументацию своей позиции. Рабочие, в свою очередь, пытались выработать свою интерпретацию конфликта, доказывая правомерность и обоснованность собственных интересов и предпринятых в их защиту действий. По мнению протестующих, именно несправедливое решение администрации подтолкнуло работников к забастовке.
- **Во-вторых**, СМИ либо умалчивали о конфликтах, либо предоставляли противоречивую информацию. Оценки провластными и оппозиционными СМИ одних и тех же событий зачастую носили зеркальный, то есть диаметрально противоположный характер.

Необходим комплексный конфликтологический анализ условий, сделавших возможной эту забастовку. Иными словами, необходимо ответить на важные вопросы: «Каковы причины этих трудовых конфликтов?», «Почему забастовки стали возможны именно на предприятиях, где «самая высокая зарплата по стране»?»

Между тем заместитель гендиректора по корпоративному развитию и управлению активам РД «КМГ» А. Аубакиров утверждает, что с 2008 года компания только и делала, что шла на уступки протестующим рабочим, постоянно повышая им зарплату. В связи с этим возникает еще один вопрос: «Какие технологии необходимы для того, чтобы разрешить эти конфликты?»

Как известно, конфликты возникают не только под действием объективных причин: они могут быть детерминированы и набором субъективных факторов. Поэтому детерминантный ряд факторов, вызывающих возникновение конфликта, может приобретать более сложную конфигурацию. Действительные же причины конфликтов всегда скрыты от сознания вовлеченных в него субъектов.

Несмотря на то что главной причиной событий в Мангистауской области стало недовольство рабочих действиями администрации нефтедобывающих предприятий, подобные трудовые конфликты имеют гораздо более широкие, социальные основания.

На наш взгляд, глубинной основой конфликтов являются социально-экономические проблемы безработицы и миграции, а также неудовлетворенность основных потребностей определенной части населения г. Жанаозен. Так, на заседании клуба «Эксперт», созданного по инициативе руководства фонда национального благосостояния «Самрук-

⁷ Решение суда г. Жанаозена от 24 мая 2011 года показало, что требования участников акций протеста являются необоснованными и незаконными.

⁸ Вольный город Жанаозен [www.np.kz/engine/print.php].

Казына», Д. Ашимбаев утверждал: «Ситуация в Жанаозене вышла за все возможные рамки. Причин тут несколько. Первая — неправильная социальная и миграционная политика. С 2000 по 2010 год население города выросло вдвое — с 60 до 120 тыс. При том, что роста производства в регионе нет. То есть в области резко выросло трудоспособное население, которое не обеспечено рабочими местами. Большинство приезжих — это оралманы [этнические казахи-репатрианты] из Каракалпакии, Туркменистана и т.д. Миграционные процессы в стране практически бесконтрольны; в итоге в ряд регионов пошел большой поток людей, которых некуда устроить. Так образовалась избыточная конфликтная масса»⁹.

Пусковым механизмом конфликта явились действия юриста Н. Соколовой, дестабилизирующая роль которых не вызывает сомнений. Еще одной причиной произошедшего является отсутствие у работодателей четких механизмов улаживания подобных тарифных конфликтов. Профсоюзы не обладают легитимными методами отстаивания интересов работников, которые, в свою очередь, не научились четко формулировать свои требования и легко поддаются манипулированию. Кроме того, не было и посредников, способных разрешить конфликт. В то же время нашлись политические силы, которые, выражая солидарность с бастующими, пытались использовать ситуацию в своих интересах.

Таким образом, государство по-прежнему остается единственным реально действующим субъектом. Оно имеет неоспоримое преимущество над субъектами и структурами гражданского общества и с помощью административных ресурсов препятствует нарастанию энтропийных процессов в обществе.

Сами по себе государственная мощь и стабильность власти отрезвляюще воздействуют на потенциальных участников конфликтов. К примеру, по истечении определенного времени именно власть предприняла меры по снижению напряженности в Мангистауской области; можно даже предположить, что без вмешательства государственных органов конфликт мог бы затянуться и перейти в политическую плоскость.

Вместе с тем, признавая стабилизирующую роль властных структур, необходимо актуализировать вопрос о степени государственного влияния на субъекты гражданского общества. Стабилизация, достигнутая за счет «жесткой вертикали власти», краткосрочна, а предотвращение деструктивных конфликтов без института обратной связи не приобретает устойчивого характера.

Так, при вмешательстве в конфликт государство нередко использует силовые структуры, которые, безусловно, должны оперативно пресекать противоправные действия субъектов. Но силовые структуры устраняют лишь последствия конфликта, а действительные их причины остаются скрытыми, невыявленными.

В рамках исследования данной проблемы необходимо сделать следующие выводы.

- **Во-первых**, опасность заключается в том, что конфликты, погашенные силовыми методами, могут вспыхнуть вновь и приобрести неконтролируемый характер.
- **Во-вторых**, в долгосрочной перспективе силовые методы неэффективны, поскольку их применение, с большей вероятностью, приведет не к согласию, а к сопротивлению, что увеличит возможность возникновения новых конфликтных ситуаций.
- **В-третьих**, использование силы свидетельствует об отсутствии или о недостаточной развитости конструктивных оперативных технологий управления конфликтами. Иными словами, применение силы чаще всего не имеет законченного

⁹ «Крышу заказывали?» Защищать забастовщиков Жанаозена — лучший политический пиар [<http://www.spik.kz>].

характера, затрудняет достижение консенсуса и усиливает деструктивный конфликтный потенциал общества.

Разумеется, как бы ни были четко разработаны и применены различные технологии, позволяющие предупреждать трудовые конфликты, они не могут полностью устранить опасность их возникновения. Возможно лишь ограничение масштабов трудовых конфликтов или их регулирование.

Между тем уровень конфликтности в трудовой сфере является важнейшим и наиболее точным из доступных нам показателей нынешнего морально-психологического состояния общества; он отражает остроту и глубину накопившихся социально-экономических противоречий.

Что касается забастовок, то они относятся к числу самых значимых и привлекающих внимание социальных событий, которые требуют серьезного анализа.

Трудовые конфликты и протесты не случайно привлекают столь пристальное внимание. Как известно, выступления работников могут стать спусковым крючком для значительных социально-экономических и даже политических потрясений. Так, в Польше выступления профсоюза «Солидарность» в начале 1980-х годов привели к началу демонстрация социалистического режима сперва в самой стране, а затем и во всей Восточной Европе, а забастовка шахтеров, начавшаяся 11 июля 1989 года в Советском Союзе, резко ускорила процесс дальнейшей демократизации и стала одним из толчков к смене экономического и политического строя в 1991 году.

Поэтому нынешняя ситуация в Мангистау требует применения новых, максимально взвешенных подходов и принятия совместных компромиссных решений, так как «старая» стратегия оказалась совершенно несостоятельной и бесперспективной.

Для решения проблемы необходимо использовать современные переговорные технологии и реализовать комплекс мер социально-экономического характера со стороны власти. При этом следует учесть самое главное: «Для предотвращения трудовых конфликтов необходимо улучшение законодательства, которое должно отвечать реалиям сегодняшнего дня, кардинально пересмотреть состав и структуру минимальной потребительской корзины»¹⁰.

З а к л ю ч е н и е

В целом при исследовании проблем предотвращения конфликтов в Казахстане было выявлено взаимодействие разнонаправленных факторов. Одни из них носят стабилизирующий характер, а другие обуславливают деструктивные конфликты.

Факторы стабилизирующего характера:

- отсутствие деструктивных социально-политических конфликтов;
- осуществление социально-экономических реформ;
- демократизация политической системы и достижение консенсуса по базовым вопросам политического устройства;
- наличие институтов и структур гражданского общества;
- заинтересованность граждан в укреплении политической стабильности;
- высокая роль политического лидера в обеспечении согласия в обществе.

¹⁰ Берентаев К. Забастовка: анализ причин и пути решения // Взгляд, 19 октября 2011, № 38 (218).

Факторы, обуславливающие деструктивные конфликты:

- безработица, бедность и социальное неравенство;
- неразработанность эффективных оперативных технологий управления конфликтами;
- конфликтофобия;
- неразвитость институтов гражданского общества, регулирующих конфликты.
- коррупция среди чиновников и использование силовых методов при урегулировании конфликтов,
- отсутствие концепции предотвращения и урегулирования политических конфликтов.

Таким образом, институты гражданского общества в Казахстане все еще достаточно пассивны в защите и реализации своих интересов. За годы реформ еще не полностью сложились реальные социальные субъекты, что затрудняет взаимодействие различных элементов и структур гражданского общества. Механизм упорядочения позиций и усвоения социальных ролей фрагментарен и неустойчив. В Казахстане пока не сформировался тип «экономического человека», способного самостоятельно и ответственно участвовать в рыночных отношениях.

Другими словами, институционализация конфликта в Казахстане находится на низком уровне, что проявляется в недостаточной развитости легитимных структур и механизмов выражения интересов граждан.

КЫРГЫЗСТАН: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ ДВАДЦАТИ ЛЕТ НЕЗАВИСИМОСТИ

Владимир ПРЯХИН

*доктор политических наук,
член Российской ассоциации исследований международных отношений
(РАМИ) (Москва, Россия)*

Введение

Вот уже 20 лет страны постсоветского пространства создают новую государственность. И хотя не все они справляются с проблемами одинаково успешно, каждая неизменно заявляет о приверженности демократическим идеалам и принципам.

Что касается Центрально-Азиатского региона, то здесь в течение первого десятилетия независимости «островом демократии» считался Кыргызстан, которому вскоре предстояло дважды столкнуться со сменой власти путем насильственных пере-

воротов, сопровождавшихся нарушениями общественного порядка и даже кровопролитием.

Данная статья содержит некоторые оценки кыргызского опыта государственного строительства.

Первые пятнадцать лет. Оазис демократии или ханство «голого короля»?

31 августа исполнилось 20 лет со дня провозглашения независимости Кыргызстана; на всем постсоветском пространстве, пожалуй, нет другого государства, роль и место которого в новой глобальной геостратегической парадигме изменились бы столь существенно.

За рубежом даже среди профессиональных политологов мало кто знал что-нибудь о Советской Киргизии. Как писал в свое время известный советолог профессор Массачусетского университета О. Алтстадт, «разведывательное сообщество США, знавшее все детали жизни в Кремле, не было достаточно хорошо подготовлено к информационной работе в республиках»¹ бывшего Советского Союза. Киргизская ССР была известна на Западе в основном как территория, на которой расположены стратегические месторождения урановых руд, а также как место «мягкой ссылки» инакомыслящих советских интеллигентов и «проштрафившихся» партийных работников. Сюда, например, после июньского Пленума ЦК КПСС 1957 года был «сослан» бывший министр иностранных дел СССР Д. Шепилов, который тогда некоторое время проработал в Академии наук Киргизской ССР.

С развалом СССР независимый Кыргызстан внезапно оказался на переднем крае мировой политики. Интерес США и Евросоюза (ЕС) к Кыргызстану во многом обусловлен его близостью к «дуге напряженности» (Афганистан, Иран и Ирак) и возможностью использовать территорию страны для транзита военных грузов в Афганистане. Далеко не последнюю роль в политических стратагемах играет и наличие у страны общей границы с западными регионами Китая².

¹ Ethnic Nationalism and Regional Conflict. The Former Soviet Union and Yugoslavia / Ed. by W.R. Duncan, G.P. Holman, Jr. Boulder: Westview Press, 1994. P. 125.

² Тему американско-китайских противоречий и соперничества в Центральной Азии политологи обходят стороной. Однако с уходом России на периферию мировой политики основным противоречием нашей эпохи все очевиднее становится противоречие между двумя крупнейшими державами современности — капиталистическими США и социалистической Китайской Народной Республикой. Так, американские исследователи Р. Бернстайн и Р. Манро цитируют просочившийся в открытую печать отчет о проходившем еще в ноябре — декабре 1993 года в Пекине закрытом заседании виднейших китайских военных и внешнеполитических аналитиков, представителей ЦК КПК и гражданских аналитических центров. В течение 11 дней в ходе этого «мозгового штурма» обсуждалась стратегия КНР в отношении США и остального мира. В отчете, в частности, отмечалось: «С настоящего времени главной целью американского гегемонизма и политики силового воздействия станет Китай. Суть американской стратегии — заставить Китай изменить идеологический курс и пойти по западному пути развития посредством торгово-экономических связей, осуществления контроля, введения санкций и силового воздействия. Контакты между странами будут использоваться для пропагандистского воздействия на представителей китайских элит и оказания финансовой поддержки враждебным Китаю силам как внутри страны, так и за ее пределами в ожидании удобного момента для дестабилизации обстановки. Будут также фабриковаться измышления о китайской угрозе в отношении соседних азиатских государств в целях порождения напряженности между Китаем и такими азиатскими странами».

Резко возросшая «стратегическая стоимость» Кыргызстана открыла новые возможности для политической элиты страны и породила иллюзии относительно возможности эффективно играть на противоречиях между различными центрами силы для достижения политических целей и элементарного набивания карманов долларами.

В этой сложной и противоречивой обстановке родился феномен независимого Кыргызстана периода пребывания у власти президента А. Акаева как «острова демократии» в центральноазиатском океане авторитаризма. В действительности же процветание демократии в первые 15 лет независимости Кыргызстана было не чем иным, как следствием инерции политического мышления. Здесь, на наш взгляд, уместно провести аналогию с «оттепелью» Н. Хрущева, наступившей после XX съезда КПСС. Тогдашний советский лидер мог фрондировать, заигрывать с любыми демократическими лозунгами, опираясь при этом на мощный сталинский репрессивный аппарат и его идеологию, глубоко проникшую в общественное мышление. Когда же Хрущев перешел границы «легкого демократического флирта», те же аппарат и мышление убрали его с политической сцены.

Кыргызское политическое мышление формировалось в духе лояльности советскому строю и общесоюзному государству. На референдуме 17 марта 1991 года подавляющее большинство кыргызстанцев проголосовало за сохранение единства СССР; националистические настроения были свойственны не столько широким массам населения, сколько определенной части политической элиты.

До сих пор практически никто из серьезных исследователей не отрицал того большого вклада, который общесоюзное государство внесло в развитие Кыргызстана, в том числе и в становление его национальной государственности. Поэтому вполне логично, что первым президентом независимого Кыргызстана был избран бывший заведующий отделом ЦК Компартии Киргизской ССР, в котором народ видел гаранта преемственности между советским и новым периодами развития страны и сохранения традиционных связей с другими бывшими советскими республиками, прежде всего с Россией.

Радикальный характер перемен, произошедших в 1991 году, был осознан далеко не сразу. В силу инерции политического мышления большинство жителей Кыргызстана, в том числе и довольно многочисленная русская община, полагали, что власть неприкосновенна, а посягательства на нее чреваты вводом частей внутренних войск и репрессиями. Кроме того, было распространено мнение, что республиканская элита по-прежнему продолжает ориентироваться только на Москву, а назначения на руководящие должности утверждаются в Кремле.

Что касается А. Акаева, то в течение 15 лет он играл в реальной политической жизни своеобразную роль «голого короля», причем достаточно успешно; по свидетельству многих аналитиков, в этом ему помогало владение инструментарием политтехнологий. Президент Беларуси А. Лукашенко после посещения Бишкека характеризовал Акаева следующим образом: «Это очень образованный, умный и в меру хитрый — в смысле отстаивания интересов Киргизии — человек. И самое главное — это самый интеллигентный из всех президентов. У него многому можно научиться, с ним приятно работать»³.

Разумеется, Акаев делал все, чтобы сохранить и даже приумножить ресурс позитивных кыргызско-российских отношений. С этой целью был предпринят умный и дальновидный шаг: законодательно установлен официальный статус русского языка как второ-

ми, как Индия, Индонезия и Малайзия, а также оказания давления на такие страны, как Япония и Южная Корея, в целях склонения их к действиям в русле американской политики» (*Bernstein R., Munro R. The Coming Conflict with China. NY: Alfred A. Knopf, 1997. P. 46—47*).

³ Акаев Аскар Акаевич, бывш. президент Кыргызстана. Документ Агентства федеральных расследований [<http://www.flb.ru/persprint/518.html>]. С. 4.

го государственного. Не каждый из лидеров стран СНГ смог бы принять подобное решение, чреватое протестами националистических оппозиционных кругов. Однако А. Акаев как ученый принял во внимание одно немаловажное обстоятельство: повышение статуса русского языка в политической ориентации страны ровным счетом ничего не меняет, а в отношениях с Москвой и влиятельной русскоязычной общиной в самом Кыргызстане лично ему принесет весьма ощутимые дивиденды.

Одновременно А. Акаев предпринял воистину титанические усилия, чтобы создать себе в глазах западных партнеров имидж последовательного демократа и борца за права человека и фундаментальные свободы. Вплоть до кануна «тюльпановой» революции 2005 года многие на Западе были уверены, что Акаев «выстраивает в Кыргызстане уникальную для ЦА политическую систему — демократию европейского типа», в которой легально действует множество политических партий, издаются оппозиционные газеты и активно работают международные правозащитные организации.

Но царствование «голого короля» не могло продолжаться вечно: в политической элите республики зрело осознание того, что клан Акаева стал играть роль, не соответствующую его реальному весу. С другой стороны, неприкосновенность власти президента не гарантировали никакие силовые структуры ни внутри страны, ни за рубежом. К тому же на начальном этапе независимости руководство Кыргызстана могло опереться на внушительные материально-технические и финансовые ресурсы, доставшиеся ему от Советской Киргизии и союзного государства. Одни только неликвиды предприятий военно-промышленного комплекса (завод «Физприбор», завод им. Ленина, предприятие «Кристалл», 110-й военный городок и др.) представляли собой немалую ценность, что позволяло А. Акаеву удачно оформлять «витрину» своего демократического государства. Однако за 15 лет эти ресурсы истощились, и республике надо было самостоятельно становиться на ноги в экономическом отношении.

Весна с «тюльпанами». Революция или платье для «голого короля»?

«Тюльпановая» революция 2005 года свершилась быстро и сравнительно бескровно. К. Бакиев хорошо усвоил уроки относительно легкого отстранения от власти своего предшественника: с самого начала он сделал ставку на укрепление репрессивного аппарата для подавления возможных выступлений оппозиции, а также на создание массовой опоры своего режима посредством формирования собственной влиятельной политической партии «Ак жол» (Светлый путь). Именно эти два фактора и должны были стать тем «платьем голого короля», которого был лишен его предшественник.

К. Бакиев предпринял также дополнительные усилия с целью мобилизации внешних источников для финансирования деградирующей экономики и содержания громоздкого, безмерно раздутого государственного аппарата республики. Его заигрывания с Москвой увенчались успехом: был обещан кредит на сумму в 2 млрд долл. Позднее, когда выявились истинные цели Бакиева, этот кредит вошел в историю российской дипломатии под печальным прозвищем «кыргызский лохотрон».

Спекулируя на «трудностях в отношениях с Москвой» и хорошо понимая заинтересованность США в транзитном центре «Манас», кыргызстанский лидер не без успеха использовал благосклонность Вашингтона для пополнения государственной казны. Кроме

того, К. Бакиев прилагал немалые усилия для опровержения распространявшейся оппозицией информации о финансовых злоупотреблениях его клана; для этого использовались все доступные дипломатические каналы.

Так, в ходе обеда с послом США в Кыргызстане Татьяной Гфеллер-Волкофф, состоявшегося 21 сентября 2009 года, Максим Бакиев, сын президента Кыргызстана, подчеркнул, что необходимо понять, какое место Кыргызстан должен занимать в мировой экономике и как воспользоваться этим для его развития. «Мы не хотим этих денег для себя, — клялся он американке, — мы хотим быть уверенными, что они будут использованы не в обычных, бесполезных проектах, а в чем-то действительно хорошо продуманном». Отвечая далее на вопрос посла, М. Бакиев ответил, что «русские не выполнили обещание по предоставлению кредита в 2 млрд долл.»⁴

Однако ко времени вышеупомянутого обеда слухи о коррумпированности президентского клана уже широко распространились. Источники в Бишкеке цитировали, в частности, слова сына К. Бакиева: в беседе с отцом он убеждал того, что «эти деньги (часть российского кредита. — В.П.) должны остаться в семье». Эти слова невозможно ни подтвердить, ни опровергнуть. И не случайно на первой пресс-конференции бывшего кыргызстанского президента, прибывшего после своего свержения в Беларусь, журналисты спросили, правда ли, что А. Лукашенко оплатил долги за российский газ российскими деньгами, якобы полученными от К. Бакиева в уплату за политическое убежище⁵.

Кыргызы и узбеки. Советское наследие или издержки независимости?

Бакиевы переоценили свои возможности: им не удалось ни создать достаточно надежный репрессивный аппарат для подавления инакомыслящих, ни заручиться поддержкой населения Кыргызстана. Более того, их усилия в этом направлении оказались контрпродуктивными, так как обострили опасения большинства политической элиты страны относительно формирования в стране диктатуры одной семьи, де-факто добивавшейся отстранения от власти остальных кланов.

Следует отметить, что в Кыргызстане насчитывается 40 наиболее крупных племен, составляющих кыргызскую нацию (это нашло отражение в государственном флаге республики), каждое из них имеет законные притязания на участие в политическом процессе. Именно поэтому так стремительно сформировалась антибакиевская оппозиция, свергшая новоявленного «короля», а точнее, используя кыргызскую терминологию, «хана». Однако на этот раз не обошлось без значительного кровопролития: в боях за Белый дом в Бишкеке погибло около 80 человек (в основном, молодых людей), вышедших на улицы по призыву своих клановых патронов.

Более масштабными были и сопутствовавшие государственному перевороту грабежи: в апрельские дни 2010 года в Бишкеке основательно повластвовали криминальные элементы и люмпены. Печальным памятником тех событий является дважды сожженное здание прокуратуры, не подлежащее восстановлению.

⁴ Посольство США о Максиме Бакиеве: «Умен, коррумпирован и может быть полезным для США». Документ Агентства АкиПресс от 15 декабря 2010 года [www.expoforum.akiexpress.org/news:303531]. С. 2.

⁵ См.: Комсомольская правда, электронная версия, документ [http://www.kp.ru/daily/24511/662254/]. С. 2.

Задачи наведения элементарного порядка в столице и стране, а также формирования новых органов власти тяжелым (подчас непосильным) бременем легли на плечи организаторов апрельского переворота. Готовы ли они были взять на себя всю полноту ответственности за судьбу государства? Разумеется, желающих занять главные должности было предостаточно, однако компетентных руководителей, пользующихся доверием населения, можно было пересчитать по пальцам одной руки. Учитывая недостаточность политического потенциала республики, приняли сомоново решение: отложить формирование стабильных властных структур на более поздний период и передать управление страной временному правительству во главе с приемлемой для всех кандидатурой профессора Р. Отунбаевой.

Безусловно, временные власти столкнулись с очень сложными проблемами переходного периода. Бакиева все еще находились в стране и достаточно комфортно расположились в своих родовых владениях на юге Кыргызстана. Кроме того, появились зловещие признаки обострения соперничества между различными региональными политическими элитами (так называемый синдром «Север — Юг»); правоохранительные органы были деморализованы и практически не контролировали ситуацию. К тому же в стране ощущался острый дефицит наличных финансовых средств.

Впрочем, денежные проблемы были решены новыми властями революционным путем: были вскрыты личные банковские сейфы членов «семьи» Бакиева, из которых был изъят и оприходован на нужды революции 21 млн долл. Впоследствии эта экспроприация трактовалась некоторыми членами нового состава Жогорку Кенеша (парламента) как не совсем законная, но свою роль в стабилизации финансовой ситуации она, безусловно, сыграла.

Совершенно иным образом складывалась ситуация в сферах политической стабилизации и межэтнических отношений: люди до сих пор вспоминают страшные дни 1990 года, когда вспыхнул конфликт между кыргызами и узбеками в Узгене. Однако нашлись и те, кто захотел нажить политический капитал, разжигая огонь новой братоубийственной войны.

Известны пять докладов, составленных различными комиссиями (в том числе одной международной во главе с авторитетным финским политическим деятелем и дипломатом К. Кильюненом), в которых даны противоречивые, а порой и взаимоисключающие оценки причин трагедии, произошедшей 11—15 июня 2010 года в южнокыргызстанских городах Ош и Джалал-Абад. Мнения международных экспертов колеблются между двумя крайностями: «геноцид против узбекской общины Кыргызстана» и «отечественная война кыргызского народа с узбекскими сепаратистами за сохранение территориальной целостности республики».

На самом же деле произошедшее в Узгене — это повторение событий, в той или иной форме имевших место почти во всех бывших советских республиках. В условиях резкого ослабления государственной власти, обострения политического межкланового соперничества, криминальных разборок за доступ к наркотрафику и растущей напряженности самым слабым звеном социального организма оказались межнациональные отношения. В Кыргызстане появилось немало желающих объяснить межэтническую рознь такими «естественными» факторами, как проявление якобы «неугасаемой вражды между воинами-кочевниками (кыргызами) и торговцами-ремесленниками (сартами), возникшей в течение многих столетий»⁶.

В действительности же никаких «естественных» причин для противостояния двух братских народов не существует: в Оше, например, меньше всего пострадали именно мес-

⁶ Документ «Аллах, сохрани мой Кыргызстан от всех бед!!!» организации «Оппозициядагы Туштук Кыргызстан Элдик Фронтуну». С. 1.

та совместного проживания кыргызов и узбеков, плечом к плечу оборонявшихся против погромщиков. Это, однако, не исключает наличия потенциальных очагов напряженности, порожденных неурегулированностью вопросов землепользования, распределения воды, использования родного языка, несовершенством системы охраны общественного порядка и судопроизводства, низким уровнем культуры, образования, СМИ и др.

Важнейшими функциями государства в такой многонациональной стране, как Кыргызстан, являются своевременное выявление противоречий и профилактика развития негативных тенденций. Эти функции достаточно эффективно выполнялись союзным государством, чье ослабление и последовавший вслед за этим распад сопровождались сотнями больших и малых вспышек межнациональной розни, одной из которых является и вышеупомянутый конфликт в Узгене.

Режиму президента А. Акаева, провозгласившему достаточно эффективную концепцию национальной политики: «Кыргызстан — наш общий дом», на некоторое время удалось стабилизировать ситуацию. Дело, однако, не только в качестве концепции, но и в материальных ресурсах для ее осуществления и правоохранительном потенциале государства. Коллапс кыргызского государства весной 2010 года наиболее ярко проявился в июньской трагедии, произошедшей в Оше и Джалал-Абаде.

Новым бишкекским властям предстоит выработать свою концепцию национальной политики и межэтнической гармонии. Несмотря на усиливающееся давление националистических кругов, в руководстве страны есть понимание того, что создание моноэтнического государства с привилегированным положением и особыми правами титульной нации для Кыргызстана неприемлемо. Как сказала Р. Отунбаева, выступая на курултае Ассамблеи народа Кыргызстана, «в нашей стране живут представители около 90 национальностей, они живут по нашим законам и обладают такими же правами, как и кыргызы»⁷.

Одна из главных задач властей состоит не только в выработке очередного «хорошего» документа, но и в его практической реализации, а также в обеспечении материальных гарантий равенства наций с точки зрения их представительства в органах центральной и местной администрации, в бизнесе, СМИ, культуре, образовании и, особенно, в правоохранительных органах. Как справедливо отмечалось в рекомендациях международной комиссии К. Кильюнена, «правительству следует: обеспечить, чтобы состав сил безопасности отражал этническое многообразие общества; проводить политику региональной ротации состава сил безопасности»⁸.

Республике предстоит непочатый край работы.

Форма правления. Парламентская или президентская?

С точки зрения государственного строительства в постсоветских странах значительный интерес представляет опыт Кыргызстана в формировании легитимных органов власти и принятии конституции после апрельских событий 2010 года. Новые власти стреми-

⁷ Ассамблея народа Кыргызстана приняла Концепцию этнической политики и консолидации. Документ международного информационного агентства «Фергана» [<http://www.fergananews.com/news.php?id=16899>]. С. 2.

⁸ Отчет международной независимой комиссии по исследованию событий на Юге Кыргызстана в июне 2010 года. С. 113.

лись, чтобы конституция предусматривала реальные юридические гарантии против возможной узурпации власти в руках одного человека (или одного клана).

Все предыдущие конституции независимого Кыргызстана наделяли главу государства полномочиями главного директивного органа; эта практика себя не оправдала. Было принято решение существенно усилить роль парламента и его спикера (*торага*), а также правительства и премьер-министра. Власть президента распространяется теперь в большей степени на принятие решений по вопросам, предполагающим наличие общенационального консенсуса (как правило, при возникновении чрезвычайных обстоятельств). К тому же было оговорено, что один человек не может избираться президентом более чем на один шестилетний срок. Таким образом, создавалась парламентско-президентская форма правления с достаточно хорошо продуманной системой сдержек и противовесов. В работе над новой конституцией под руководством О. Текебаева приняли участие специалисты из Венецианской комиссии и других международных организаций.

Текст проекта был одобрен далеко не всеми как в самом Кыргызстане, так и за его пределами, в особенности в центральноазиатских странах. Многие государствоведы и политологи указывали, что в условиях острой необходимости укрепить вертикали власти и навести элементарный порядок нужна строго централизованная президентская форма правления. Справедливо указывалось и на то, что в сложных условиях ослабления авторитета государственной власти главный водораздел в политической борьбе проходит не между сторонниками демократии и адептами авторитаризма, а между сохранением независимого государства и охлократией.

В дискуссиях о конституции поднимался даже вопрос о возможности введения в качестве чрезвычайной меры временного внешнего управления страной. Другие же политики (в частности, представители партий «Ар Намыс» и «Бутун Кыргызстан») открыто заявляли о намерении в случае своего прихода к власти вновь изменить конституцию и вернуться к президентской форме правления.

Справедливость многих доводов сторонников сильной президентской власти подтвердили последующие события.

Между тем первые месяцы работы нового Жогорку Кенеша (парламента), избранного на выборах 16 октября 2010 года, показали, что в условиях Кыргызстана парламентская форма правления при всех своих недостатках обладает одним очень важным преимуществом: она обеспечивает соревновательность и транспарентность политического процесса. Тем самым создаются благоприятные предпосылки для селекции политиков и менеджеров высшего и среднего звена, не замешанных (точнее говоря, менее замешанных) в коррупционных схемах.

Согласно данным международной организации «Transparency International», в 2010 году Кыргызстан занимал 164 место по степени коррумпированности среди 178 обследованных стран мира⁹. Процветающее взяточничество является главным препятствием на пути зарубежных инвестиций, необходимых для эффективного развития и реструктуризации экономики, без которых интеграция Кыргызстана в мировое хозяйство просто невозможна.

На протяжении зимы и весны 2010—2011 годов в Жогорку Кенеше нелицеприятно обсуждались наиболее острые темы, касающиеся коррупции государственных чиновников высшего звена; было также затронуто немало других злободневных вопросов, включая схему поставок горючего для Транзитного центра США по доставке грузов в Афганистан, скандал вокруг оператора сотовой связи «Мегаком», порядок и практику выдачи

⁹ См.: Кыргызстан по-прежнему остается одной из самых коррумпированных стран в мире // Материал информационного агентства «24.kg».

лицензий на разработку природных ископаемых и др. Публичная кампания обмена ком-прома-том, безусловно, способствует хорошей подготовке электората к предстоящим президентским выборам (30 октября 2011 г.), призванным завершить процесс формирования легитимных органов власти.

Политика России. Имперские амбиции или достойный ответ новым вызовам и угрозам?

10 июня 2011 года омбудсмен Кыргызстана Т. Акун выступил с резким протестом в отношении выраженной ранее генеральным секретарем Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) готовности в случае необходимости оказать содействие государствам-членам при возникновении ситуации, подобной той, что имела место на юге Кыргызстана в 2010 году.

По мнению Т. Акуна, заявление Н. Бордюжи «не вполне соответствует нормам международного права». Как подчеркнул главный правозащитник республики, «уместно напомнить положения статьи 5 Устава ОДКБ от 7 октября 2002 года, в которой говорится, что Организация действует на основе неукоснительного уважения независимости, добровольности участия, равенства прав и обязанностей государств-членов, невмешательства в дела, подпадающие под национальную юрисдикцию государств-членов»¹⁰.

Заявление Т. Акуна имело под собой определенные основания: речь шла не об адекватности позиции генсека ОДКБ, а о настроениях общественности Кыргызстана летом 2010 года. Когда официальное число жертв погромов в Оше и Джалал-Абаде превысило 400 человек, многие граждане республики не видели иной альтернативы, кроме ввода российских воинских контингентов в страну. Некоторые горячие головы публично высказывались за провозглашение Кыргызстана составной частью России в качестве девятого федерального округа¹¹.

Как представляется, в этих условиях следовало бы выразить благодарность уважаемому правозащитнику Т. Акуну за ревностную защиту интересов России, у которой нет никаких мотивов для какого-либо вмешательства во внутренние дела маленького дружественного независимого государства. Безусловно, кыргызы близки русским как народ бывшего СССР, но они сами сделали свой выбор в пользу независимости, и Москва более не несет ответственности за поддержание политической стабильности и гармонии межэтнических отношений в этой стране.

Более того, неосторожное манипулирование военно-политическим инструментарием в Центральной Азии чревато очень серьезными последствиями. В 1979 году мало кто сомневался, что ввод ограниченного контингента советских войск в Афганистан был осуществлен по просьбе афганского правительства, а население доброжелательно отнеслось к советским военным. Однако, как известно, исход этой акции был весьма плачевен.

¹⁰ Омбудсмен Киргизии: Ни ОДКБ, ни другая организация не вправе вмешиваться во внутренние дела Киргизии. Документ информационного агентства «Регнум» от 10 июня 2011 года [<http://www.regnum.ru/news/1414579.html>]. С. 1.

¹¹ См.: Нуркамил Саскеев: В Кыргызстане необходимо провести референдум о присоединении к России. Документ информационного агентства «24.kg» от 5 октября 2010 года [<http://www.24kg.org/community/83950-nurkamil-saskeev-v-kyrgyzstane-neobxodimo.html>]. С. 1.

Думается, что и сейчас есть немало хитроумных политиков, в стратегиях которых предусматриваются игра на «имперских амбициях» и возможность более глубоко вовлечь Москву в опасные маневры на центральноазиатском театре.

Именно поэтому как никогда необходимо руководствоваться не эмоциями, а реалистическими оценками ситуации в регионе.

- Во-первых, Россия не имеет в настоящее время и доли тех возможностей, которыми когда-то располагал СССР. Ее ВВП составляет 70% от индийского, половину японского, чуть больше четверти китайского, и по 15% от США и ЕС. При таком соотношении сил участие России в каком-либо серьезном соперничестве за доминирование в Центральной Азии — это химера.
- Во-вторых, «Большая игра» разворачивается между другими, куда более мощными игроками, которые были бы весьма заинтересованы в использовании российского «пушечного мяса» во взаимном сведении счетов, и попадаться на их уловки не стоит.

Следует отметить, что на постсоветском пространстве, вопреки утверждениям тех, кто активно содействовал развалу СССР, сохраняется культурно-историческая общность населяющих его народов. Существует значительный интеграционный задел, и степень его политической, экономической и идеологической реализации будет зависеть от конкретной ситуации в мире.

- В-третьих, XXI век отличается качественным сокращением политической составляющей в мировом историческом процессе: на передний план выдвигаются новые глобальные проблемы, вызовы и угрозы как социального, так и антропогенного характера, требующие консолидации усилий всего международного сообщества. Наша цивилизация приблизилась к некоему рубежу, и происходящие сегодня события делают XXI век совершенно непохожим на предыдущие этапы исторического развития: каждая из современных глобальных проблем, не будучи своевременно решенной, угрожает гибелью всему человечеству.

Для осознания современных рисков и угроз, а также поисков выхода из цивилизационного тупика необходим прежде всего интеллектуальный потенциал, и здесь Россия может быть вполне конкурентоспособна по отношению к своим партнерам как на Западе, так и на Востоке.

Как отмечалось в докладе, подготовленном специалистами Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук, «участие в решении глобальных проблем — непереносимое условие вхождения России в мировое сообщество. Необходимо ее активное вовлечение в выработку общих подходов к решению глобальных проблем, которые с каждым годом все более грозно надвигаются на человечество. Рост народонаселения на земном шаре опережает расширение возможностей его жизнеобеспечения. Возрастание потребностей производства и потребления обгоняет развитие альтернативных ресурсов взамен быстро истощающихся источников сырья и энергии. Промышленный и научно-технический прогресс оборачиваются катастрофическим ухудшением состояния среды обитания на нашей планете»¹².

Когда-то на заре XX века именно в Центральной Азии в типографии Семиреченского областного правления был напечатан грандиозный проект «Общего дела» для всего

¹² Россия в системе международных отношений ближайшего десятилетия. Доклад по итогам прогностического исследования, проведенного в рамках инициативного научного проекта при финансировании Российским фондом фундаментальных исследований. М.: Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук, 1995. С. 58.

человечества, призывавший «орудие разрушения обратить в орудие спасения»¹³, заменить соперничество и войны совместным трудом международного сообщества. Этот проект предвосхитил развитие мировой науки на столетие вперед, и сегодня, в XXI веке, его предстоит реализовать.

Когда Центральная Азия из арены соперничества превратится в платформу конструктивного сотрудничества народов всех социальных систем, конфессий и наций, Кыргызстану представится возможность выполнить свою уникальную функцию политологической лаборатории демократического развития международного сообщества.

З а к л ю ч е н и е: ***реалистическая демократия*** ***как путь к демократической реальности***

Анализируя проблемы демократического развития, не следует забывать, что помимо авторитаризма, тоталитаризма и других антигуманистических политических режимов на постсоветском пространстве весьма высока опасность формирования (или, говоря точнее, рецидивов) вырожденной формы демократии, зависящей от меняющихся прихотей толпы, постоянно подпадающей под влияние популистов и демагогов; еще Аристотель метко назвал ее *охлакратией* (что в переводе с греческого означает «власть черни», «власть толпы»).

Пример недавних событий в Кыргызстане однозначно свидетельствует о том, что для новой, по-настоящему демократической элиты этот вид социальной девиации является не менее опасным, чем риски, связанные с угрозами авторитаризма. Путь к *реальной* демократии идет через формирование устойчивых, признанных народом и международным сообществом легитимных органов власти, обладающих *реальными* инструментами контроля политической и экономической ситуации.

К моменту, когда эта статья выйдет из печати, в Кыргызстане пройдут и, возможно, завершатся президентские выборы. Мировое сообщество и международные организации прилагают усилия для того, чтобы эти выборы прошли в соответствии с общепринятыми демократическими стандартами, то есть честно и справедливо. Тем самым будет завершён сложный процесс формирования легитимных органов власти как важнейшей предпосылки дальнейшего уверенного движения Кыргызстана по пути демократии и экономического процветания.

¹³ Философия общего дела. Статьи, мысли и письма Николая Федоровича Федорова / Под ред. В.А. Коженикова, Н.П. Петерсона. Т. I. Верный. Типография Семиреченского областного правления, 1906. С. 656.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

ПРОБЛЕМЫ СЫРЬЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЫ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКО-КАВКАЗСКОГО РЕГИОНА

Александр ТВАЛЧРЕЛИДЗЕ

доктор геолого-минералогических наук,
академик Академии естественных наук Грузии
(Тбилиси, Грузия)

Автандил СИЛАГАДЗЕ

доктор экономических наук,
член-корреспондент
Национальной академии наук Грузии
(Тбилиси, Грузия)

Введение

Российско-украинские «газовые войны» и холодные зимы, охватившие Южную и Центральную Европу в январе 2006 и 2009 годов¹, с необычайной

ясностью выявили сырьевую незащищенность Европы и ее зависимость от доброй воли России. Справедливости ради надо

¹ См.: Stern J. Russia-Ukraine Gas Crisis of January 2006. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies,

2006; Kovacevic A. The Impact of the Russia — Ukraine Gas Crisis in the South Eastern Europe. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2009 и др.

отметить, что отдельные исследования, посвященные этой теме, появлялись еще до «холодной зимы» 2009 года², однако их влияние на руководство Еврокомиссии было, мягко говоря, незначительным. Так, до кризиса 2009 года Международное агентство по энергетике не видело в энергетической безопасности Европы никаких «подводных камней»³.

Позиция Института общественной политики Джеймса А. Бейкера III, который еще в 2005 году советовал по возможности сократить влияние России на энергетический сектор и предложил модель международной торговли газом (Baker Institute World Gas Trade Model — BIWGTM)⁴, оказалась куда дальновиднее.

При нынешней сырьевой незащищенности Европы любые международные конфликты, прерывающие устойчивый поток сырья в регион, могут тяжело отразиться на повседневной жизни европейцев, и на стабильности их демократических правил.

С ресурсной безопасностью и экономикой Европы напрямую связаны перспективы устойчивого развития Центрально-Азиатско-Кавказского региона⁵. Уже

осуществленные проекты (нефтепровод Баку — Тбилиси — Джейхан и газопровод Баку — Эрзерум) коренным образом изменили геополитическую и геоэкономическую ситуацию в регионе, да и в Европе в целом.

В данной статье мы попытаемся проанализировать, в какой степени новые проекты скажутся на сырьевой безопасности Европы и тенденциях устойчивого развития Центрально-Азиатско-Кавказского региона.

В нашем распоряжении имеется огромный статистический материал по мировым потокам сырья⁶, используя который, мы попытаемся проанализировать вопрос о сырьевой безопасности Европы и выявить «черные дыры» в сложнейшей инфраструктуре ее рынков.

В настоящей статье рассматриваются следующие виды сырья, имеющие решающее влияние на экономическое развитие: нефть, газ, уголь, железо, медь, свинец, цинк, золото. Остальные сырьевые рынки, имеющие не менее важное значение для устойчивого развития, не оказывают определяющего влияния на макроэкономические параметры⁷.

² См.: *Campaner N.* The Eastern Vector of Russian Oil and Gas Exports: What Impact on the EU Energy Security? Paris: 5th European PHD Gas Seminar, University Paris-Dauphine, CGEMP, 2007; *Finon D., Locatelli C.* Russian and European Gas Interdependence: Can Market Forces Balance Out Geopolitics? // *Cahier de Recherche LEPII, série EPE*, No. 41 bis, 2007. P. 1—38; *Loskot-Strachota A.* The Russian Gas for Europe. Warsaw: Ośrodek Studiów Wschodnich, 2006 и др.

³ World Energy Outlook 2008. Paris: International Energy Agency, 2008.

⁴ См.: *Hartley P., Medlock K.B.* Political and Economic Influences on the Future World Market for Natural Gas. Washington, D.C.: Geopolitics of Gas Working Paper Series, Energy Forum, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, 2005.

⁵ См.: *Ismailov E., Papava V.* The Central Caucasus: Problems of Geopolitical Economy. New York: Nova Science Publishers, 2008; *Они же.* Rethinking Central Eurasia. Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS; Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2010 [http://www.silkroadstudies.

org/new/inside/publications/Rethinking.html]; *Papava V.* The Economic Challenges of the Black Sea Region: The Global Financial Crisis and Energy Sector Cooperation // *Southeast European and Black Sea Studies*, 2010, Vol. 10, No. 3; *Твалчредидзе А., Силагадзе А., Кеишелашвили Г., Гегия Д.* Программа социально-экономического развития Грузии. Тбилиси: Некери, 2011 (на груз. яз.); *Силагадзе А.* Современные финансовые и монетарные тенденции в Грузии // *Кавказ & Глобализация*, 2010, Том 4, Выпуск 1—2. С. 62—78; *Silagadze A., Gelashvili S.* Gegenwärtige Finanzlage und Monetäre Aspekte in Georgien // *Universität Potsdam*, 2009, No. G-10. S. 15—25; *Silagadze A., Tokmarishvili M.* Challenges of the Post-Communist Financial-Currency Policy. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2009; *Basilia T., Silagadze A., Chikvaidze T.* Post-Transformation: Georgian Economy at the Threshold of XXI Century. Tbilisi, 2001 (на груз. яз.) и др.

⁶ См.: *Tvalchrelidze A.* Economics of Commodities and Commodity Markets. New York, NY: Nova Science Publishers, Inc., 2011.

⁷ См.: Ibidem.

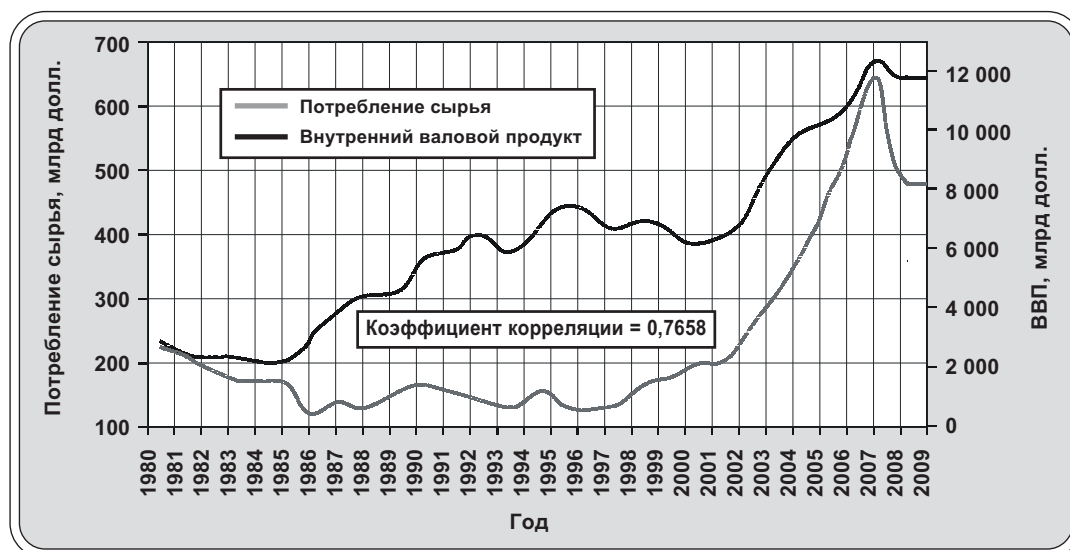
Соотношение между валовым внутренним продуктом и потреблением сырья в Европе

Для анализа мы воспользовались базой данных Всемирного банка, публикующего сводки по валовому внутреннему продукту (ВВП) всех стран — членов ООН⁸, и огромным статистическим материалом⁹.

Рисунок 1 позволяет выявить взаимосвязь между потреблением отмеченных видов сырья и ВВП Европы за период 1980—2009 годов. При этом потребление рассчитано как сумма произведений объема использованных видов сырья и их среднегодовой оптовой цены в текущих ценах в долларах.

Рисунок 1

Отношение между ВВП и потреблением сырья в Европе



⁸ См.: World Bank data base [<http://worldbank.org/Indicators/>].

⁹ См.: BP Statistical Review of World Energy. London: BP p.l.c., 2011; World Oil Outlook. Paris: Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2009; Natural Gas Information. Paris: International Energy Agency, 2008; International Coal Markets Outlook. The End of the Boom. New York: Wood & Macenzie, Barlow Jenker, and Hill & Associates, 2008; Jorgenson J.D. Iron Ore. В кн.: Mineral Commodity Summaries. Reston: U.S. Geological Survey & U.S. Department of the Interior, 2009. P. 81—82; Iron Ore Market 2008—2010. Geneva: Thrust Fund on Iron Ore Information. U.N. Conference on Trade and Development, 2009; Fendon M. Iron and Steel. В кн.: U.S. Geological Survey Minerals Yearbook — 2007. Reston: U.S. Geological Survey & U.S. Department of the Interior, 2009. P. 37.1—37.18.; The World Copper Factbook. Lisbon: International Copper Study Group, 2008; Copper. Commodity Profile. Keyworth, Nottingham: British Geological Survey, Natural Environment Research Council, 2008; Brown T.J., Hetherington L.E., Hannis S.D., Bide T., Benham A.J., Idoine N.E., Lusty P.A.J. World Mineral Production 2003—2007. Keyworth, Nottingham: British Geological Survey, Natural Environment Research Council, 2009; Мировая статистика [<http://www.mineral.ru/Facts/stat/index.html>]; Мировые цены на сырье [<http://www.mineral.ru/Facts/Prices/index.html>]; Lead and Zinc Statistics, 2006, Vol. 46, No. 2; Modern and Ancient Gold Prices. Only Gold [<http://www.onlygold.com>]; L'état du monde — 2008. Paris: Éditions La Découverte, 2007; Chapter I. Statistics of Grain and Feed. В кн.: Agricultural Statistics 2010. Washington: United States Department of Agriculture, National Agricultural Statistics Service, United States Government Printing Office, 2010. P. I.1—I.44; World Coffee Production. Total Production Crop Years 2000/01 to 2008/09. London: World Coffee Organization, 2009; Fundamental Factors Affecting Agricultural and Other Commodities. Chicago: Research & Product Development, CME Group, 2009 и мн. др.

Высокое значение коэффициента корреляции позволяет произвести математическое моделирование этой взаимосвязи или, иными словами, описать ВВП в терминах потребления сырья.

Действительно¹⁰, обращаясь к классическим определениям¹¹, ВВП можно выразить следующей формулой:

$$GDP = \sum_i (P_i S_i) + \sum_i (P_i^n F_n) + A_s, \quad (1)$$

где: GDP — ВВП,

P_i — среднегодовая взвешенная рыночная цена $i^{\text{го}}$ сырья,

S_i — годовой объем потребления $i^{\text{го}}$ сырья,

P_i^n — цена конечного n продукта, произведенного из $i^{\text{го}}$ сырья,

F_n — объем продаж $n^{\text{го}}$ продукта,

A_s — добавленная стоимость всех услуг (правительство, страхование, финансы, образование, здравоохранение и т.д.).

Отчетливо видно, что в уравнении (1) косвенно принимает участие внешнеторговое сальдо. Исключая «информационный шум», создаваемый услугами, и обозначая потребление сырья через x , а ВВП — через y , возможно построить уравнение регрессии, связывающее эти две независимые величины¹²:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_p x_{ip} + \varepsilon_i, \quad (2)$$

где ε_i — остаток уравнения $\vec{x} = \begin{pmatrix} x_{11} & \dots & x_{1p} \\ \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & \dots & x_{np} \end{pmatrix}, \quad (3)$

а коэффициент β , определяемый методом наименьших квадратов¹³, означает, что стандартное отклонение в точках (x_i, y_i) должно быть минимальным, что достигается экстремумом регрессии

$$F(\vec{\beta}_n) = \sum_{n=1}^p \left[\overline{y_n} - B(\overline{x_n}, \vec{\beta}_n) \right]^2. \quad (4)$$

Подобная методика позволяет рассчитать коэффициенты, стандартное отклонение и остаток ε_i даже в рассматриваемых нами нелинейных случаях.

Рисунок 2 отображает модель взаимоотношения потребления сырья и ВВП в Европе, выраженную квадратным уравнением регрессии.

Таким образом, потребление сырья оказывает огромное влияние на экономическое развитие Европы. При этом сырьевые рынки Европы не защищены и в весьма значительной степени зависят от импорта.

Рисунок 3 показывает отношение внутриевропейского производства сырья к объему его потребления в 2009 году. Статистические данные заимствованы из цитированной ли-

¹⁰ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

¹¹ См.: Sachs J.D., Larrain F.B. Macroeconomics in the Global Economy. New York: Simon & Schuster, 1993.

¹² См.: Миронов В.Л., Суранов А.Ю. Исследование случайных сигналов. Барнаул: Изд-во Барнаульского университета, 2001; Твалчрелидзе А.Г. Полезные ископаемые и минеральная ресурсная база Грузии. Москва: Руды и металлы, 2006.

¹³ См.: Least Squares Regression Line [http://www.une.edu.au].

Рисунок 2

Модель отношения между ВВП и потреблением сырья в Европе

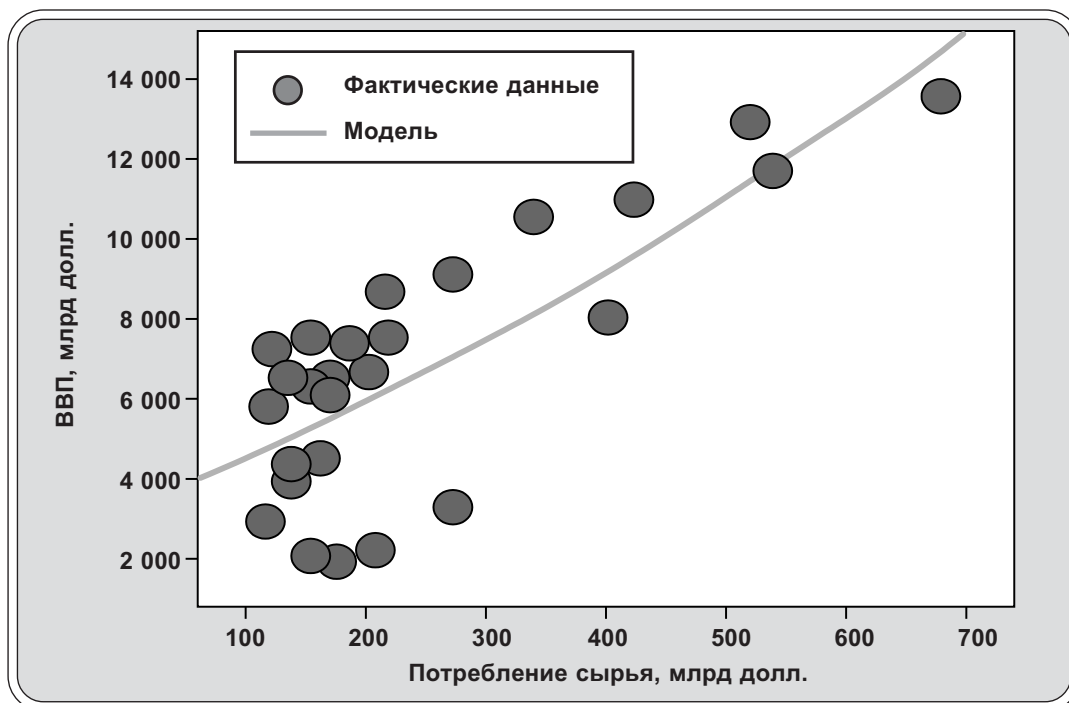
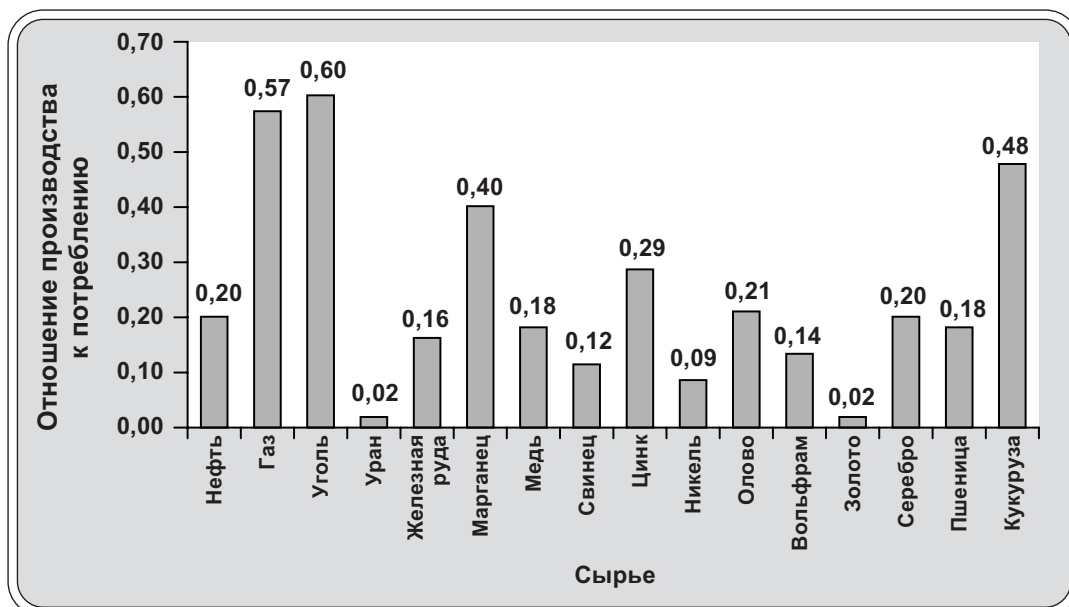


Рисунок 3

Отношение производства основных видов сырья в Европе к его внутреннему потреблению



тературы и подтверждены множеством других источников¹⁴. Отчетливо видно, что Европа не в состоянии обеспечить себя ни одним видом стратегического сырья.

Рассмотрим подробнее ситуацию с основными видами стратегических ресурсов, необходимых Европе, а также соответствующую инфраструктуру.

Потребление энергоресурсов

Таблица 1, созданная на основе цитированных и некоторых других источников¹⁵, иллюстрирует структуру потребления энергии в среднем по Европе.

Таблица 1

Структура потребления энергоресурсов в Европе

Вид энергетики	%
Гидроэнергетика	4,43
Сырая нефть	40,35
Природный газ	24,85
Уголь	18,02
«Зеленая» энергетика	0,22
Ядерная энергетика	12,13

Отчетливо видно, что предпочтение отдается таким традиционным энергоресурсам, как нефть, природный газ, уголь, ядерная энергетика, отчасти гидроэнергетика, в то время как «зеленая» энергетика, несмотря на значительные усилия последних лет¹⁶, находится пока в зачаточном состоянии.

Если сопоставить эти данные со сведениями, содержащимися в рис. 2, становится ясным, что энергетическая безопасность Европы целиком зависит от развития инфраструктуры транспорта углеводородов и угля (нефте- и газопроводов, нефтяных, газовых и угольных портов, терминалов танкерного флота и т.д.).

Чтобы разобраться в этом вопросе, рассмотрим рис. 4 и несколько таблиц.

Рисунок 4 демонстрирует систему магистральных нефтепроводов Европы, детальное описание которых было опубликовано ранее¹⁷. Из рисунка видно, что эта система либо сочленяется с системой «Дружба», либо соединяет нефтяные порты с нефтеперерабатывающими мощностями.

¹⁴ См.: Uranium. В кн.: Annual Energy Review 2008. Washington, D.C.: Energy Information Administration, 2009. P. 273—280; Uranium 2007: Resources, Production and Demand. Paris: OECD Nuclear Energy Agency & International Atomic Energy Agency, 2008; Corathers L.A. Manganese. В кн.: U.S. Geological Survey Minerals Yearbook — 2007. Reston: U.S. Geological Survey & U.S. Department of Interior, 2009. P. 47.1—47.20; Nickel Production [http://www.chemlink.com.au]; Klapwijk P. World Silver Survey 2009. Presentation. New York: GFMS, 2009; Carlin J.F., Jr. Tin. В кн.: U.S. Geological Survey Minerals Yearbook — 2006. Reston: U.S. Geological Survey & U.S. Department of the Interior, 2008. P. 77.1—77.12 и др.

¹⁵ См.: 2007 Survey of Energy Resources. London: World Energy Council, 2008; International Energy Outlook 2009. Washington, D.C. 20585: Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, 2009; Oil and Gas Industry and Investment Overview. Dallas: Five States Energy Company LLC, 2005 и др.

¹⁶ См.: Renewables 2010. Global Status Report. Renewable Energy Policy Network for the 21st Century. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2010.

¹⁷ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

Рисунок 4

Система магистральных нефтепроводов Европы



Таблица 2 описывает основные нефтяные порты Европы¹⁸, совокупная пропускная способность которых составляет более 570 млн т сырой нефти. Эта цифра составляет 18,84% от пропускной способности всех нефтяных портов мира¹⁹.

Таблица 2

Основные нефтяные порты Европы

Порт	Страна	Пропускная способность, млн т/год
Вильгельмсгавен	Германия	30,92
Гамбург	Германия	14,70

¹⁸ См.: Overview of Cargo Turnover. Port of Hamburg [<http://www.hafen-hamburg.de>]; Grand port maritime du Havre. Statistics [<http://www.havre-port.fr>]; Tableau general des trafics. Grand port maritime de Marseille [<http://www.marseille-port.fr>]; Port of Barcelona Traffic Statistics [<http://www.apb.es>]; Port of Leixões [<https://www.apdl.pt>]; Focus on Ports. London: Palgrave Macmillan Publishers, 2007; Port of Antwerp. Maritime Cargo Statistics [<http://www.portofantwerp.com>]; Factual Report on the European Port Sector. Brussels: European Sea Ports Organization, 2007; Port of Naantali: Annual Report 2009. Naantali, Finland, 2010; Port of Tallinn: Consolidated Annual Report of the Year Ended 31st of December 2009. Tallinn: Estonia, 2010; Port of Ventspils [<http://www.portofventspils.com>]; Port of Klaipeda [<http://www.portofklaipeda.lt/en.php/statistics>]; Thessaloniki Port Authority S.A. Statistics [<http://www.thpa.gr>]; Port of Omisalj [<http://www.jadroagent.com/omisalj.htm>]; Annual Report: Constanța Port. Constanța, Romania: National Company Maritime Ports Administration S.A., 2010.

¹⁹ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

Таблица 2 (продолжение)

Порт	Страна	Пропускная способность, млн т/год
Марсель	Франция	55,20
Гавр	Франция	30,26
Дюнкерк	Франция	10,21
Триест	Италия	30,24
Генуя	Италия	15,46
Альгесирас	Испания	15,96
Барселона	Испания	10,10
Лейхое	Португалия	7,64
Милфорд Хейвен	Великобритания	21,90
Гримсби и Иммингем	Великобритания	14,00
Лондон	Великобритания	12,00
Саутгемптон	Великобритания	10,30
Форт	Великобритания	9,70
Корк	Ирландия	5,88
Дублин	Ирландия	2,49
Антверпен	Бельгия	25,43
Берген	Норвегия	60,92
Нарвик	Норвегия	12,00
Кармсунд	Норвегия	10,10
Брофиорд	Швеция	16,44
Гётеборг	Швеция	15,37
Наантали	Финляндия	2,68
Фредерия	Дания	10,27
Статойл-Гавнен	Дания	8,35
Гданьск	Польша	10,73
Таллинн	Эстония	36,00
Вентспилс	Латвия	20,02
Клайпеда-Бутинге	Литва	7,14
Ларнака	Кипр	2,03

Таблица 2 (продолжение)

Порт	Страна	Пропускная способность, млн т/год
Тессалоники	Греция	8,12
Влоре	Албания	8,55
Омишадж	Хорватия	7,68
Констанца	Румыния	8,58
Бургас	Болгария	6,88
ИТОГО		574,25

Табл. 3 характеризует европейский танкерный флот²⁰, общая грузоподъемность которого составляет 68,9 млн т сырой нефти (37% от грузоподъемности мирового танкерного флота).

Таблица 3

Танкерный флот Европы

Компания	Штаб-квартира	Грузоподъемность, млн т
Фронтлайн	Осло	16,08
Евронав	Антверпен	9,43
Группа Ангелокуссиса	Афины	8,30
Группа Цакоса	Афины	6,13
BW Shipping Managers	Осло	5,17
Динаком	Афины	4,85
Маерск	Копенгаген	4,85
БП	Лондон	4,40
Тенамарис	Афины	3,55
Торм	Копенгаген	3,51
Минерва Марина	Афины	2,63
ИТОГО		68.90

Таким образом, в Европе хорошо развита инфраструктура для поставок и распределения сырой нефти, источники которой диверсифицированы, то есть в этой сфере реальные угрозы отсутствуют.

²⁰ См.: Tanker Fleet // Tanker Shipping Review, March 2008. P. 1—66; World Tanker Fleet. Pacific LA Marine Terminal LLC [<http://www.pacificenergypier400.com>].

Иначе обстоит дело с инфраструктурой природного газа. Европа ежегодно потребляет 492,5 млрд куб. м природного газа, что составляет 15,54% мирового потребления²¹.

Для устойчивого функционирования газового сектора энергетики необходима развитая инфраструктура, включающая (помимо системы газопроводов, которую мы рассмотрим ниже) подземные газохранилища, импортные терминалы сжиженного газа и соответствующий флот для его перевозки.

Таблица 4 содержит информацию о подземных газохранилищах Европы²²; их общая вместимость составляет 84,6 млрд куб. м, а пиковая производительность — 1,56 млрд куб. м

Таблица 4

Характеристика подземных газохранилищ Европы

Страна	Число газохранилищ	Мощность, млн куб. м	Пиковая производительность, млн куб. м /сутки
Австрия	5	2 849	32,2
Бельгия	2	635	23,0
Болгария	1	502	3,3
Великобритания	6	4 364	128,5
Венгрия	5	3 610	47,5
Германия	42	19 149	462,9
Дания	2	840	13,0
Ирландия	1	210	2,1
Испания	2	2 366	12,5
Италия	10	17 415	296,1
Латвия	1	4 400	51,0
Нидерланды	4	5 000	171,0
Польша	6	1 652	20,2
Румыния	5	3 694	26,0
Словакия	2	2 740	33,4
Франция	15	11 683	189,3
Хорватия	1	558	5,0
Чехия	8	2 891	45,4
Швеция	1	9	2,0
ИТОГО	119	84 567	1 564,4

²¹ Расчет произведен на основе статистических данных BP (BP Statistical Review of World Energy 2011).

²² См.: Khan S. Underground Storage of Gas. Report of Working Committee 2. Triennium 2003—2006. Amsterdam: International Gas Union, 2006; Current State and Issues Concerning Underground Natural Gas Storage. Docket No. AD04-11-000. Washington, D.C.: Federal Energy Regulation Commission, 2004; Левыкин Е.В. Подземные газохранилища [http://www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/007/951.htm].

в сутки. В зимнее время Европа потребляет около 345 млрд куб. м газа, или 1,72 млрд куб. м в день. Таким образом, пиковая производительность газохранилищ приблизительно соответствует суточной потребности, но их мощность может покрыть лишь 24,5% от зимней потребности. Иными словами, в зимнее время запасов газа в среднем хватит лишь на 40 дней!

Еще более чревата рисками ситуация с инфраструктурой сжиженного газа. Из табл. 5, содержащей сведения об импортных терминалах сжиженного газа Европы²³, видно, что суммарная вместимость их газохранилищ составляет всего 3,3 млн куб. м сжиженного газа. При этом годовая мощность его газификации равняется 147,8 млн куб. м, что не превышает 0,03% годового потребления газа в Европе!

Таблица 5

Импортные терминалы сжиженного газа Европы

Страна	Название	Мощность газификации, млн куб. м /год	Вместимость газохранилищ, тыс. куб. м
Бельгия	Зеебрюгге	9,0	261
Великобритания	Айл оф Грейн	7,9	200
Греция	Ревитусса	2,2	130
Испания	Барселона	24,8	540
	Бильбао	12,0	300
	Картахена	18,0	287
	Хуелва	18,1	460
	Сагунто	12,0	300
	Всего	84,9	1,887
Италия	Панигалия	5,7	100
Португалия	Синеш	8,9	240
Франция	Фос-сюр-Мер	12,0	150
	Монтуар де Бретань	17,2	360
	Всего	29,2	510
ИТОГО		147,8	3,328

Таким образом, основная нагрузка по транспортировке газа ложится на газопроводы.

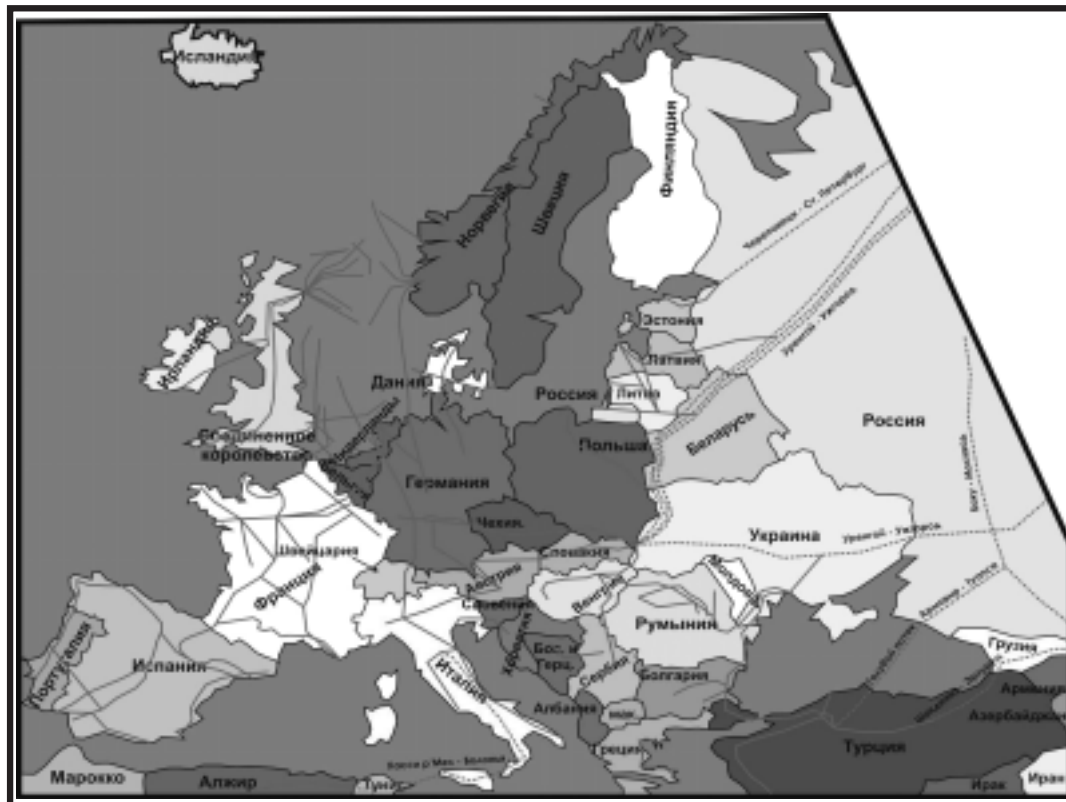
На рис. 5 изображена схема инфраструктуры важнейших магистральных газопроводов Европы и их сочленений с экспортными газопроводами разных стран²⁴. Как видно из рисунка, внутренняя система газопроводов весьма диверсифицирована, однако, не считая газовых полей Северного моря, она сочленяется лишь с газопроводом, ведущим из

²³ См.: Natural Gas Information.

²⁴ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.; The Atlas of Gas Pipelines in CIS, Baltic States & Europe [http://www.neftekart.ru]; World Pipelines Maps — Crude Oil (petroleum) Pipelines — Natural Gas Pipelines — Products Pipelines [http://www.theodora.com/pipelines].

Рисунок 5

Система магистральных газопроводов Европы



Алжира в Болонью, а также с газопроводами Ужгород — Уренгой, Череповец — Санкт-Петербург и «Голубым потоком».

Отсюда следует, что львиная доля поставок газа на европейский рынок осуществляется либо непосредственно из России, либо же из Туркменистана через Россию. В связи с этим для нас остается совершенно непонятным, как после русско-украинского газового конфликта 2006 года (но до «холодной зимы» 2009 г.) эксперты могли считать европейскую газовую инфраструктуру достаточной для обеспечения энергетической безопасности Евросоюза (ЕС)²⁵. Специалисты Института общественной политики Джеймса А. Бейкера III оказались более прозорливыми: еще в 2004 году они предсказывали серьезные газовые конфликты с Россией и советовали Европе всемерно развивать инфраструктуру²⁶.

По нашему мнению, для скорейшего выхода из создавшегося положения необходимо ускоренное строительство газопровода Бэктон (Великобритания) — Гронинген (Нидерланды)²⁷; развитие проекта «Набукко»²⁸ и массированное сооружение импортных терминалов сжиженного газа.

²⁵ См., например: *Lochner S., Bothe D., Lienert M.* Analyzing the Sufficiency of European Gas Infrastructure — The Tiger Model. В кн.: International Conference ENERDAY 2007. Dresden: ENERDAY, 2007. P. 16—32.

²⁶ См.: *Hauhe B.* The Changing Structure of World Gas Markets: Natural Gas Trade and its Benefits. Washington, D.C.: Geopolitics of Gas Working Paper Series, Energy Forum, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, 2004.

²⁷ См.: BBL — A Gas Pipeline from Balgzand (The Netherlands) to Bacton (UK) [<http://www.bblcompany.com>].

²⁸ См.: Nabucco. Project Description/Pipeline Route [<http://www.nabucco-pipeline.com>].

«Набукко» представляет собой проект нового трубопровода, который соединит газовые бассейны Прикаспия и Центральной Азии с Западной Европой (через Каспийское море, Азербайджан, Грузию, Турцию, Болгарию, Румынию и Венгрию), обеспечивая тем самым доступ к газораспределительной системе Австрии, являющейся одним из крупных европейских транзитеров. Длина газопровода с конечной точкой в Баумгартене (Австрия) составит порядка 3 300 км. По оценкам специалистов, пропускная способность газопровода составит 31 млрд куб. м/год на первой стадии и 50—60 млрд — на второй. Предварительная сметная стоимость проекта равна 7,9 млрд €.

Этот проект выгоден не только Европе, которая диверсифицирует поставки газа, но и всему Центрально-Азиатско-Кавказскому региону, и в первую очередь Туркменистану — крупному экспортеру газа в регионе. Сегодня поставки туркменского газа на европейский рынок осуществляются исключительно через российскую систему газопроводов; пользуясь этим обстоятельством, Россия закупает туркменский газ по крайне низким ценам. Расчеты показывают²⁹, что ежегодные финансовые потери Туркменистана составляют более 4 млрд долл.

Еще более существенной представляется возможность вовлечения в международные рынки газа Ирана, занимающего по объему добычи второе место в мире после России — 138,5 млрд куб. м (для сравнения: в 2010 г. Россия произвела 588,9 млрд куб. м газа). К тому же вовлечение Ирана в проект «Набукко» (в случае его отказа от ядерной программы) будет способствовать демократизации этой страны, уменьшению геополитических рисков³⁰ и положительно скажется на безопасности Европы — не только энергетической, но и военно-политической.

Горное дело, черная и цветная металлургия

За исключением «BHP Billiton» (австралийского горнорудного гиганта)³¹, «Barrick Gold» (крупнейшей в мире канадской золотодобывающей компании)³², «Newmont Mining Corporation» (американской компании, занимающей второе место в мире по объемам добычи золота)³³, «Gold Fields Co.» (Южно-Африканской золоторудной компании, являющейся четвертой по величине в мире)³⁴, а также «Freeport-McMoRan Copper & Gold, Inc.» (американской горнодобывающей компании, являющейся крупнейшим производителем меди)³⁵ и «Codelco Corp.» (чилийской национальной медной корпорации)³⁶, практически все горнорудные компании мира зарегистрированы в Европе.

Однако их деятельность, охватывающая весь мир, характеризуется минимальным производством в самих европейских странах. Так, география коммерческих интересов компании «Xstrata Plc» охватывает Южную Америку, Азию, Океанию и Африку³⁷, а «Rio Tinto Plc» раскинула свои щупальца по всему миру³⁸. Штаб-квартира крупнейшего производителя алмазов — группы «Де Бирс» находится в Швейцарии³⁹. Исключение составляет, пожалуй, лишь польская компания «KGHM Polska Miedź SA»⁴⁰, являющаяся опера-

²⁹ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

³⁰ См.: Ibidem.

³¹ См.: Resourcing the Future. Annual Report 2008. Melbourne: BHP Billiton, 2009.

³² См.: Barrick. Annual Report 2008. Toronto: Barrick Gold, 2009.

³³ См.: Newmont Mining Corporation. Annual Report. Denver, CO: Newmont Mining Co., 2008.

³⁴ См.: Gold Fields Securing the Future. Gold Fields Annual Report. Johannesburg: Gold Fields Co., 2008.

³⁵ См.: Freeport-McMoRan Annual Report. Phoenix, AZ: Freeport-McMoRan Copper & Gold, Inc., 2009.

³⁶ См.: Codelco Annual Report. Santiago, Chile: Codelco, 2009.

³⁷ См.: Xstrata Annual Report. Zug, Switzerland: Xstrata Plc, 2009.

³⁸ См.: Keeping the World Moving. Rio Tinto Annual Report. London: Rio Tinto Plc, 2008.

³⁹ См.: A Diamond is Forever. Operating and Financial Review. London: De Beers Group, 2009.

⁴⁰ См.: KGHM Polska Miedź S.A. [http://www.kghm.pl].

тором добычи меди и серебра мирового значения: она эксплуатирует исключительно свои национальные ресурсы.

Между тем именно Европа определяет тенденции мировых рынков металлов. Так, международные цены на золото и прочие благородные металлы традиционно ежедневно устанавливаются путем телеконференций⁴¹ членами Лондонской ассоциации торговцев благородными металлами (London Bullion Market Association — LBMA) и крупнейшими международными банками (Scotia-Mocatta, Barclays Capital, Deutsche Bank, Société Générale и пр.). Цены на цветные металлы устанавливает Лондонская биржа металлов⁴².

Однако в обозримом будущем эта ситуация может измениться, поскольку рынки металлов постепенно мигрируют в Юго-Восточную Азию. Уже сейчас крупнейшим потребителем меди является Китай⁴³, а Шанхайская фьючерсная биржа за последние 10 лет выдвинулась на второе место в мире по торговле цветными металлами⁴⁴.

Не лучше обстоят дела и в отраслях черной и цветной металлургии. Крупнейшим производителем стали в мире является люксембургская компания «ArcelorMittal S.A.» (ежегодно она выпускает более 100 млн т стали)⁴⁵. Однако Европа, производящая около 209 млн т стали в год, контролирует лишь 15,6% ее мирового производства (для сравнения отметим, что Китай производит 489 млн т стали в год)⁴⁶.

В табл. 6 представлены 10 ведущих стран-производителей стали в Европе⁴⁷, которые в совокупности обеспечивают более 80% европейского производства. Однако в мировом

Таблица 6

Рейтинг европейских стран по производству стали

Страна	Доля в производстве, в %	
	в Европе	в мире
Германия	22,76	3,62
Италия	15,00	2,39
Франция	9,03	1,44
Испания	8,63	1,37
Великобритания	6,70	1,07
Бельгия	5,16	0,82
Польша	4,98	0,79
Чехия	3,31	0,53
Австрия	3,22	0,51
Нидерланды	3,00	0,48
ИТОГО	81,79	13,02

⁴¹ См.: London Gold Fixing [<http://www.goldfixing.com/home.htm>].

⁴² См.: London Metal Exchange [<http://lme.co.uk>].

⁴³ См.: Rowley A. Copper Outlook — Still Tight after All This Time. London: London Metal Exchange, 2008.

⁴⁴ См.: Shanghai Futures Exchange [<http://www.shfe.com.cn>].

⁴⁵ См.: World Steel in Figures. Brussels: International Iron and Steel Institute, 2008.

⁴⁶ См.: Top Steel Producers. World Steel Association [<http://www.worldsteel.org>].

⁴⁷ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

рынке стали их доля незначительна. Даже самая экономически развитая страна Европы — Германия, являясь крупнейшим европейским производителем стали, контролирует чуть более 3,5% мирового рынка, тогда как Китай — 36,5%!

Ситуация, сложившаяся на рынке цветных металлов, также весьма проблематична для Европы. Остановимся лишь на меди, хотя проведенный анализ справедлив и для других металлов.

Ежегодно в мире добывается чуть более 15 млн т меди в концентрате, и крупнейшим ее производителем является Чили (5,5 млн т). В Европе добывается всего около 664 тыс. т меди в год, причем ее производство систематически падает⁴⁸.

В мире ежегодно производится (совокупно из первичного и вторичного сырья) около 21 млн т металлической меди, и Европа контролирует 11,9% мирового рынка. Для сравнения отметим, что Китай производит 16,95% металла, Мексика — 15,92%, а Чили — 14,04%⁴⁹.

Таблица 7 содержит рейтинг европейских стран по выпуску металлической меди.

Таблица 7

Рейтинг европейских стран по производству меди

Страна	Доля в производстве, в %	
	в Европе	в мире
Германия	26,71	3,18
Польша	21,39	2,55
Бельгия	15,81	1,88
Испания	12,36	1,47
Швеция	8,58	1,02
Финляндия	4,41	0,53
Австрия	3,27	0,39
Болгария	2,81	0,33
ИТОГО	95,34	11,35

Из табл. 7 видно, что более 95% европейского рынка контролируют всего 8 стран, однако их доля в мировом производстве меди довольно скромна. Одновременно отметим, что только в Германии, Бельгии, Испании, Франции, Италии и Польше расположены металлургические и электрохимические заводы мирового класса с суммарной производительностью 3,3 млн т металлической меди в год⁵⁰. Эта цифра на 32,6% превышает производство металлической меди во всей Европе. Но заводы либо полностью остановлены, либо работают в режиме неполной загрузки мощностей.

Вывод прост: нужна вторая волна роста производства.

Однако «реанимировать» черную и цветную металлургию невозможно без вовлечения Центрально-Азиатско-Кавказского региона. В настоящее время рынок железных и полиметаллических руд региона практически полностью сегментирован, а ведущая роль на нем принадлежит Китаю⁵¹. Между тем в Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане, Армении, Грузии,

⁴⁸ См.: Ibidem.

⁴⁹ См.: Ibidem.

⁵⁰ См.: The World Copper Factbook.

⁵¹ См.: Rowley A. Op. cit.

Азербайджане и других странах существуют значительные не востребованные запасы черных и цветных металлов⁵². Активность международных горнорудных компаний в регионе пока еще оставляет желать лучшего, чему, конечно, есть свои объективные причины⁵³.

Кроме того, не может не настораживать тот факт, что в регионе проявляют активность, в основном, канадские, южноафриканские и австралийские компании, в то время как Европа практически бездействует. Между тем, согласно расчетам⁵⁴, капитализация этих ресурсов при инвестициях в десятки миллиардов долларов может создать совокупную дисконтированную стоимость (Net Present Value), приблизительно равную 1 трлн долл., при этом рентабельность составит более 60%!

Можно прийти к следующему заключению: у Европы есть возможность обеспечить возрождение производства и экономический рост. Более того, не стоит бояться отсутствия рынка, так как он дефицитен и в ближайшие десятилетия останется таковым⁵⁵.

Следует также отметить, что развитие черной и цветной металлургии в южнокавказских странах, несомненно, ускорит их интеграцию в ЕС.

Роль Европы в международных сырьевых рынках

В табл. 8 приведен рейтинг ведущих сырьевых бирж мира. Он составлен, исходя из количества фьючерсных контрактов, ежегодно подписываемых на бирже⁵⁶. В отношении Европы таблица «рисует» довольно грустную картину.

1. В мировой рейтинг попали лишь три европейские биржи, и все они расположены в Лондоне.
2. На этих трех биржах подписывается лишь 17% из 1,4 млрд фьючерсных контрактов.
3. В то же время на биржах США подписывается 42,36% фьючерсных контрактов, а Китая — 25,69%. На биржах всей Юго-Восточной Азии (включая Китай) подписывается 38,42% мировых контрактов на сырье.

Таким образом, ведущую роль пока играют США, в основном за счет контрактов на поставку нефти⁵⁷. Однако сырьевые рынки Юго-Восточной Азии, и Китая в частности, постепенно набирают силу и выходят в «Премьер-лигу» финансовых рынков. Европа же шаг за шагом теряет ведущую роль в международной финансовой жизни.

Но существует рациональный выход из ситуации.

По данным Всемирного банка⁵⁸, капитализация компаний Армении, Азербайджана и Грузии незначительна; то же можно сказать о центральноазиатских странах и Турции. Учреждение под эгидой ЕС региональной товарно-сырьевой биржи⁵⁹ могло бы принести большой позитивный эффект. Оно

- 1) благоприятно скажется на бизнес-среде региона;

⁵² См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

⁵³ См.: Tvalchrelidze A., Силагадзе А., Кешелашвили Г., Гегия Д. Указ. соч.

⁵⁴ См.: Там же.

⁵⁵ См.: Tvalchrelidze A. Op. cit.

⁵⁶ См.: Ibidem; Commodities Trading. IFSL Research. London: International Financial Services, 2008.

⁵⁷ См.: Oil Markets and Prices: The Brent Market and the Formation of World Oil Prices. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, Oxford Press, 2007; Kaufmann R.K. World Oil Markets: Living Off the Past, Planning for the Future. Boston: Boston University Press, 2005.

⁵⁸ См.: World Bank Data Base.

⁵⁹ См.: Tvalchrelidze A., Силагадзе А., Кешелашвили Г., Гегия Д. Указ. соч.

Таблица 8

Рейтинг 20 ведущих сырьевых бирж мира

Биржа	Индекс	Страна	Число фьючерсных контрактов, млн
Нью-Йоркская товарно-сырьевая биржа	NYMEX	США	353
Китайская товарная биржа	DCE	Китай	186
Чикагская торговая биржа	CBOT	США	173
Межконтинентальная фьючерсная биржа	ICE	Великобритания	138
Сырьевая биржа Чжэнчжоу	ZCE	Китай	93
Лондонская биржа металлов	LME	Великобритания	93
Шанхайская фьючерсная биржа	SFE	Китай	86
Многосырьевая биржа	MCX	Индия	69
Межконтинентальная фьючерсная биржа, США	ICE U.S.	США	50
Токийская сырьевая биржа	TOCOM	Япония	47
Национальная биржа сырья и деривативов, Индия	NCDEX	Индия	35
Бразильская товарно-сырьевая и фьючерсная биржа	BM&F	Бразилия	26
Чикагская товарно-сырьевая биржа	CME	США	21
Токийская биржа зерна	TGE	Япония	20
Биржа деривативов Лиффе	LDE	Великобритания	11
Центрально-Японская сырьевая биржа	C-COM	Япония	7
Канзасская товарная биржа	KSBT	США	5
Виннипегская сырьевая биржа	WCE	Канада	3
Малазийская биржа деривативов	MDEX	Малайзия	3
Фондовая биржа	JSE-SE	Ю. Африка	2

- 2) будет способствовать ускоренному региональному экономическому развитию;
- 3) создаст экономические предпосылки для резкого повышения уровня региональной безопасности;
- 4) укрепит роль Европы на международных сырьевых рынках.

Основные выводы

1. В Европе пока нет гарантий энергетической безопасности. Особенно остро стоит проблема диверсификации источников газа, поскольку Европа (напрямую или косвенно) зависит от поставок из России.
2. Единственным выходом из создавшегося положения является ускоренное строительство газопровода Бэктон (Великобритания) — Гронинген (Нидерланды), развитие проекта «Набукко» и постройка импортных терминалов сжиженного газа. Проект «Набукко» обеспечит новый уровень отношений Европы с Центрально-Азиатско-Кавказским регионом. Это приведет как к укреплению энергетической безопасности Европы, так и к устойчивому экономическому развитию региона. Особенно важным представляется включение (в перспективе) в проект «Набукко» Ирана (в случае его отказа от ядерной программы), что будет способствовать демократизации этой страны и уменьшению геополитических рисков.
3. В Европе накоплены значительные металлургические мощности, но этот сектор практически целиком зависит от импорта сырья. В результате металлургические мощности простаивают и наиболее развитые европейские страны начинают ощущать серьезные экономические проблемы. Необходима срочная «реанимация» металлургического сектора, иначе весь этот рынок уйдет к Китаю. Однако возрождение черной и цветной металлургии невозможно без вовлечения Центрально-Азиатско-Кавказского региона, обладающего значительными невостребованными запасами руд черных и цветных металлов. Бояться отсутствия рынка металлов не стоит: он дефицитен и останется таковым в ближайшие десятилетия. Кроме того, развитие черной и цветной металлургии южнокавказских стран, помимо чисто экономической выгоды, будет способствовать их интеграции в ЕС.
4. Европа постепенно теряет ведущее место на сырьевых рынках, на которое все больше претендуют страны Юго-Восточной Азии. Тем не менее существует рациональный выход из создавшейся ситуации: вовлечение стран Центрально-Азиатско-Кавказского региона в международные финансовые рынки. Это будет способствовать как ускоренному региональному экономическому развитию, так и укреплению роли Европы на международных сырьевых рынках.
5. Как показало математическое моделирование, устойчивость экономического развития Европы в значительной степени будет зависеть от того, насколько глубоко ЕС проанализирует глобальные вызовы и какие средства будут найдены для преодоления их негативного влияния.

М А С С М Е Д И А

НОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Эрик ФРИДМАН

*доктор права, адъюнкт-профессор журналистики,
заместитель декана факультета международных исследований и
программ Мичиганского университета
(Ист-Лансинг, шт. Мичиган, США)*

Ричард ШЕЙФЕР

*профессор журналистики факультета английского языка и
литературы Университета Северной Дакоты
(Гранд-Форкс, шт. Северная Дакота, США)*

В в е д е н и е

Холодная война завершилась очевидной победой НАТО, капитализма, свободного предпринимательства и демократии над Варшавским пактом, коммунизмом в его марксистско-ленинской версии и российско-советской империей. На обломках, которые оставило после себя это историческое событие, в 1991 году в Центральной Азии возникли пять новых независимых республик: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и

Узбекистан. Каждое из пришедших к власти новых правительств заявило о приверженности экономике свободного предпринимательства и демократической системе правления. Западные демократии, неправительственные организации (НПО), правозащитные объединения дружно приветствовали провозглашавшееся новыми властями уважение к демократической системе средств массовой информации (СМИ) как к важному инструменту стабилизации,

модернизации и национально-государственного строительства. Увы, стремление сформировать нормально функционирующую и действенную прессу, способную обеспечить себе экономическую и политическую самостоятельность и проводить независимую редакционную политику, натолкнулось на серьезные препятствия.

На функционирование прессы в странах Центральной Азии все еще заметно влияют нормы и традиции русской и советской эпох, потому начнем мы с беглого взгляда на систему прессы, существовавшую в царский и колониальный период — с 1860-х годов до русской революции 1917 года, а затем кратко остановимся на истории контроля над прессой в Советском Союзе. Ведь на протяжении почти 130 лет именно Россия в разных формах задавала тон в центральноазиатской журналистике, и в регионе глубоко укоренились методы работы, традиции и способы контроля над прессой, характерные для царского и советского периодов.

Далее мы предложим вниманию читателей краткий обзор важнейших направлений в современных исследованиях СМИ Центральной Азии и на конкретных примерах продемонстрируем, насколько сложны, разнообразны и сильны там препятствия к становлению системы свободной и эффективной прессы. Мы покажем, что навязывавшиеся в советские времена принципы и практика журналистики и сегодня во многом составляют основу идеологии журналистской профессии. У советской системы прессы были свои достоинства, однако унаследованные от нее профессиональные традиции, нормы, идеология и социалистическая экономическая модель все еще мешают усвоению западных моделей с их принципами независимой журналистики и более действенными формами социальной ответственности журналиста перед аудиторией.

Далее мы расскажем о нынешнем конфликте между внешними и внутренними стимулами к формированию свободной демократической прессы, с одной стороны, и активным сопротивлением властей любым

усилиям в этом направлении — с другой. Сопротивление состоит в использовании цензуры, официальной и неофициальной, и в различных притеснениях, серьезно ограничивающих свободу действий журналистов и СМИ.

Несмотря на все попытки извне помочь демократизации прессы, репрессивные режимы в этих странах остаются в высшей степени авторитарными и прибегают к различным, но всегда жестким методам прямой и косвенной цензуры и контроля над содержанием сообщений СМИ. Среди мер такого контроля — суровые законы о клевете, фабрикация уголовных обвинений против журналистов, необоснованные налоговые проверки, отзыв лицензий, давление на рекламодателей и типографии в тех случаях, когда содержание СМИ представляется властям чересчур критичным и враждебным. Недавняя серия убийств журналистов еще больше ограничила возможность независимой информации.

Уже этот, в высшей степени обобщенный, анализ новейших исследований СМИ позволяет утверждать, что хотя сегодня в Центральной Азии на место некогда единой советской системы пришли пять отдельных систем, всем им присущи общие черты: официальная и полуофициальная цензура, самоцензура, невозможность выживать в условиях свободного рынка, ограничения независимости и профессионализма прессы и профессиональная идеология, ставящая служение государству выше независимости, честности, сбалансированности и точности информации. Между собой системы различаются наличием или отсутствием независимых и оппозиционных СМИ, масштабами доступа аудитории к Интернету и иностранным СМИ, наличием или отсутствием системы обучения (в том числе и университетского) и профессиональной подготовки журналистов.

Взятые в целом, исследования показывают, что внешние силы: зарубежные правительства и межправительственные структуры, международные НПО, занимающиеся поддержкой развития прессы и

гражданского общества, преподаватели и профессора журналистики с Запада, иностранные печатные органы, вещательные СМИ и интернет-издания — не добились серьезных успехов в развитии плюрализма СМИ в регионе. Кроме того, совокупный анализ этих исследований позволяет увидеть, как режимы и элиты используют закон — и злоупотребляют законом, — чтобы контролировать информацию о представляющих общественный интерес делах, проблемах, столкновениях взглядов, и как мало они считаются с конституционными гарантиями свободы прессы. Для демократизации прессы необходимо также отказаться от распространенного понимания роли журналистов как добровольных или вынужденных — или, тем более, восторженных и фанатичных — винтиков государственной машины.

Сегодня побуждения и усилия к развитию системы свободной прессы в Центральной Азии в основном исходят из-за пределов региона. С самого момента распада Советского Союза от властей региона требуют (в основном, Соединенные Штаты и Западная Европа) создать и поддерживать систему «свободной прессы», без которой не может существовать гражданское общество. Во многом эти звучащие извне требования отражают неоконсервативную внешнеполитическую идеологию, провозглашенную бывшим президентом США Джоном Бушем и его советниками. Они добивались демократизации авторитарных государств везде, где это представлялось политически и экономически целесообразным, как оно и было в случае богатых нефтью и полезными ископаемыми стран Центральной Азии. В Восточной и Центральной Европе массированные попытки Запада создать в бывших коммунистических странах СМИ, способные существовать за счет рынка и рекламы, по большей части увенчались успехом. В Центральной Азии такого рода усилия ни к чему не привели: там не было ни массовой аудитории для СМИ, ни достаточных экономических ресурсов, способных обеспечить приток рекламодателей и сформиро-

вать отношение к новостям и информации как к товару.

Среди тех, кто поддерживает и финансирует проекты по развитию демократической прессы в регионе, можно назвать Совет по международным обменам учеными (Программа Фулбрайт), Британскую радиовещательную корпорацию (Би-биси), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Проект гражданского образования (Фонд Сороса), Совет по международным исследованиям и научным обменам (IREX), Кабельную новостную сеть (CNN), «Фридом хаус», «Интерньюс» и Международный центр журналистики. Ряд НПО, такие, как Комитет защиты журналистов, Международная Амнистия, Международный пен-клуб, «Репортеры без границ» и «Хьюмэн райтс уотч», хотя и не участвуют непосредственно в обучении и подготовке журналистов, но занимаются мониторингом свободы прессы в мире и выступают с протестами против жестоких репрессий.

В некоторых странах власти понимают преимущества модернизации СМИ и, хотя и стремятся их контролировать, не мешают осваивать стиль и формы западной журналистики. Умение писать тексты и представлять информацию полезно для пропагандистов и журналистов, даже если тем не позволено свободно сообщать новости своей аудитории. Благодаря давлению со стороны стран-доноров и финансирующих учреждений западные преподаватели могли вести занятия в работающих под самым строгим контролем редакциях новостей и университетах: ведь разрешить обучение основам демократической журналистики — значит создать хотя бы видимость приверженности свободе прессы.

Но при этом властям оказывается трудно подвергать цензуре содержание сообщений в тех органах, которые слишком увлекутся западными ценностями и нормами в подаче и освещении новостей, особенно если материалы содержат критику режима или затрагивают какие-то другие могущественные интересы. Нередко журналисты подвергаются наказанию за опубли-

кованные или переданные в эфир материалы. Неудивительно, что даже при отсутствии официальной цензуры работу журналистов регулирует самоцензура¹.

¹ См.: Allison O. Selective Enforcement and Irresponsibility: Central Asia's Shrinking Space for Independent Media // Central Asian Survey, 2006, No. 25 (1—2). P. 93—114.

Далее мы остановимся на том, как на нынешнее состояние СМИ в Центральной Азии повлиял советский колониальный период.

ent Media // Central Asian Survey, 2006, No. 25 (1—2). P. 93—114.

Влияние советской эпохи на современное состояние прессы в Центральной Азии

Современная система прессы выросла из той, что сложилась в советскую эпоху, но колониальная экспансия России в регионе начиналась еще в середине XIX века, когда стала заселяться и обустриваться только что завоеванная территория, позже названная Туркестаном. Как показал Р. Шейфер из Университета шт. Северная Дакота, США, система коммерческой прессы, процветавшая вплоть до Первой мировой войны и революции в России и, до известной степени, на некоторых присоединенных территориях Центральной Азии, сильно отличалась от западных моделей. Но при всем том многие ее особенности давали прессе возможность выполнять свою миссию инструмента демократии. Как было показано в одном из исследований на материале дореволюционных российских газет, пресса в массе своей поддерживала равноправие, распространение гражданских прав и повышение роли общества в принятии политических решений². Даже периодические издания, поддерживавшие царский режим, публиковали фактически подрывные по отношению к этому режиму материалы, говорившие о необходимости предоставить больше власти и влияния простым людям и расширить права личности. Кроме того, в предреволюционный период стала меняться сама манера письма, утверждался более сжатый и лаконичный стиль авторских материалов и новостных сообщений. Недолгая «эпоха просвещения» началась в 1914 году и закончилась с приходом большевиков. С тех пор она не возвращалась до наступления «золотого века» демократической журналистики в период гласности. Этот «век» захватил и начало 1990-х годов — время сразу после распада СССР. Пресса тогда еще продолжала пользоваться экономической поддержкой государства, но цензура и большинство других рычагов воздействия на нее существенно ослабли.

Противоположный взгляд на развитие демократии в Российской империи перед Первой мировой войной предлагает М. Хопкинс³. В системе печати он обнаружил следы глубокого раскола между немногочисленным привилегированным классом и массами рабочих и крестьян. А поскольку в прессе не было традиций борьбы за демократию и гражданские и политические права личности, органы печати не были склонны критиковать власть. В военных же форпостах, какими были административные центры и крупные города Средней Азии, такой критики было еще меньше.

В период развития российской политической идеологии в начале 1900-х годов в стране не существовало широкого общественного давления, которое побуждало бы прес-

² См.: McReynolds L. The News under Russia's Old Regime: The Development of a Mass-Circulation Press. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991. P. 6—9.

³ См.: Hopkins M. W. Mass Media in the Soviet Union. New York: Pegasus, 1970. P. 117—119.

су взять на себя роль оппонента режима. Государство управляло прессой так же, как оно управляло из единого центра экономической жизнью.

После революции был открыт Московский институт журналистики — один из самых престижных вузов страны, где обучалось и много журналистов из Средней Азии. Он замышлялся как пролетарское учебное заведение для подготовки рабочих и крестьянских корреспондентов для местных газет и журналов. В начале 1920-х годов в Московском университете начали обучать студентов редакционно-издательской деятельности и литературной критике. В Средней Азии, как и повсюду в СССР, главной целью учебных программ была подготовка кадров для Коммунистической партии и утверждение идей и принципов социализма. Провинциальные университеты, газеты и журналистские организации также проводили в жизнь различные программы профессионального обучения, в которых, по словам М. Хопкинса, «было мало журналистики и много политики»⁴.

От журналистов из Средней Азии, закончивших престижные учебные заведения, куда принимали по конкурсу, ожидали, что они будут на практике применять полученные в учебных аудиториях теоретические знания в области марксизма-ленинизма и профессиональные знания и умения российских журналистов. Им внушали, что теперь их обязанность — служить рабочему классу и использовать печать для строительства и поддержки социалистической утопии⁵. Для таких журналистов могло быть просто профессионально неприемлемым писание дешевых, зачастую убогих по журналистскому уровню сенсационных материалов, какие очень часто публикуются во многих новых независимых государствах, где широко экспериментируют с коммерческими СМИ и относятся к новостям как к товару, продаваемому в лучших западных капиталистических традициях для получения прибыли.

Как отмечают С. Куликова и Г. Ибраева, чья работа посвящена СМИ в Кыргызстане, в советские времена социальное недовольство в основном сводилось к ворчанию на улицах и «интеллектуальным критическим разговорам» дома⁶. Официальные каналы массовой коммуникации транслировали оптимизм и стремились рассеять недовольство. Прямая дезинформация и ложь пагубно влияли и на общество, и на самих журналистов, которые были обязаны их распространять, и отравляли общественное сознание. Пресса официально рассматривалась как рупор государства и пропагандист марксизма-ленинизма, а журналистов поощряли прежде всего поддерживать дело партии.

Но и после революции, когда власти самым жестким образом контролировали прессу и требовали от нее полной и безоговорочной поддержки режима и линии партии, находились журналисты — нередко и среди членов партии, — исхитрившиеся в своих авторских текстах и информационных материалах доносить до аудитории собственную позицию. И те, кто учил журналистов, и наиболее продвинутые партийные функционеры понимали: журналисты, довольствующиеся ролью партийных аппаратчиков, могут демонстрировать какую угодно преданность власти, но их тексты, скорее всего, будут убогими и беспомощными и не сумеют информировать и убеждать аудиторию. Над подобной неумелой и бьющей мимо цели пропагандой только смеялись, а то и вовсе не обращали на нее внимания. Ну а те журналисты, которые дорожили своим профессионализмом и не собирались быть простыми винтиками в пропагандистской машине, не всегда оказывались достаточно покладистыми. Так что журналисты советских времен вовсе не были той однородной податливой в руках властей массой, какой их обычно представляют на Западе.

⁴ Ibid. P. 81.

⁵ См.: Altschull J.H. Agents of Power: The Media and Public Policy. White Plains, NY: Longman, 1995. P. 195.

⁶ Kulikova S.V., Ibraeva G. The Historical Development and Current Situation of the Mass Media in Kyrgyzstan // Occasional Papers 1. Geneva, Switzerland: Cimera Foundation, 2001. P. 20—21.

Даже в самые суровые и жесткие времена советской истории находились журналисты, в той или иной мере способные и готовые свободно мыслить и действовать. В Средней Азии они, возможно, вели себя менее конформистски, чем их коллеги в России, где Москва следила за ними более пристально.

Увы, крушение советской империи привело к власти в Центральной Азии новые репрессивные режимы, возглавляемые бывшими руководителями местных коммунистических партий. Чтобы укрепить свои режимы и использовать СМИ в интересах национального строительства, понимаемого прежде всего как их прославление и консолидация их личной власти, эти лидеры наложили на прессу тяжкие ограничения.

Очень может быть, что тем журналистам, кто в глубине души симпатизировал идее национальной независимости на этнической основе, переход от верности советскому государству и коммунистической партии к активному участию в национально-государственном строительстве новых независимых стран дался легче. А поскольку эта новая лояльность предполагала роль пропагандистов и апологетов молодых авторитарных режимов, она исключала развитие в демократическом русле их журналистского профессионализма и независимости. Современные исследования СМИ наглядно это демонстрируют.

Исследования центральноазиатских СМИ: несколько конкретных примеров

Как из жестко ограниченной и идеологически зажатой советской печати вырастали в Центральной Азии журналисты и как реагировали они на обнаружившиеся после получения независимости барьеры для демократического национально-государственного строительства? Могли ли они что-то сделать для становления и запуска работающих моделей СМИ, пусть по-прежнему авторитарных, но больше соответствующих современной политической, экономической, культурной и социальной реальности?⁷ Ниже кратко излагаются результаты исследований, представленных в упомянутой книге. Там и принята попытка ответить на этот и другие подобные вопросы. Давая их, авторы книги основываются и на материалах своих исследований, и на собственном обширном опыте практической журналистики и обучения журналистов в регионе.

Реальности и перемены: ситуация в отдельных странах

Олигархии и владение СМИ в Казахстане (Барбара Юнисбай — *Barbara Junisbai*)

«Печать — самое сильное и самое острое оружие партии», — утверждал И. Сталин. Работа Барбары Юнисбай из Питцеровского колледжа (США) — своего рода «римэйк» замечания Сталина применительно к нынешней ситуации в Казахстане. Автор показыва-

⁷ Эти и некоторые другие связанные с ними вопросы исследователи четырех континентов рассматривают в книге «After the Czars and Commissars: Journalism in Authoritarian Post-Soviet Central Asia» (После царей и комиссаров. Журналистика в авторитарной постсоветской Центральной Азии) под редакцией авторов настоящей статьи. Книга скоро выйдет в Издательстве университета шт. Мичиган (Michigan State University Press).

ет, как уже не политические партии, а корпоративно-властные группировки используют владение средствами массовой информации в качестве «сильного и острого оружия», помогающего им добывать и сохранять богатство и власть. «Финансово-промышленные группы», тесно связанные с президентом Нурсултаном Назарбаевым, выкупили или получили иным способом контроль над большой, если не большей частью электронных и печатных СМИ страны. Эти группы, возглавляемые богатыми представителями деловой и политической элиты — чем-то вроде олигархов, руководят, управляют или владеют промышленными предприятиями, финансовыми учреждениями, розничной торговлей, средствами массовой информации и другими активами. Как показывает Юнисбай, они используют медиа-холдинги как оружие в борьбе с соперничающими группами, стараясь склонить на свою сторону общественное мнение.

Ее исследование приводит к выводу: то, как освещаются острые политические вопросы и события в Казахстане, в значительной степени определяется конфликтами внутри элиты страны. Элита расколота на несколько финансово-промышленных групп, соперничающих друг с другом за привилегированный доступ к соблазнительным экономическим и политическим благам, включая расположение президента. Начало захвату СМИ в собственность было положено в 1997 году, когда власти впервые объявили тендер на перераспределение принадлежащих частным владельцам теле- и радиочастот. Цена приобретения прав на электронные СМИ оказалась запретительной, и большинство вещательных организаций лишились лицензий. Некоторые наблюдатели расценили это как попытку заткнуть рот критикам президента Назарбаева. Юнисбай описывает, как соперничавшие группы буквально раздирали в клочья Рахата Алиева, бывшего зятя президента, прежде вместе с президентской дочерью распоряжавшегося медиа-империей. После того как Алиев впал в немилость у президента, лишился всех официальных чинов и должностей, был разведен с женой, обвинен в уголовных преступлениях и покинул страну, его соперники могли уже безбоязненно выступать с обвинениями против него в печати или в эфире.

Чем же можно объяснить преобладание финансово-промышленных групп среди владельцев СМИ? По мнению Юнисбай, привлекательность печатных и электронных СМИ как активов не обязательно связана с их прибыльностью. Это потенциальный инструмент воздействия на общественное мнение и борьбы против соперничающих групп элиты вполне законным и внешне нейтральным образом. Так, во время тендера на распределение радиочастот в 2007 году за примерно 15 частот боролись более 120 заявителей. Успеха добились только три компании, принадлежавшие проназарбаевским финансово-промышленным группам: телевизионная группа Ирбис ТВ, канал Астана и ТК РИА Арна. Таким образом, власти не монополизировали СМИ и благодаря этому формально не нарушают определенные демократические стандарты, но при этом сохраняют полную возможность обеспечивать конформизм СМИ и регулировать поступающую гражданам информацию.

Пресса Туркменистана:
наиболее жестко контролируемая пресса в Центральной Азии
(Лука Анчески — *Luca Anceschi*)

Из работы Юнисбай о Казахстане видно, как авторитарное правительство использует для удержания власти формально «независимые» СМИ. В Туркменистане, как показывает Л. Анчески из университета Ла Троб (Австралия), СМИ даже не пытаются выглядеть независимыми от государства. Ни в одной из четырех других стран Центральной

Азии правление не принимало столь всеобъемлюще авторитарного характера, как в Туркменистане, и Анчески в своем исследовании демонстрирует последовательное ужесточение политики в отношении СМИ до и после смерти в 2006 году пожизненного президента Сапармурата Ниязова.

Механизм движения к едва ли не абсолютному контролю над СМИ автор объясняет, проследивая развитие двух главных рычагов политики режима: репрессий и пропаганды. Репрессии позволили добиться максимального контроля над политической жизнью, заткнув рот всем несогласным и устранив все независимые голоса. А тем временем массированная пропагандистская кампания оказала влияние на повседневную политическую практику, всячески приукрашивая действительность и возводя такую лакировку в ранг идеологии. Выстраиваемая идеология направлена на легитимацию правящего режима и формирование извращенного национализма, основанного на культе личности Ниязова. Репрессии и пропаганда, применяемые каждый раз в разных масштабах, разных сочетаниях и на основе разных подходов, сформировали ту специфическую политику в отношении СМИ, которая позволила режиму сосредоточить в своих руках всеобъемлющую диктаторскую власть.

Подобное использование СМИ для формирования абсолютно тоталитарного режима, основанного на агрессивной политике национального строительства с опорой на культ личности, можно наблюдать лишь в Туркменистане. Эта политика разительно отличается от выбранной в других государствах Центральной Азии, где предпочитают менее авторитарные схемы.

Поле СМИ по-прежнему жестко контролируется государством, остающимся по закону единственным редактором, вещателем и издателем. Пропаганда — важнейший фактор консолидации режима и готовности общества подчиняться правилам, навязанным Ниязовым, его преемником Гурбангулы Бердымухаммедовым и их сподвижниками. Главными характеристиками политики по отношению к СМИ по-прежнему остаются контроль и жесткие ограничения на содержание информации — доступ к Интернету, по примерным оценкам, имеет всего 1,6% населения, а также жестокое подавление всякого инакомыслия. Г. Бердымухаммедов продолжает политику систематического преследования журналистов и помех им в их работе. Так, в 2008 году работавший на общественных началах сотрудник Радио Свобода / Свободная Европа подвергся избиению, пыткам и заключению в психиатрическую клинику. В 2009 году Г. Бердымухаммедов уволил самого печально известного цензора эпохи Ниязова с поста главного редактора главной туркменоязычной газеты республики «Туркменистан». Однако за этим чисто символическим жестом не последовало никаких послаблений в отношении СМИ.

Освещение проблем экстремизма в кыргызстанской газете (Ирина Вольф — *Irina Wolf*)

В Кыргызстане, в отличие от Туркменистана, продолжают действовать оппозиционные СМИ. Ирина Вольф из Университета Констанца (Германия) изучала освещение в тамошней прессе вопросов исламского экстремизма. С этой целью она провела контент-анализ сообщений о «Хизб ут-Тахрир», международной экстремистской политической партии с исламской идеологией, в крупнейшей газете страны «Вечерний Бишкек» — она публикует больше материалов о деятельности партии, чем любая другая качественная газета.

Исследование охватывает период с 2001-го — года нападения «Аль-Каиды» на США по 31 декабря 2005-го — года революции тюльпанов в Кыргызстане. Автор оценивает количество и типологию информационных сообщений, относящихся к «Хизб ут-

Тахрир», показывает, как за это время менялось освещение партии на страницах газеты, отмечая в числе прочего значительный рост после 2001 года количества статей об арестах членов партии. Наконец, в работе рассматривается вопрос, в какой мере используемая кыргызскими журналистами лексика (риторика) и сообщаемая ими информация отражают их личное мнение, а в какой — политику государства.

Основываясь на интервью с четырьмя журналистами, которым и принадлежит большая часть рассматриваемых автором статей, она делает вывод, что на протяжении всего исследуемого периода журналисты не соблюдали нейтральности и объективности в предоставлении информации о «Хизб ут-Тахрир». Подавляющее большинство материалов было написано в резко негативном тоне. О членах партии отзывались как о террористах, радикалах и/или религиозных фанатиках. Не обнаружено ни одной статьи, где рассказывалось бы о позитивных аспектах деятельности «Хизб ут-Тахрир», например о ее активной благотворительности. Вольф отмечает, что, хотя закон запрещает средствам массовой информации предоставлять трибуну экстремистам, но все же газета время от времени давала организации возможность выразить свое мнение, публикуя интервью с ее пресс-аташе или с заключенным в тюрьму членом партии.

Рост числа материалов, нейтрально отзывающихся о «Хизб ут-Тахрир», в том числе таких, где ее называют просто мусульманской религиозно-политической организацией, ставящей своей целью создание халифата, Вольф связывает с изменениями в 2005 году во власти и в руководстве «Вечернего Бишкека». И хотя личные взгляды журналистов на религию и на борьбу с экстремизмом отразились на характере освещения деятельности «Хизб ут-Тахрир», не следует недооценивать роль властей в определении повестки дня «Вечернего Бишкека», хотя он и является частной газетой. В данном случае, отмечает Вольф, речь идет о влиянии властей на выбор тональности и отбор фактов при освещении деятельности оппозиционной политической группы, в которой власти могут усматривать угрозу для себя.

Контроль над Интернетом в Узбекистане (Жанна Хордеген — Zhanna Hordegen)

Если Л. Анчески в своем исследовании государственной политики в отношении прессы в Туркменистане обращается к самому традиционному из СМИ — газетам, то Жанна Хордеген из Цюрихского университета (Швейцария), напротив, рассматривает новейший из существующих видов СМИ. Ее тема — освоение, использование и контроль Интернета в Узбекистане.

Власти Узбекистана стремились развивать инфраструктуру, возможности и качество подключения к сети в стране улучшились. Однако жесткий контроль со стороны государства препятствует более широкому доступу и использованию Интернета. В Узбекистане государство навязало Интернету самую обширную и глубокую во всей Центральной Азии систему фильтрации. Доступ к сайтам международных и национальных правозащитных организаций и действующих за рубежом оппозиционных политических партий постоянно блокирован. Из-за враждебности режима к Интернету дебаты о роли репрессивных инструментов государства, позволяющих контролировать потоки информации на территории страны, разгорелись с новой силой.

Хотя цензура официально отменена с 2002 года, власть продолжает на постоянной основе отслеживать деятельность СМИ. Она ведет сбор и анализ информационных материалов, распространяемых физическими и юридическими лицами, и направляет предупреждения в адрес СМИ. По наблюдению Хордеген, государственные органы регули-

рования СМИ больше не делают различий между Интернетом и традиционными печатными органами: законодательство требует от веб-сайтов регистрироваться в качестве СМИ. Система законодательного регулирования напоминает советские законы и рассматривает каждый компьютер или текстовый процессор, подключенный к принтеру, как потенциальную печатную машину, которая может использоваться как антиправительственный подрывной инструмент. На практике это означает, что зарегистрированный сайт может быть закрыт без письменного уведомления о предполагаемом нарушении законов и действующих правил и без предоставления ему возможности исправить нарушение, в котором его обвиняют.

Потенциальные последствия действующих принципов регулирования доступа к информации идут гораздо дальше. В Узбекистане «информационная безопасность» понимается куда шире ее обычного толкования как «безопасности информации», «компьютерной безопасности» или «сетевой безопасности». Она рассматривается как неотъемлемый элемент государственной безопасности. А значит, все, что рассматривается как угроза территориальной целостности или сохранности государственной тайны, автоматически попадает в разряд угроз для информационной безопасности. Более того, угрозой информационной безопасности признаются любые высказывания, запрещаемые Уголовным кодексом. Нормы, касающиеся информационной безопасности, и их практическое применение в Узбекистане основываются на искусственно созданной национальной идеологии, называемой «идеей национальной независимости». В соответствии с ней власти определяют и законодательные нормы, регулирующие контроль над Интернетом. Таким образом, отмечает автор, внутренняя противоречивость понятия информационной безопасности угрожает интересам открытого доступа к информации, демократического гражданского дискурса и свободы печати.

Цензура и самоцензура в Таджикистане (Питер Гросс — Peter Gross, Тимоти Кенни — Timothy Kenny)

Как показано в основанном на материалах опроса профессиональных журналистов Таджикистана исследовании Питера Гросса из Университета шт. Теннесси (кампус Ноксвилл) и Тимоти Кенни из Университета шт. Коннектикут (США), помимо официальной или полуофициальной системы контроля над СМИ вроде тех, что рассматриваются в работах Юнисбай, Хордеген и Анчески, правящие режимы стран Центральной Азии активно поощряют и поддерживают также неофициальный контроль. Цензура, хоть и упраздненная официально, но сохранившаяся фактически, плюс самоцензура информационных служб — два из семи камней преткновения, с которыми сталкиваются в Таджикистане СМИ и их аудитория. Другие названные респондентами препятствия — отсутствие независимой системы распространения изданий, сложные финансовые условия на рынке, низкие зарплаты, высокие налоги, недостаточный профессионализм журналистов, нежелание журналистов готовить основанные на фактах правдивые материалы.

Хотя на первый взгляд может показаться, что система прессы в стране действует вполне эффективно, Гросс и Кенни приходят к выводу, что СМИ не желают собирать и распространять факты и сведения, которые хотя и полезны для общества и помогают держать под контролем правительство, однако идут вразрез с официальной точкой зрения. Исследование приводит к выводу, что в основе проблем национальной прессы лежит самоцензура — «мягкая цензура». Свободу прессы ограничивает политическая система, контролируемая президентом Имомали Рахмоном и его Народно-демократической партией Таджикистана, и подрывают тяжелые экономические условия, усугубляемые по-

луфеодальной финансовой системой. Рычагами косвенного давления на СМИ выступают злоупотребление государственными финансовыми ресурсами и монополистическим положением государственных организаций, превышение полномочий по регулированию и надзору и оказание непредусмотренного законом неюридического давления.

В результате те журналисты и СМИ, которые пренебрегают требованиями самоцензуры, рискуют лишиться финансовой поддержки государства или других источников дохода, связанных с их профессиональной деятельностью, таких как пиар.

Распространению самоцензуры способствуют также насилие против журналистов, запугивание, меры государственного регулирования и судебные преследования. Все это наглядно проявилось в убийстве по меньшей мере 27 журналистов во время гражданской войны 1992—1997 годов, в принятых законах о клевете, в нормах и практике лицензирования вещательных станций и в многочисленных случаях закрытия СМИ.

Правительство ни за что не хочет снимать цензуру прессы, вещания, Интернета, а политики пытаются спекулировать на тех традициях и нормах, которые подавляют всякую инициативу и поощряют самоцензуру.

Работу прессы затрудняют и особенности местной культуры, в которой очень большое значение придается родству, дружеским отношениям и личным связям. Система личных связей и отношений образует что-то вроде социального клея, она побуждает журналистов поддерживать сложившееся в обществе положение и не стремиться его изменить. Таким образом, самоцензура выступает важным механизмом социального контроля. Как показывает исследование, перспективы создания подлинно независимых СМИ и защиты свободы журналистов выглядят весьма мрачными, хотя, если будет снято иго самоцензуры, какие-то помехи со временем могут исчезнуть.

Общерегиональный разрез

Права и обязанности журналистов в рамках законов о печати

(Оливия Аллисон — Olivia Allison)

Оливию Аллисон из «Stirling Assynt» — базирующейся в Лондоне международной компании, занимающейся сбором и анализом информации и экспертными оценками в сфере безопасности, — интересует, как повлияли на законы о печати в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане существующие там представления о соотношении прав и обязанностей. Результаты анализа заставили ее задаться вопросом: не составляет ли основу всего законодательства и правоприменения в сфере СМИ, как и раньше, принцип лояльности? Ее анализ позволяет определить важнейшие категории, позволяющие описать и оценить место лояльности в практике государственных ограничений свободы печати.

Согласно гипотезе Аллисон законодательство и правоприменение в сфере СМИ определяются тем, что власти ждут от СМИ лояльности. Соответственно, и нормативные документы по-прежнему направлены не на поощрение плюрализма, а на преследование «нелояльных» СМИ. Поскольку основой всех прав журналистов являются именно их официально провозглашенные обязанности — в том числе и не определенная сколь-нибудь четко обязанность «ответственности», — у нелояльных СМИ прав меньше, чем у проправительственных. Понятно, что цель таких законов — не поддерживать живую и жизнеспособную среду СМИ, а создать такую их систему, которая не критиковала бы правящие режимы.

Основанное на материалах опроса исследование охватывает разные сферы законодательства: гражданские и уголовные законы о клевете; нормативные документы, регулирующие регистрацию СМИ, лицензирование радиочастот, финансовую деятельность и налогообложение, цензуру.

Однако, считает Аллисон, одного лишь анализа текстов нормативных документов еще недостаточно. На практике суммы возмещения морального ущерба (определение тех, которые не прописаны в законодательстве, оставлено на усмотрение судебных органов. — *Ред.*) по искам судей и других государственных чиновников против финансово слабых СМИ зачастую бывают просто пугающими. Ведомства, занимающиеся регистрацией СМИ, действуют в лучшем случае медленно, а в худшем — намеренно затягивают регистрацию независимых или оппозиционных СМИ, нарушая все установленные для этого сроки без каких бы то ни было объяснений и какой бы то ни было ответственности. К тому же правоприменение в этой сфере зачастую носит избирательный, а то и открыто дискриминационный характер. Так, в Кыргызстане, по словам Аллисон, налоговые инспекторы вмешиваются в ведение бизнеса СМИ, произвольно осуществляют проверку бухгалтерских документов, а за взятки готовы закрывать глаза на нарушение налогового кодекса — но в случае каких-то конкретных СМИ им могут специально приказать не закрывать глаз.

В работе Аллисон исследуется и практика работы журналистов, в том числе и то, как они проявляют «нелояльность» или оппозиционность при совершении действий, составляющих формальное нарушение закона, в частности при публикации сведений, составляющих «государственную тайну». Зачастую такого рода журналистские материалы мало соответствуют этическим нормам: утверждения часто не подтверждаются фактами и являются клеветой даже по западным стандартам. Некоторые СМИ уклоняются от уплаты налогов. Такие действия парадоксально облегчают властям их работу: те легко добиваются закрытия нелояльных СМИ без всякого суда, просто обязав их по итогам проверки вернуть в бюджет большие налоговые недоимки. Хотя закон равно нарушают и проправительственные, и нелояльные СМИ, наказаниям подвергаются только оппозиционные органы. Автор винит самих журналистов, проявляющих безразличие к нормам профессиональной этики и допускающих неэтичные действия в деловых и общественных вопросах, и утверждает, что подобные действия лишают журналистов возможности разоблачать коррумпированность властей.

Национальные меньшинства и СМИ (Оливье Феррандо — *Olivier Ferrando*)

По мнению Оливье Феррандо из парижского Института политических исследований, в каждой из стран после получения независимости господствующим языком СМИ стал язык самой большой из этнических групп, который зачастую потеснил ранее преобладавший русский. Изучая государственные СМИ для этнических меньшинств в поделенной между Узбекистаном, Таджикистаном и Кыргызстаном Ферганской долине, автор рассматривает их роль в многонациональном обществе и пытается ответить на вопрос, как могут СМИ помочь меньшинствам сохранить свои национальные ценности и одновременно способствовать развитию общей гражданской идентичности. Как удастся СМИ в этнически разнородном регионе, где государственные границы проводились без учета этнической принадлежности населения, лавировать между конкретными задачами — такими, как необходимость удовлетворять ожидания того или иного сообщества, и универсалистскими побуждениями, императивами рынка и системами патрона-

жа? Пытаясь ответить на этот вопрос, Феррандо замечает, что этнически ориентированные СМИ помогают властям охватить аудиторию, не являющуюся функционально двуязычной и недостаточно владеющую официальным государственным языком. Так, официальная газета Согдийской области Таджикистана с 1930 года выходила на трех языках: «Хакикати Ленинобод» на таджикском, «Ленинабадская Правда» на русском и «Ленинобод Хакикати» на узбекском. Разумеется, государственные СМИ, адресованные этническим меньшинствам, действуют в интересах своих издателей — органов исполнительной власти, и их редакционная политика всячески благоприятствует властям. Однако деятельность таких СМИ сомнительна: постановления правительства и официальная хроника не вызывают большого интереса в обществе. Тираж таких газет падает, и большая его часть поступает по подписке в те же государственные органы. Кроме них существуют и адресованные этническим меньшинствам СМИ, принадлежащие национальным объединениям, а иногда и частным лицам.

Феррандо обращает внимание и на подготовку журналистов для ориентированных на этнические меньшинства СМИ. По его наблюдениям, и местные университеты, и зарубежные преподаватели обычно предлагают учебные программы лишь для журналистов, которые пишут на государственных языках, и для русскоязычных журналистов. А те, кто выступает на узбекском языке в Таджикистане и Кыргызстане или на таджикском языке в Узбекистане, не получают подобной подготовки на языке, на котором пишут или вещают.

Автор приходит к выводу, что СМИ, ориентированные на национальные меньшинства, вполне деятельны и жизнеспособны, но опасается, что в многонациональном обществе их чисто этническая ориентация может превратить газеты в своеобразные гетто и способствовать маргинализации их аудитории. Фрагментация публичного пространства, при которой представители меньшинств общаются преимущественно друг с другом на своих родных языках, непонятных носителям окружающей их доминирующей культуры, не способствует формированию общего пространства и общих ценностей. В советские времена границы между республиками не имели никакого значения и меньшинства пользовались свободным доступом к СМИ на своих родных языках. Сегодня каждое национальное государство установило жесткий контроль на границах. В этих условиях легко замкнуть культуры меньшинств в их пространствах, ограничив им возможность взаимодействия с «материнскими» национальными культурами. Труднее искать способы развития и взаимодействия культур «поверх барьеров», но этот путь более плодотворный.

Последствия ограничений прессы для судеб отдельных людей (Эрик Фридман — *Eric Freedman*)

Работа Эрика Фридмана из Университета шт. Мичиган показывает, что положение отдельных журналистов и независимых либо оппозиционных СМИ в Таджикистане, описанное Гроссом и Кенни, не слишком отличается от ситуации в любой другой стране Центральной Азии. Его исследование личностных последствий ограничений прессы посвящено опасностям, с которыми сталкиваются журналисты. Источники этих опасностей лежат в авторитарном характере режимов, в отсутствии традиций независимых СМИ, в недостаточном профессиональном образовании и подготовке самих журналистов, в давлении на журналистов и информационные агентства, от которых требуют играть активную роль в формировании национальной идентичности и государственности, в финансовой зависимости от правительств, политических партий, олигархов, коммерческих интересов и иностранных доноров. Тем не менее если важнейшая задача постсоветской жур-

налистики — формировать общественную поддержку прозрачных, честных, основанных на участии граждан социальных институтов, то и каждому отдельному журналисту, и СМИ необходима свобода честно, точно, объективно, профессионально и в полном соответствии с нормами профессиональной этики информировать свою аудиторию по всем вопросам, имеющим общественное значение и вызывающим споры в обществе.

В работе подробно освещается ряд показательных и получивших широкую известность случаев убийства журналистов, нападения на них, исчезновений, вынужденной эмиграции и арестов, которые рассматриваются в широком контексте ограничений деятельности прессы. В Казахстане 30 марта 2007 года исчезла сотрудник издающегося в Астане независимого еженедельника «Закон и правосудие» Оралгайша Омаршанова. В Кыргызстане 24 октября 2007 года был убит Алишер Саипов, правозащитник, редактор выходящей на узбекском языке газеты «Сиясот» (Политика), внештатный корреспондент «Голоса Америки», Института по освещению войны и мира (Institute for War & Peace Reporting), Радио Свобода / Свободная Европа и независимых СМИ Ferghana.ru и Uznews. В Туркменистане внештатный корреспондент Радио Свобода / Свободная Европа Сазак Дурдымурадов 24 июня 2008 года был арестован тайной полицией, подвергся пыткам и был заключен в психиатрическую клинику. В Узбекистане независимый журналист Солидзон Абдурахмонов 10 октября 2008 года был приговорен к десяти годам лишения свободы по сфабрикованному обвинению, связанному с наркотиками. Такого рода случаи подрывают профессионализм и независимость журналистов и могут побудить их эмигрировать, что и произошло с теми, кто освещал военное подавление протестных выступлений в Узбекистане.

В работе подчеркивается, что перед сторонниками и защитниками свободы прессы стоит задача постоянно поддерживать общественное внимание к этой проблеме среди самых разных групп: простых граждан и ответственных чиновников в самой Центральной Азии и за ее пределами, международных организаций и зарубежных НПО, занимающихся развитием гражданского общества и строительством демократии. Одно из средств для этого — подготовка официальных докладов. Но, может быть, более действенным будет распространять индивидуализированные сообщения о положении конкретных журналистов, подвергающихся угрозам. Такая политика может вынудить правящие режимы освобождать арестованных журналистов, наказывать виновных в нападениях на журналистов, обуздывать допускающих злоупотребления чиновников и принимать дружные меры, смягчающие преследования прессы.

Западное вещание на Центральную Азию (Навбахор Имамова — Navbahor Imamova)

Важный путь для того, чтобы разнообразить освещение новостей и мнений, — прямое обращение зарубежных источников информации к аудитории в обход ограничений, накладываемых властями страны. Специалист по международному вещанию Навбахор Имамова из узбекской службы «Голоса Америки» (ГА) рассматривает охват аудитории в Узбекистане тремя западными вещательными организациями: ГА, Би-би-си и Радио Свобода / Свободная Европа.

Международным вещательным СМИ всегда приходилось прикладывать серьезные усилия, чтобы сохранять аудиторию в Узбекистане, и им никогда не удавалось охватить своими программами больше четырех процентов потенциальных слушателей. Среди причин и радиопомехи на коротких волнах, и недостаточность штатов и финансирования соответствующих редакций. Несмотря на это, качество и достоверность информации да-

вали им определенное конкурентное преимущество. Эти станции предлагали информативный и критичный анализ политических событий и достоверные новости и информацию, что открывало их аудитории широкое окно во внешний мир.

Несмотря на все трудности с охватом аудитории в Узбекистане Имамова предостерегает против недооценки роли зарубежного вещания в развитии гражданского общества. ГА, Би-би-си и Радио Свобода / Свободная Европа дали оппозиционным силам возможность громко заявить о себе. Но для развития гражданского общества столь же необходимо, чтобы зарубежные вещатели не превращались в пропагандистов или рупор таких групп и не отстаивали их конкретную повестку дня и их интересы в странах вещания. Вещатели должны сохранять сбалансированный подход к освещению проблем, чтобы аудитория получала всю информацию, необходимую для принятия собственных решений и выработки собственного мнения. Международные вещатели также помогают формировать в стране вещания новостной фон, поскольку государственные и частные вещатели пользуются их материалами при формировании собственных программ.

Работа Имамовой показывает, что в регионе сохраняется потребность в развитии местных независимых СМИ. Ее респонденты и собеседники подтверждали, что недостаток негосударственных изданий и электронных СМИ остается одним из серьезнейших препятствий для развития гражданского общества. Автор делает вывод, что три этих международных вещателя часто выступают единственным заслуживающим доверия источником бесцензурных новостей, хотя порой их и ругают как пережиток холодной войны и агентов иностранной пропаганды.

Защитники органов международного вещания утверждают, что процесс перемен требует постоянной подпитки и что в таких закрытых странах, как Узбекистан, передачи Радио Свобода / Свободная Европа и ГА на коротких волнах остаются действенным средством доступа к аудитории. Все они доступны и в Интернете, и Имамова показывает, как использование Интернета расширяет охват аудитории и обогащает программную сетку этих жизненно важных источников информации, недоступной в местных СМИ.

Обучение журналистике и профессионализм

Журналистское образование в Казахстане

(Морин Немечек — *Maureen Nemesek*,

Стэнли Кеттерер — *Stanley Ketterer*,

Галия Ибраева — *Galiya Ibrayeva*, Станислав Лось — *Stanislav Los*)

Анализируя ситуацию с обучением и профессиональной подготовкой будущих журналистов независимый исследователь Морин Немечек, Стэнли Кеттерер из Университета шт. Оклахома, США, и Галия Ибраева и Станислав Лось из Казахского национального университета рассматривают историю журналистского образования в Казахстане в контексте истории системы СМИ в стране. Профессиональное обучение будущих журналистов в Казахстане началось в 1934 году созданием в Алма-Ате Казахского коммунистического института журналистики — предшественника факультета журналистики Казахского государственного (ныне — национального) университета. В советские времена преподавать журналистику считалось большой честью из-за престижа работы, возможностей для достижения благосостояния и высокого положения и ощущения близости и единства с институтами власти.

После получения Казахстаном независимости изменение идеологии привело к серьезным переменам в учебных планах. Ушли в прошлое курсы политической агитации и

пропаганды, марксизма-ленинизма, теории партийно-советской печати. Больше внимания стали уделять практической профессиональной подготовке, вопросам свободы печати, юридической защите СМИ. Расставание с советской ментальностью дается нелегко. Так, очень сложной и бюрократизированной остается процедура внесения изменений в содержание учебных курсов и включения в программу новых дисциплин; многие выпускники жалуются, что в ходе университетской подготовки так и не получили умений и навыков, необходимых на рабочем месте.

Как показывают результаты исследования, наследие советской идеологии и практики в журналистике оказалось очень живучим и приватизация, утверждение рыночных отношений, конкуренция, введение новых учебных программ стали серьезным вызовом для преподавателей, стремящихся вырастить профессионалов нового поколения, способных развивать систему СМИ в соответствии с потребностями аудитории и общества в целом.

Сегодня в стране действуют 20 факультетов или школ журналистики, из них пять — частные, а областные университеты по мере надобности включают в свои учебные программы специализацию по журналистике. В ходе проведенного авторами опроса преподаватели журналистики отмечали, что для подготовки студентов личные качества и способности преподавателя важнее, чем содержание учебных программ, но поддерживали совершенствование программ, с тем чтобы охватить проблемы новых типов СМИ, и улучшение производственной практики и стажировки студентов. Они также высказывались в пользу преподавания, ориентированного на национальную историю и культуру, которое учило бы студентов рассказывать о достижениях страны. Кое-кто из респондентов рекомендовал усилить в учебных программах освещение успехов казахских журналистов и писателей прошлых лет и традиции страны.

В ответ на вопрос о том, как можно помочь преподавателям работать лучше, респонденты по большей части рекомендовали повысить зарплаты, сократить объем бумажной работы и бюрократических процедур, больше поощрять знания и образованность. Реформы и стимулирование, по их словам, должны помочь преподавателям повышать квалификацию, с тем чтобы полнее удовлетворять потребности студентов в меняющемся мире СМИ. Исследование выявило интерес преподавателей к созданию профессионального объединения, которое помогало бы им повышать профессионализм с помощью сети информирования о существующих грантах, учебно-методических программах, новых идеях для исследований, конференциях, академических журналах.

Помехи для профессиональной деятельности и соблюдения профессиональной этики журналистов в Кыргызстане (*Грегори Питтс — Gregory Pitts*)

Если изучение журналистского образования в университетах Казахстана затрагивает вопросы подготовки будущих журналистов, то результаты опроса, проведенного Грегори Питтсом из Университета Северной Алабамы, демонстрируют, что получившие такое образование журналисты в Кыргызстане придают большое значение выполнению работы на должном профессиональном уровне. Они, в частности, стремятся применять на практике полученные ранее знания и навыки и повышать свою квалификацию и поддерживают свободу прессы прежде всего именно из соображений профессионализма. Как показывает исследование, в ситуации, когда ухудшение экономических условий разделило население Кыргызстана на узкий слой руководящих работников, имеющих доступ к материальным благам и поддерживающих власть, и куда более широкий слой обнищав-

шего населения, журналисты — отдельная группа, не принадлежащая ни к тем ни к другим, — стремятся и надеются лично и профессионально преуспеть в такой сфере деятельности, которая не сулит больших перспектив материального благополучия.

В проекте участвовали 31 штатный и 60 нештатных или работающих не на полную ставку журналистов, в основном женщин. Очень многие не стали участвовать в опросе, опасаясь возможных последствий этого и даже прямого насилия.

Как обнаружил Питтс, журналисты (при оценке рабочего места. — *Ред.*) придают большое значение таким факторам, как возможность научиться чему-то новому, возможность карьерного роста, возможность в полной мере реализовать на рабочем месте свой профессиональный потенциал, проявить индивидуальность и инициативу. Более 95% респондентов оценили все четыре этих фактора как очень важные. Менее половины опрошенных дали столь же высокую оценку таким факторам, как важность работы для их общества или возможность сменить рабочее место.

Помимо факторов, связанных с профессионализмом, большое значение респонденты придают еще трем переменным: личной безопасности — зарплате, удовольствию от работы и гарантиям стабильности рабочего места. В то же время менее 75% опрошенных отнесли к числу очень важных или весьма важных такие характеристики работы, как ее престижность, возможность гармонично сочетать ее с семейной жизнью и возможность с ее помощью установить контакты с влиятельными людьми.

Еще одно свидетельство приверженности профессионализму: при всей неопределенности положения дел со СМИ в стране в обозримом будущем больше 70% респондентов намерены в ближайшие 5 лет продолжать работу в этой сфере.

В исследовании затрагивался и вопрос о нормах и стандартах журналистской деятельности. Отвечая на вопросы, касающиеся профессиональной этики, лишь около 30% заявили, что журналист должен быть готов сесть в тюрьму, но не раскрывать источники конфиденциальной информации. 56% были согласны или полностью согласны с тем, что журналист вправе принимать от властей или бизнеса оплаченные поездки, если за это от него не требуют «специфического освещения темы». Три четверти считают, что журналисты должны регулярно проходить курсы повышения квалификации и более 70% приветствуют аттестацию профессиональных журналистов.

Новые СМИ, новые рубежи

Преследования за клевету в Интернете в Таджикистане (Кристин Колмейер — *Kristine Kohlmeier*, Навруз Некбахтшоев — *Navruz Nekbakhtshoev*)

Если в работе Хордеген в центре внимания находится жесткое регулирование работы Интернета, включая доступ к сети и контент, то практикующий юрист Кристин Колмейер и Навруз Некбахтшоев из Университета шт. Индиана говорят о происшедшем в Таджикистане распространении на Интернет действия норм уголовного законодательства о клевете. Фон исследования составляют существующие в стране фактически запретительные барьеры для широкого распространения Интернета, связанные с нехваткой электроэнергии, архаичной системой электроснабжения, постоянными кражами оборудования, отсутствием квалифицированных специалистов по компьютерам, ограниченной возможностью подключения к сети, использованием медленных модемов, языковыми ограничениями при пользовании Интернетом, использованием устаревшего или сомнительного программного обеспечения, а также препятствия, связанные с государствен-

ным контролем. Власти закрыли сайты, «подрывающие политику государства», хотя в принципе фильтрация и блокирование сайтов не являются постоянным элементом политики властей, так как ставят под угрозу получение иностранной помощи.

Гражданская война, вспыхнувшая в Таджикистане после получения независимости, до сих пор служит предлогом для ограничений свободы выражения. Власти выдвигают несколько обоснований для принятых законов о клевете. Одно — «информационная безопасность» — понятие, сходное с нормами о неразглашении государственной тайны, но идущее гораздо дальше. К примеру, понятие информационной безопасности включает и ограничения на распространение информации о порнографии, насилии, межэтнических и межконфессиональных конфликтах, а также информации, «порочащей честь и достоинство государства и Президента». Другое предлагаемое обоснование — необходимость повышать профессионализм журналистов, заставить журналистов и редакторов «прежде чем совершать то или иное действие... всесторонне взвесить, подумать, какие могут быть последствия» — подход, стимулирующий самоцензуру.

Маджлиси Оли, парламентский орган, в котором господствует пропрезидентская партия, в 2007 году распространил на Интернет действие закона о клевете без каких бы то ни было предварительных консультаций с журналистами. Теперь нарушителям этого закона в Интернете грозят очень высокие штрафы и тюремное заключение. Конечно, применять этот закон на практике нелегко, так как источник информации в Интернете трудно отследить: содержание документа легко можно переслать, перенаправить по электронной почте, перевести на другой язык, переслать через блоги, чаты, форумы, сайты социальных сетей, серверы рассылки. Его легко также разместить на серверах в нескольких странах. Тем не менее этот закон — серьезная помеха демократизации, поскольку служит для устрашения журналистов и авторов комментариев из числа обычных пользователей, мешая им открыто высказываться о внутреннем положении в ситуации, когда основные печатные и вещательные СМИ монополизированы властями.

Учитывая трансграничный охват Интернета и тесную связь Таджикистана с такими региональными державами, как Россия и Китай, такое расширение действия национальных законов о клевете может повлечь за собой и определенные последствия международного характера. Ведь важнейшие таджикские сайты сегодня расположены за пределами страны и не используют в своих доменных именах префикс .tj. Будущее покажет, станут ли эти страны содействовать Таджикистану в применении введенных им поправок к закону, касающихся клеветы в Интернете.

Блоги как альтернатива официальной информации в Кыргызстане

*(Светлана Куликова — Svetlana Kulikova,
Давид Перлмуттер — David Perlmutter)*

Предметом работ Хордеген и Колмейер — Некбахтшоева являются государственные ограничения Интернета. Светлана Куликова из Университета шт. Джорджия и Давид Перлмуттер из Университета шт. Айова подходят к ситуации с противоположной стороны: рассматривают возможности Интернета, позволяющие обойти контроль государства и довести до общества неофициальную информацию. Они изучают конкретный случай в ходе крушения авторитарного правления президента Аскара Акаева — блог Akaevu.net, что по-русски можно прочитать как «Нет Акаеву». Блог действовал в период, непосредственно предшествовавший революции тюльпанов 2005 года, и служил временным средством распространения новостей и иной информации о крайне неустойчивой политической ситуации. Прямой связи между функционированием Akaevu.net и других

подобных агитационно-пропагандистских блогов и падением режима авторы не обнаружили.

Блог Akaevu.net был запущен за день до революции руководством сетевого оппозиционного издания gazeta.kg, чей сайт был блокирован властями или повис в результате хакерской атаки. Действовал он около месяца с сервера, расположенного на территории США, откуда и администрировался, и объявлял себя «трубой кыргызской революции». Его преимущественно русскоязычные сообщения были адресованы главным образом русскому сегменту Интернета и включали тексты из традиционных СМИ и с интернет-сайтов, материалы блогеров, читательские комментарии, порой анонимные. Были там и материалы, принадлежавшие операторам сайта: обращения, анализ, альтернативные интерпретации сюжетов, излагавшихся другими СМИ. Из западных источников брался англоязычный контент.

Сайту случалось первым помещать срочные сенсационные сообщения — как в случае, когда он сообщил об ожидающемся первом телевизионном выступлении только что вышедшего из тюрьмы лидера оппозиции; случалось ему и допускать ошибки — как в случае, когда он со ссылкой на другой источник поместил сведения о якобы состоявшейся отставке Акаева. И, как во всяком блоге, открыто занимающем ту или иную позицию, его материал не был сбалансирован: почти в половине публикуемых материалов отношение к Акаеву и его семье было отрицательным, примерно столько же материалов носили нейтральный характер и лишь несколько отзывались о президенте положительно.

Авторы делают вывод, что подобные «третьемирские» блоги — виртуальный самиздат, если вспомнить советскую историю, — могут играть важную роль в создании, сборе, обработке, распространении и демонстрации информации и выступать либо конструктивными критиками, помогающими развернуть публичную дискуссию, либо одинокими оппозиционными голосами, «зажатыми в уголке Интернета» из-за слишком небольшого числа пользователей. Их изучение помогает увидеть новые технологии, способные до некоторой степени нейтрализовать жесткий контроль и манипулирование информацией со стороны властей в Центральной Азии, предоставляя блогерам трибуну, где они защищены трудно раскрываемой анонимностью, а их читателям — возможность комментировать прочитанное и участвовать в диалоге.

Заключение и выводы

Весь этот широкий спектр современных исследований показывает, что власти в Центральной Азии всегда стремились и стремятся жестко контролировать и манипулировать СМИ. Так было при царях, так было при советской власти, так же обстоит дело и при нынешних авторитарных режимах. За два последних десятилетия система прессы не добилась, по мировым стандартам, даже минимальной демократизации и независимости. Быть может, Интернет и другие технологии лучше позволят обходить цензурные ограничения и преодолевать экономические барьеры, которые сегодня не позволяют огромному большинству жителей Центральной Азии участвовать в конструктивном диалоге, помогающем установить более прозрачное и шире опирающееся на граждан правление.

Подобный синтетический взгляд на новейшие исследования позволяет сделать несколько важных наблюдений общего характера. Пять отдельных систем СМИ, которые пришли на смену единой советской системе, имеют между собой много общего, хотя между ними и наблюдаются серьезные различия. В разных исследованиях отмечается разное по масштабу и роли, но никогда не решающее влияние межправительственных организаций, фондов и институтов содействия развитию СМИ, международных организаций со-

действия развитию гражданского общества. В Центральной Азии их влияние на развитие СМИ связано главным образом с работой западных преподавателей.

Другое наблюдение относится к использованию законов и злоупотреблению законами со стороны правящих режимов с целью контроля над информацией о делах, затрагивающих государство и общество. Из нескольких исследований вырисовывается одна и та же картина: конституционные и законодательные гарантии свободы печати существуют сами по себе, а реальные угрозы этим гарантиям, проистекающие из судебных исков за клевету и за оскорбление «чести и достоинства», из уголовных преследований, ужесточения регулирования Интернета, — сами по себе.

На основании этих исследований, взятых в их совокупности, можно говорить о целом ряде препятствий к развитию демократической и независимой системы СМИ в Центральной Азии:

- жесткие ограничения деятельности всех типов СМИ — печатных, вещательных или Интернета — со стороны государства или иных сил;
- недостаточная профессиональная подготовка действующих и будущих журналистов, недостаточность руководства их деятельностью, ресурсов, финансовых стимулов и этических стандартов;
- неспособность национальных и международных правозащитников и защитников свободы печати добиться необходимых изменений в политике и законодательстве;
- дефицит средств для создания и сохранения независимых СМИ; и в связи с этим
- слабая надежность СМИ и нехватка доверия к ним общества.

Относительно перспектив развития СМИ в странах Центральной Азии можно сделать несколько выводов.

- Во-первых, практически полное отсутствие независимых СМИ создает достаточно прочный барьер созданию демократических институтов и защите прав человека. Свобода печати — не самоцель, а краеугольный камень гражданского общества и господства права.
- Во-вторых, в Центральной Азии система прессы и обучения и профессиональной подготовки журналистов не может строиться по зарубежным образцам. В любой стране — развитой или менее развитой, авторитарной или поставторитарной — структура средств информации, организация и регулирование их деятельности должны отражать традиции и культурные ценности самой страны, нормы ее общества, ее политические и экономические реальности. Модели журналистики и привычные нормы работы прессы нельзя просто импортировать и пересадить на новую почву.

Нужно сделать важную оговорку: мы отдаем себе отчет в том, что медийная обстановка, как и политическая обстановка в стране, может меняться самым непредсказуемым образом. Так, после «революции тюльпанов», сместившей в марте 2005 года президента Аскара Акаева, в Кыргызстане в течение пяти лет нарастал авторитаризм, в том числе и ограничения работы прессы. Апрельский переворот 2010 года, сместивший преемника Акаева, породил надежды на либерализацию контроля над СМИ. Затем последовал непредсказуемый ход событий: вспыхнувшие на юге страны межэтнические конфликты возбудили опасения, что переходный режим вновь ограничит права прессы и другие личные свободы, чтобы вернуть контроль над ситуацией.

Но и за всем тем есть основания для оптимизма, для надежды, что эти страны будут продвигаться к усвоению новых технологий СМИ и к более широкому участию в мировой экономике, для чего им понадобится ускоренное развитие прессы, включая принятие со временем таких международных стандартов деятельности СМИ, как бульшая точность информации, объективность, сбалансированность, соблюдение этических норм. Но и в этом случае страны Центральной Азии будут идти своим путем и со своей скоростью, будут ли они делать это под влиянием собственных устремлений или под давлением зарубежных доноров и международных организаций.

НОВЫЕ МЕДИА И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ ГРУЗИИ

Бека ЧЕДИЯ

*доктор политологии, руководитель издательских проектов
Тбилисской школы политических исследований
(Тбилиси, Грузия)*

Введение

В эпоху стремительного развития информационных технологий в мире все чаще и чаще сетуют, что важнейшим средством формирования общественного мнения становятся социальные медиа, вытесняющие традиционные СМИ. Особенно это касается тех стран, где традиционные СМИ (в том числе и телевидение) страдают отсутствием плюрализма и испытывают давление властей. Подобная картина наблюдается и в Грузии, здесь социальные медиа стали неким «спасательным кругом» для публичной политической сферы.

Социальные сети дают возможность интерактивного общения, в то время как традиционные СМИ обеспечивают лишь односторонний поток информации — от источника к аудитории. Соответственно, соци-

альные медиа стали не только распространителем информации, но и полем для публичных дискуссий, чего так не хватало Грузии. При этом жители страны проявляют повышенный интерес к политическим вопросам, активно обсуждая их в социальных сетях.

На телевидении же, согласно социологическим исследованиям Комиссии по регулированию связи Грузии, население, напротив, предпочитает политическим развлекательные и спортивные передачи. Данные этих опросов заставляют полагать, что в ближайшие годы в стране вряд ли будут создаваться новые общественно-политические теле- и радиоканалы. А вот Интернет и социальные СМИ, для которых характерен повышенный интерес к политике, продолжают развиваться.

Трансформация информационного поля

Социальные сети и Интернет изменили не только традиционные СМИ и публичную политическую сферу Грузии, но и базовую модель политической коммуникации страны.

В последние годы из грузинских электронных СМИ практически исчезла публичная политика: на первый план выдвинулись развлекательные программы. Поэтому общественно-политическая активность политических партий и отдельных деятелей частично переместилась в Интернет, что, в свою очередь, создало плодородную почву для развития социальных СМИ.

Численность потребителей интернет-услуг в Грузии стремительно растет: в 2000 году она не превышала 400 человек, а по данным 2009 года, достигла примерно 20 тыс. По сведениям Агентства информационных и коммуникационных технологий ООН (ITU), в настоящее время число пользователей Интернета в Грузии достигает 1 млн 300 тыс. человек — приблизительно 28,3% всего населения страны¹.

Около 55% пользователей имеют доступ в Интернет посредством домашней сети, а примерно 21% пользуются компьютерами друзей или соседей. Кроме того, в Сети «сидят» работники офисов (9% пользователей), владельцы мобильных телефонов (6%) и посетители интернет-кафе (6%)².

В последние годы интернет-бум охватил и регионы страны, однако лидерами по-прежнему остаются столица и крупные города. Сельское население, как правило, имеет низкие доходы и не может оплачивать недешевые интернет-услуги. Немаловажным препятствием для доступа к Сети является и отсутствие соответствующей инфраструктуры. В среднем ежемесячные расходы одного интернет-абонента колеблются от 7 до 25 долл.

В Грузии существует 19 Интернет-провайдеров, два из которых обслуживают более 2/3 рынка: речь идет о компаниях «Silknet» (контролирует более 40% интернет-рынка) и «Caucasus Online» (также контролирует значительную часть грузинского рынка интернет-коммуникаций).

Кроме того, три оператора мобильной связи пытаются освоить рынок Интернета³ путем использования беспроводных технологий.

Формирование новых парадигм политической коммуникации и виртуальные выборы

После того как Египетскую революцию окрестили «революцией Facebook», к социальным сетям начали относиться с осторожностью не только их пользователи, но и власти многих стран.

Что касается Грузии, то здесь уже была опробована практика использования СМИ для мобилизации масс на протестные действия. Именно поэтому после «революции роз» в первую очередь были взяты под контроль электронные СМИ.

¹ См.: ICT Statistics 2009 — Internet. International Telecommunication Union (ITU) [<http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx>].

² См.: Georgian Media as Business: Data Snapshots. Caucasus Research Resource Centers.

³ См.: [http://top.ge/all_report.php].

Однако вскоре громко заявили о себе социальные сети и СМИ. Серьезные опасения по этому поводу высказывает и политическое руководство других стран постсоветского пространства.

Об усилении контроля над Интернетом шла речь и на последнем саммите Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)⁴. Это было связано с массовыми беспорядками в Тунисе и Египте, продемонстрировавшими возможности социальных сетей и медиа в мобилизации масс.

Примечательно, что именно после «арабской весны», перешедшей в «арабское лето», социальные сети стали активно использоваться политиками и высшими должностными лицами Грузии. С лета 2011 года председатель парламента Грузии Д. Бакрадзе активно занялся пропагандой своей страницы на Facebook; спустя всего три-четыре месяца после ее открытия он собрал более 20 тыс. зарегистрированных посетителей (для справки: к 30 сентября 2011 года на этой странице было зарегистрировано 15 тыс. чел.), число которых растет.

По численности виртуальных друзей Д. Бакрадзе немного отстает от премьер-министра Н. Гилаури, собравшего на своей странице 24 744 «друзей» (по данным на осень 2011 г.).

Еще более внушительно количество виртуальных друзей мэра столицы Г. Угулавы: согласно данным 2011 года, их у него было 42 812, и с каждым днем эта цифра стремительно увеличивается.

Интернет-активность председателя парламента и мэра Тбилиси вызывает особый интерес еще и с той точки зрения, что они рассматриваются правящей партией в качестве кандидатов на пост президента страны в 2013 году. Вполне вероятно, что на предстоящих выборах виртуальные друзья отдадут им свои голоса (если, конечно, правящая партия не выдвинет к тому времени еще чью-нибудь кандидатуру).

Между тем соперничество между потенциальными президентами на Facebook вполне очевидно. Председатель парламента Д. Бакрадзе даже начал регулярно встречаться со своими друзьями из Facebook: он периодически приглашает их группами по 10 человек на «ознакомительные туры» в парламента и совместные обеды. Во время одной из таких встреч он заявил грузинским СМИ: «Для всякой власти, которая придает большое значение непосредственному общению с народом, использование социальных сетей должно стать приоритетным».

В целом для грузинских законодателей непосредственное общение с виртуальными друзьями уже становится традицией. Вслед за председателем парламента со своими друзьями из Facebook встретились председатели двух парламентаских комитетов и члены парламентаского большинства А. Минашвили и Г. Габашвили.

Грузинских законодателей настолько увлек виртуальный мир, что по их инициативе осенью 2011 года в Интернете была запущена игра — виртуальные выборы председателя парламента. Ее проведение законодатели мотивировали желанием повысить социальную активность молодежи. На протяжении 45 дней в игре могли принять участие все желающие в роли как избирателей, так и кандидатов на виртуальный пост председателя парламента.

Не остались в стороне от социальных сетей и представители исполнительной власти: почти все министры открыли собственные страницы в Facebook.

В конце сентября 2011 года появилась официальная страница президента, и, хотя в первые дни у него было зарегистрировано лишь 600 постоянных посетителей, никто не сомневается, что по их числу он постепенно перегонит всех остальных чиновников стра-

⁴ См.: ОДКБ возьмется за социальные сети; Революции будут предотвращать через Facebook и Twitter // Известия, 12 сентября 2011 [<http://www.izvestia.ru/news/500269>].

ны. В преддверии парламентских (2012 г.) и президентских (2013 г.) выборов численность друзей тех или иных влиятельных политиков на Facebook несет в себе некую политическую интригу, затрагивающую интересы представителей властных коридоров Грузии.

Широко стали использовать Facebook и политические партии. Что же касается жалоб на слабость и ограниченные возможности оппозиции, то они базируются на недооценке ею огромных возможностей социальных сетей, которые никак не контролируются грузинскими властями. Скорее всего, оппозиционеры обвиняют власти в монополизации традиционных СМИ, для того чтобы оправдать собственное бездействие.

Между тем, по мере развития социальных СМИ и сетей становится все более ясным, что грузинское общество может играть более значительную роль, нежели политические группировки.

Артикуляция политических интересов, идей и лозунгов относительно широких слоев осуществляется в обществе именно социальными СМИ и сетями. Традиционные же грузинские СМИ начиная с 1990-х годов освещают в первую очередь те темы, которые волновали и волнуют не общество, а активных акторов политических процессов: политические элиты, представителей власти, оппозицию и др. В настоящее время традиционные СМИ занимаются только ведением провластной пропаганды.

Социальные медиа дали толчок кристаллизации реального общественного мнения, которое не отражает интересы тех или иных политических кругов. В связи с этим в стране заговорили о том, что возможное будущее противостояние власти уже не будет происходить по традиционно характерному для Грузии сценарию — по инициативе политических лидеров или с появлением «мессии»: революция начнется «снизу», и огромную роль в этом могут сыграть именно социальные СМИ.

При этом необходимо учесть, что среди 213 стран, население которых пользуется социальной сетью Facebook, Грузия занимает 88 место. Кроме того, Facebook в Грузии значительно популярнее всех остальных социальных сетей (Twitter, MySpace и т.д.)⁵ — об этом свидетельствует ряд источников, приводящих приблизительно одинаковые данные. Так, по состоянию на июнь 2011 года число пользователей Facebook в Грузии составило 615 960 человек (из них 44% мужчины, а 56% — женщины). Для страны с численностью населения приблизительно 4 млн 500 тыс. человек эта огромная цифра. Кроме того, большинство пользователей Facebook — это молодежь, то есть самая активная часть населения.

Возрастные показатели пользователей Facebook в Грузии выглядят следующим образом:

от 13 до 15 лет	—	8%
от 16 до 17 лет	—	8%
от 18 до 24 лет	—	36%
от 25 до 34 лет	—	27%
от 35 до 44 лет	—	12%
от 45 до 54 лет	—	5%
от 55 до 64 лет	—	1%
старше 65 лет	—	2% ⁶ .

⁵ См.: Top Sites in Georgia // Alexa [<http://www.alexa.com/topsites/countries/GE>], 20 September 2010.

⁶ [www.socialbakers.com].

Сетевые СМИ — «второе дыхание» для свободы слова в Грузии

Несмотря на то что сетевые СМИ Грузии развиваются медленнее социальных сетей, все больше журналов, газет и агентств запускают веб-сайты и размещают добываемую ими информацию на Facebook и в блогах; для обмена видеоматериалами используется Youtube. Однако, по оценке «Фридом хаус», у многих грузинских журналистов, работающих в традиционных СМИ, не хватает знаний и опыта для эффективного использования новых интернет-технологий.

По многим предположениям, в Грузии, как и во всем мире, существует острая конкуренция между Интернетом и другими видами СМИ. В Грузии главным источником новостей всегда считалось телевидение, даже несмотря на его необъективность. Это подтверждают и результаты анализа, проведенного в 2011 году одной из грузинских исследовательских групп. Согласно полученным данным, хотя 70% населения и предпочитают для поиска информации социальные сети, а 45% пользуются для этой цели Интернетом (в 2009 г. эта цифра составляла 34%), однако как первостепенный источник новостей Интернет воспринимают всего лишь 5% от общего числа населения страны, то есть его ставят на второе место после телевидения. А еще для 11% населения (что вдвое больше, чем в 2009 г.) Интернет является второстепенным источником новостей⁷.

В отличие от телевидения, за газеты, критикующие власти, надо платить, причем, для того чтобы получить наиболее полную и объективную информацию, покупать их надо не одну. Кроме того, газеты зачастую явно симпатизируют тем или иным политическим лидерам или группировкам и не могут конкурировать с Интернетом. Они скорее соперничают друг с другом.

Понятно, что развитие Интернета привело к снижению тиражей газет. Однако это не означает снижения интереса к газетным материалам: у всех печатных изданий есть собственные веб-страницы, которые активно посещаются пользователями сети. И, хотя тиражи газет в Грузии никогда не превышали нескольких тысяч экземпляров, число их читателей в Интернете резко возросло. Соответственно, уменьшились доходы газет, поскольку доступ к их электронным версиям бесплатен.

Следует учитывать и тот факт, что доходы грузинских печатных СМИ никогда не были большими и их сотрудники (в основном, студенты) работали и работают на одном энтузиазме. Однако владельцам или редакторам печатных изданий (как правило, это одно и то же лицо) удается сохранять ядро редакционного коллектива и саму газету при помощи иностранных грантов.

Развитие новых информационных технологий привело к появлению электронных газет и журналов, которые доступны в режиме онлайн и весьма читаемы. Таким образом, в настоящее время люди читают больше газет и журналов, чем раньше, правда, в электронной версии. Получается, что в Грузии Интернет не конкурирует с печатными изданиями, а помогает им распространять их материалы.

Что же касается аудитории телевидения, то у нее появились конкурирующие источники информации — Интернет и социальные сети. Кроме того, в Грузии развивается интернет-телевидение, а это создает прямую угрозу монополии общенациональной телекомпании страны.

В Грузии ничего не известно о прибылях социальных СМИ страны и об их доле в общем рекламном рынке. Однако в докладе «Фридом хаус», касающемся вопросов сво-

⁷ См.: [<http://www.tabula.ge/article-5434.html>].

боды Интернета в Грузии, говорится о том, что рекламные доходы от социальных СМИ минимальны, а привлечение рекламы затруднено. Но с расширением количества интернет-пользователей эта проблема может быть частично решена⁸. Пока же главными источниками доходов интернет-изданий останутся гранты иностранных доноров, при помощи которых в Грузии за последний год были созданы несколько онлайн-газет.

Примечательно, что в последние годы «Фридом хаус» для определения свободы слова в Интернете (помимо традиционных СМИ) начал использовать следующие критерии.

1. Препятствия на пути доступа.
2. Ограничения на содержание.
3. Нарушения прав пользователей.

В опубликованном рейтинге Грузия признана «частично свободной страной». При этом «Фридом хаус» считает существенным то обстоятельство, что, в отличие от некоторых постсоветских стран, в Грузии отсутствует политическая цензура в Интернете⁹. Пользователи могут свободно посещать любые веб-сайты, загружать и скачивать материалы, а также с кем угодно общаться на форумах, в социальных сетях и различных приложениях (например, в чатах).

Однако в период августовской войны 2008 года правительство на несколько дней заблокировало доступ ко всем российским сайтам. Этот шаг был предпринят в связи с тем, что население Грузии могло поддаться на пропаганду российских СМИ. Кроме того, это было ответной мерой на действия российских хакеров, заблокировавших грузинские правительственные сайты.

Тем не менее подобные действия властей сразу же стали предметом недовольства грузинских журналистов и части общества, которые восприняли их как ограничение свободы массовой информации.

В Грузии не существует специального закона, предусматривающего осуществление цензуры в Интернете или же запрещающего доступ к материалам порнографического характера или содержащим изображение сцен насилия. Не регулирует интернет-пространство и действующий в Грузии Закон «О защите несовершеннолетних от вредного влияния». Основным органом, регулирующим работу СМИ Грузии, является Комиссия по регулированию связи Грузии (GNCC).

В связи с этим «Фридом хаус» высказывает опасения, что подобная правовая неопределенность может быть использована для установления существенных ограничений доступа к интернет-ресурсам.

Традиционные СМИ на грани «вымирания»

Вице-президент США Дж. Байден, находившийся в июле 2009 года с визитом в Грузии, в выступлении на заседании парламента заявил: «Революция роз» завершится лишь тогда, когда СМИ будут полностью независимыми и профессиональными¹⁰.

⁸ См.: Freedom on the Net 2011 // Freedom House [<http://www.freedomhouse.org/images/File/FotN/Georgia2011.pdf>].

⁹ См.: Ibidem.

¹⁰ [www.civil.ge/eng/article.php?id=21283&search=biden%20parliament].

Вскоре после этого одно из грузинских СМИ вновь «отличилось»: подконтрольная властям телекомпания «Имеди» 13 марта 2010 года в передаче «Специальный репортаж» выпустила в эфир так называемый «моделированный информационный выпуск», в котором сообщалось о якобы вторжении российских войск на территорию Грузии. Передача «Специальный репортаж» началась в 20:00 по тбилисскому времени, когда на телеканале обычно начинается главный информационный выпуск дня «Хроника»; сообщалось о бомбардировке аэропортов и портов, об убитых и раненых, о переходе на сторону «врага» трех грузинских батальонов и «ликвидации» президента Саакашвили. При этом в ходе трансляции на кадрах не было указано, что это лишь имитация событий, которые могли бы произойти в случае возобновления военного конфликта с Россией.

Многие зрители, не успевшие посмотреть начало выпуска новостей, не услышали предупреждения о том, что это лишь моделирование возможного развития событий и в панике вышли на улицы. Жители столицы, которым сообщили, что вражеские войска скоро войдут в Тбилиси, начали собираться на площадях.

Однако вскоре выяснилось, что это был «эксперимент», с помощью которого власти хотели проверить реакцию тех или иных групп населения, политических партий (и даже некоторых своих соратников) и т.д. Беспрецедентный информационный выпуск телекомпании «Имеди» ярко продемонстрировал манипуляционные способности грузинских электронных СМИ и степень их влияния на массы. Моделированный информационный выпуск новостей грузинской телекомпании занял первое место в топ-десятке самых шокирующих обманов всех времен и народов¹¹ журнала «Time», затмив даже знаменитую радиопостановку театрального режиссера О. Уэллса по роману его однофамильца «Война миров», выходившую в эфир в 1938 году. Тогда из всех радиоприемников США прозвучало объявление о нападении марсиан, которое вызвало настоящую панику у населения страны; миллионы американцев начали поспешно искать убежище для своих семей. Власти США обратились к гражданам с призывом успокоиться и разойтись по домам, поскольку угроза оказалась лишь весьма неожиданным рекламным трюком О. Уэллса, ради вящего эффекта построившего свое творение как прямой репортаж с места высадки инопланетян; он и не подозревал, что впечатление от этой передачи будет столь мощным.

Что касается грузинской телекомпании, то она принесла извинения населению страны за показанный ею сюжет; вместе с тем директор «Имеди» настаивал, что подобное развитие событий вполне реально: «Если бы в конце 1920 года было телевидение и оно пустило бы в эфир имитацию того, что произошло в феврале 1921 года, то, возможно, гораздо больше грузин глубже оценили бы опасность и тверже противостояли бы врагу» (имеется в виду оккупация Грузии Советской Россией в 1921 г.).

В 2010 году «Фридом хаус» поставил Грузию (вместе с Молдовой и Малави) на 118 место из 196 стран мира по ситуации в плане свободы слова в журналистике (в 2009 г. страна находилась на 126-й позиции). Улучшение состояния свободы прессы в Грузии на несколько пунктов местные эксперты связывают с «оздоровлением» редакционной политики общественного вещателя Грузии, достигнутым за счет методологической и финансовой помощи ВВС и ЕС. Однако, как и в прошлые годы, Грузия оказалась у самой черты, за которой располагаются страны, имеющие статус «несвободных».

Что касается динамики состояния СМИ в Грузии после «революции роз», то она выглядит следующим образом:

¹¹ [http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1931133_1931132_1972067,00.html].

ГОД	МЕСТО	БАЛЛ	СТАТУС
2004	114	54	частично свободное
2005	116	56	частично свободное
2006	118	57	частично свободное
2007	121	57	частично свободное
2008	129	60	частично свободное
2009	129	59	частично свободное
2010	118	55	частично свободное ¹² .

Примечательно, что в 2011 году «Фридом хаус» впервые опубликовал данные о так называемых спорных территориях мира, к которым были отнесены, в числе прочих, Абхазия и Южная Осетия. Причем Абхазия (как и вся Грузия) признана «частично свободной», а Южная Осетия — «несвободной».

В 2012 году следует ожидать падения показателей состояния свободы прессы в Грузии на несколько пунктов (согласно данным, которые будут опубликованы «Фридом хаус» в 2011 г.), что, вероятнее всего, будет связано с новой угрозой, с которой летом 2011 года столкнулись электронные СМИ, а точнее, частные радиостанции и несколько телекомпаний (их вещание распространяется только на столицу и ее окрестности), чьи передачи отличаются критичностью по отношению к властям.

Дело в том, что власти страны внезапно продали (за 110 тыс. лари) такой важный стратегический объект, как Тбилисская телевышка. В электронном аукционе на право управления телевышкой принимала участие всего одна компания. По условиям аукциона новый владелец обязан сохранить профиль телевышки в течение 4-х лет. Передача Тбилисской телевышки в управление частной компании, лояльной властям, может повлечь за собой повышение тарифов на обслуживание, запретительная величина которых станет препятствием для вещания независимых каналов.

Примечательно, что после «революции роз» международные донорские организации на долгое время уменьшили финансовую поддержку грузинских СМИ, ссылаясь на прогресс демократии в стране. Однако с 2010 года поддержка грузинских СМИ со стороны международных доноров вновь усилилась. Это наводит на мысль, что западное сообщество, неудовлетворенное состоянием свободы слова в Грузии, решило взяться за ее усиление. Целью подобной помощи является восстановление доверия аудитории к грузинским СМИ путем развития профессионализма, обеспечения редакционной независимости и дальнейшего формирования политически сбалансированного медиа-сектора. К примеру, Американское агентство международного развития (USAID) запустило четырехлетний проект под названием «Грузинские медиа усиливают демократию, подотчетность и информирование граждан». Крупные суммы на развитие медиа-проектов, направленных на повышение профессиональной и финансовой мощи грузинских СМИ и усиление свободы слова в стране, выделяет и ЕС¹³. В проектах международных доноров по поддержке грузинских СМИ был сделан акцент на развитие Интернета и новых медиа-технологий. Но все эти денежные потоки попадают в руки лишь узкого круга журналис-

¹² Цитируется по ежегодным докладом «Фридом хаус».

¹³ [<http://irex.ge/programs/media/gmedia>].

тских синдикатов, которые специализируются не на оказании своих профессиональных услуг, а на «притягивании» донорских грантов.

В настоящее время на первый план выдвигается воспитание нового поколения журналистов. Действующие журналисты (даже те, кто работает в антиправительственных СМИ) уже не воспринимаются обществом как представители свободной профессии, поскольку они не пользуются редакционной независимостью и полностью придерживаются политических предпочтений главных редакторов газет.

Британский журналист, бывший корреспондент ВВС и радио «Свобода» Роберт Парсонс после ухода с поста гендиректора «Первого кавказского канала» (грузинский русскоязычный телеканал) летом 2011 года заявил, что в Грузии не существует свободных СМИ: одни стараются для властей, другие — для их противников, и поэтому они обречены на «вымирание».

З а к л ю ч е н и е

Развитие социальных СМИ и сетей способствует развитию гражданской журналистики. Практически каждый пользователь Интернета становится журналистом, который при этом не подчиняется редактору, не подвергается цензуре и имеет возможность распространять любую информацию, даже недостоверную. Это, конечно, создает опасность использования социальных сетей для дискредитации тех или иных лиц (например, политиков и политических групп). Но ведь и сами власти давно уже используют общенациональные телеканалы для компрометации своих противников. Таким образом, социальные СМИ предоставляют противникам властей широкие возможности для популяризации своих ценностных установок и политических взглядов.

Развитие новых СМИ и социальных сетей поможет решить такую острую проблему, как монополизация общественного сознания, которая была для Грузии настоящим «стихийным бедствием». Постепенно уходят в прошлое времена, когда с помощью «подконтрольных» электронных СМИ перед аудиторией представляли одни и те же лица — «избранники» гражданского общества. Развитие социальных медиа способствует совершенствованию гражданского общества, выдвигающего на передовые позиции своих лидеров.

Современные *социальные сети* — это многомиллионная *аудитория*, предоставляющая возможность свободно выразить свои мысли и гражданскую позицию, найти новых друзей и т.п. (достаточно упомянуть об активных пользователях Facebook, у которых насчитывается тысячи «друзей»).

Основными функциями СМИ всегда считались развлечение и информирование аудитории. Что же касается Грузии, то здесь развлечения и пропаганда останутся уделом общенациональных каналов, а информирование все-таки перейдет к социальным и интернет-СМИ.

Содержание номеров журнала
«Центральная Азия и Кавказ»
Том 14 за 2011 г.

Выпуск 1

	<i>Стр.</i>
<i>Джаннатхан Эйвазов.</i> ЗАПАД И ПОСТСОВЕТСКАЯ ЦЕНТРАЛЬНАЯ ЕВРАЗИЯ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ США И ЕС В РЕГИОНЕ	7
<i>Эльдар Габдуллин.</i> ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ: ГЕОПОЛИТИКА, БЕЗОПАСНОСТЬ, СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ	26
<i>Георгий Дубовцев, Ерлан Галымжанулы.</i> ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ В МИРЕ И В ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ	41
<i>Шаислам Акмалов.</i> О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СТРАТЕГИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОАЛИЦИИ В АФГАНИСТАНЕ	51
<i>Махир Халифа-заде.</i> ИРАН И БОРЬБА ЗА ВЛИЯНИЕ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ	59
<i>Марко Сидди.</i> АБХАЗИЯ, КОСОВО И ПРАВО НА ОТДЕЛЕНИЕ	72
<i>Давид Бабаян.</i> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИКИ КНР НА КАВКАЗЕ	82
<i>Бахтияр Бакас уулу, Кадыржан Смагулов.</i> ВОДНОЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВ РЕГИОНА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИТУАЦИИ	93
<i>А.малия Сарибекян.</i> СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ АРМЕНИИ В КОНТЕКСТЕ ПОСТКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ	100

	<i>Стр.</i>
<i>Константин Сыроежкин.</i> КИТАЙСКОЕ ПРИСУТСТВИЕ В КАЗАХСТАНЕ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ	115
<i>Мурат Лаумулин.</i> НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА	129
<i>Икбалжан Мирсайитов.</i> НОВЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	139
<i>Фархад Толипов.</i> ПРОБЛЕМА МНОГОПАРТИЙНОСТИ И ОППОЗИЦИИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ КОНСТРУИРОВАНИИ В УЗБЕКИСТАНЕ	149
<i>Баходыр Эргашев.</i> ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ ИДЕОЛОГИИ В НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ЮЖНОГО КАВКАЗА: ФЕНОМЕН, СПЕЦИФИКА, ПЕРСПЕКТИВЫ	159
<i>Максим Кирчанов.</i> РОССИЙСКАЯ ТЕМАТИКА В ИДЕОЛОГИИ СОВРЕМЕННОГО ГРУЗИНСКОГО НАЦИОНАЛИЗМА	170
<i>Бакытжан Темирболат.</i> ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНТЕРНЕТ В КАЗАХСТАНЕ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ	179

Выпуск 2

<i>Филипп Штолленверк.</i> РОССИЯ, ИНДИЯ И КИТАЙ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: К КОНФЛИКТУ ИЛИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ?	7
<i>Джаннатхан Эйвазов.</i> НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕОРИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОМПЛЕКСОВ БЕЗОПАСНОСТИ К ИЗУЧЕНИЮ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА	19
<i>Иномжон Бобокулов.</i> МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ГРАНИЦ КАК УСЛОВИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	29
<i>Йелда Демираг, Бурак Тангёр.</i> ГРУЗИНСКИЙ КРИЗИС 2008 ГОДА И ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОСТЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ	39
<i>Баходыр Эргашев.</i> ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В НЕЗАВИСИМЫХ РЕСПУБЛИКАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И КАВКАЗА: ЦЕЛИ, СРЕДСТВА, МЕХАНИЗМЫ	62
<i>Бека Чедия.</i> КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА — СЛЕДСТВИЕ НЕУСТОЙЧИВОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ГРУЗИИ	74

Стр.

<i>Серик Бейсембаев.</i> ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНСКОГО ОБЩЕСТВА (НА БАЗЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ)	83
<i>Нарцисс Шукуралиева.</i> СЕМЕЙНОЕ ПРАВЛЕНИЕ И РЕИНТЕРПРЕТАЦИЯ ИСТОРИИ КЫРГЫЗСТАНА	101
<i>Борис Зажигаев.</i> БОЛЬШОЕ ПРИЧЕРНОМОРЬЕ — ВОРОТА В ЕВРАЗИЮ	113
<i>Мурат Лаумулин.</i> ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И <i>PAK IRANICA</i> : ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ВЗАИМОВЛИЯНИЕ	125
<i>Максим Старчак.</i> ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РОССИИ	149
<i>Руслан Изимов.</i> ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ШОС И СТРАН ЗАПАДА	160
<i>Гули Юлдашева.</i> СТРАТЕГИЯ США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ	167
<i>Гульнур Рахматулина.</i> ПРИОРИТЕТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА В УСЛОВИЯХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА	178
<i>Андрей Галиев.</i> ПРИРОДА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОТИВОРЕЧИЙ ПО ЛИНИИ «СЕВЕР — ЮГ» В ХОЗЯЙСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ КЫРГЫЗСТАНА	188
<i>Игорь Проклов.</i> ЭКОНОМИКА ТУРКМЕНИСТАНА: ИТОГИ 2010 ГОДА	203

Выпуск 3

<i>Ник Мегоран, Джон Хезершоу.</i> ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ: БЕЗОПАСНОСТЬ И ОПАСНОСТИ	7
<i>Эльдар Габдуллин, Аида Абирова.</i> ТРАНСФОРМАЦИЯ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИТИКИ В АФГАНИСТАНЕ: РИСКИ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	21
<i>Абдолреза Фараджирад, Джавад Хансари, Захра Радмехр, Мохамад Дархор.</i> АФГАНСКИЙ ТЕРРОРИЗМ И НЕСТАБИЛЬНОСТЬ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	33
<i>Левон Овсепян.</i> ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТУРЕЦКО-РОССИЙСКОГО ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	46

Стр.

<i>Кадыржан Смагулов.</i> СОВРЕМЕННАЯ РЕЛИГИОЗНАЯ СИТУАЦИЯ В KAZAXCTAHE	53
<i>Елена Бурова.</i> KAZAXCTAHE: ФЕНОМЕН «НАВЯЗАННОЙ» ИДЕНТИЧНОСТИ	73
<i>Владимир Иванов.</i> РЕЛИГИОЗНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПОЛИТИКИ ТУРЦИИ В АДЖАРИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРУЗИНСКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ	90
<i>Вахит Акаев.</i> ИСТОРИЯ И СПЕЦИФИКА СОВРЕМЕННОГО ИСЛАМСКОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	104
<i>Баходыр Эргашев.</i> ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СОЮЗЫ В НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И KAVKAZA: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ	120
<i>Ашот Алексанян.</i> ЦИВИЛИАРХИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В АРМЕНИИ	132
<i>Леон Розмарин.</i> КОНВЕРГЕНЦИЯ И КОНФЛИКТ: ВЛИЯНИЕ «СТРУКТУРЫ» И ПОЛИТИКИ НА ОТНОШЕНИЯ РОССИИ, КИТАЯ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ	146
<i>Евгения Габер.</i> ПОЛИТИКА ТУРЦИИ НА KAVKAZE И В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	159
<i>Фархад Толипов.</i> К ВОПРОСУ О «БОЛЬШОЙ СТРАТЕГИИ» УЗБЕКИСТАНА	171
<i>Рустам Махмудов.</i> ОЦЕНКА НЕФТЕГАЗОВЫХ ЗАПАСОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ПЕРСПЕКТИВНЫХ РЫНКОВ ИХ СБЫТА (ЕС И КИТАЙ)	183
<i>Севак Саруханян.</i> ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ АРМЕНИИ: ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ВЫЗОВЫ	197
<i>Ашот Маркосян, Макаp Петросян.</i> ВЛИЯНИЕ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СТРАН	207

Выпуск 4

<i>Екатерина Клименко.</i> ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ КАК РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС БЕЗОПАСНОСТИ	7
---	---

Стр.

<i>Марианна Арунова.</i> ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА (2001—2011 гг.). ЗАДАЧИ, ИТОГИ, ПЕРСПЕКТИВЫ	23
<i>Мурат Лаумулин.</i> ИЗМЕНЕНИЯ В СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	33
<i>Фуркат Журакулов.</i> СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА «РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ» В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И КАВКАЗА	52
<i>Николай Борисов.</i> ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПЕРСОНАЛИЗАЦИЯ VS. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ	65
<i>Роза Жаркынбаева.</i> ОСОБЕННОСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОГО РЕГИОНА В ПЕРИОД НЕЗАВИСИМОСТИ	75
<i>Баходыр Эргашев.</i> ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА АФГАНИСТАНА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСИЛИЯ, СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ, НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ РЕЗЕРВЫ	83
<i>Бахтияр Бакас уулу, Кадыржан Смагулов.</i> 20 ЛЕТ НЕЗАВИСИМОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА И КЫРГЫЗСТАНА: ЧТО ВАЖНЕЕ — ПОЛИТИКА ИЛИ ЭКОНОМИКА?	95
<i>Гульнар Насимова.</i> УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ КОНФЛИКТНОСТИ В КАЗАХСТАНЕ: РИСКИ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ	105
<i>Владимир Пряхин.</i> КЫРГЫЗСТАН: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ ДВАДЦАТИ ЛЕТ НЕЗАВИСИМОСТИ	114
<i>Александр Твалчрелидзе, Автандил Силагадзе.</i> ПРОБЛЕМЫ СЫРЬЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЫ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКО-КАВКАЗСКОГО РЕГИОНА	125
<i>Эрик Фридман, Ричард Шейфер.</i> НОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	143
<i>Бека Чедия.</i> НОВЫЕ МЕДИА И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ ГРУЗИИ	163