



EUCAM

EU-CENTRAL ASIA MONITORING

Демократия в Центральной Азии: вспашка бесплодных полей?

Йос Бунстра

Йос Бунстра является старшим научным сотрудником фонда FRIDE и главой программы EUCAM. Автор благодарит Джованни Греви, Жаклин Хейл и Тилу Цервадзе за их вклад в данную работу. Отдельные части этого брифинга были опубликованы в главе «Кто болеет за демократию в Центральной Азии» Йоса Бунстры в книге под редакцией Марины Оханджанян и Яна Мариуса Виерсмы «(Социальная) Демократическая карта Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии» (Амстердам, 2012 год).

Брифинг

Политические режимы Центральной Азии – одни из самых репрессивных в мире. Из всех бывших советских республик, например, в Восточной Европе (Беларусь, Молдова и Украина) и на Южном Кавказе (Армения, Азербайджан и Грузия) страны Центральной Азии наименее подвержены демократизации. Все пять государств сильно отличаются друг от друга, но ни одно из них нельзя назвать демократическим или достигнувшим прогресса в этом направлении.

Согласно Стратегии в Центральной Азии, принятой в 2007 году, Евросоюз намерен продвигать демократию, права человека, верховенство закона и эффективное управление. ЕС регулярно призывает правительства Центральной Азии уважать права человека, запущена европейская инициатива «Верховенство закона», работают проекты по оздоровлению структур власти, но в других сферах демократизации Евросоюзу пока так и не удалось достичь результатов, будь то парламентские реформы или наращивание потенциала политических партий. Такая же участь постигла и другие институты, например, ОБСЕ и ПРООН, и они предпочли заниматься менее чувствительными для местных режимов вопросами. В 2010 году в Кыргызстане открылось «окно возможностей», и некоторые доноры, в первую очередь США, поспешили выделить Кыргызстан из общей группы, начав активно инвестировать в демократические реформы, при этом, в силу ряда экономических и военно-стратегических причин, полностью игнорируя те же вопросы в отношении с другими странами региона.

В данном брифинге анализируется степень развития демократии в Центральной Азии и предлагаются объяснения того, почему демократизация здесь не дала плодов. В заключение даются более общие рекомендации, как ЕС мог бы максимально расширить существующее узкое пространство для продвижения демократических реформ в регионе.

Неблагоприятный климат

Благодаря экспорту нефти и газа **Казахстан** испытывает резкий экономический подъем. Здесь постепенно формируется средний класс, а уровень ВВП на душу населения составляет 13 тысяч долларов. Это в два раза больше показателей Туркменистана (7 500 долларов) и в четыре раза больше, чем в Узбекистане (3 300 долларов), которые занимают второе и третье место по уровню экономического развития. Но особых усилий по построению демократии здесь сделано не было. Страна зависит от ее президента Нурсултана Назарбаева. Когда придет время искать преемника действующего лидера, отсутствие политического разнообразия и характер структур власти могут вызвать проблемы. В последние годы Назарбаев был больше озабочен международным имиджем Казахстана (власти добились председательства страны в ОБСЕ в 2010 году и в Организации исламской конференции в 2011 году), а также своим собственным имиджем (для этого были наняты дорогостоящие консультанты, в том числе Тони Блэр, в чьи задачи входило рекламировать Казахстан и его президента,

представляя их как историю небывалого успеха). Но репутация страны была сильно испорчена, когда в середине декабря 2011 года многомесячная забастовка нефтяников в Жанаозене вылилась в столкновения, которые привели к жертвам среди манифестантов. В дополнение, наблюдатели ОБСЕ признали не отвечающими требованиям прошедшие 15 января 2012 года парламентские выборы, за которыми последовали гонения на оппозицию.

Но перспективы Казахстана по демократизации выглядят более радужными, чем шансы Узбекистана и Туркменистана, которые входят в десятку наиболее репрессивных стран мира, согласно организации Freedom House. С момента обретения независимости **Узбекистан**, наиболее густонаселенная страна, расположенная в центре региона, постепенно превратился в полицейское государство под руководством Ислама Каримова. У Ташкента складываются очень натянутые отношения с остальными странами Центральной Азии. Режиму так и не удалось избавиться от «кровавого» ярлыка на своем международном имидже после событий в Андижане в 2005 году. Тогда в ходе разгона демонстрации погибли сотни протестующих. В настоящее время сняты наложенные ЕС санкции, а США и НАТО вновь наладили отношения с узбекскими властями, чтобы обеспечить себе бесперебойный транзит вдоль Северной сети поставок, снабжающей военную миссию в Афганистане. Тем не менее, в стране не достигнуто практически никакого прогресса по улучшению ситуации с правами человека.

После смерти первого президента независимого **Туркменистана** Сапармурата Ниязова в декабре 2006 года его место занял Гурбангулы Бердымухамедов. С его приходом к власти не произошло демократических перемен и не наблюдается признаков начала реформ и попыток восстановить разрушенную систему школьного образования. Между тем, у ряда зарубежных стран: Китая, в меньшей степени европейских государств, Ирана и традиционного партнера России, – проснулся живой интерес к туркменским обширным запасам природного газа. В стране отсутствует независимое гражданское общество или политическая оппозиция. Одним небольшим позитивным изменением можно назвать то, что были сделаны попытки организовать «управляемую демократию». К примеру, в президентских выборах в начале 2012 года принимали участие «оппозиционные» (но полностью подконтрольные режиму) кандидаты. В остальном Туркменистан остается одним из самых закрытых и репрессивных государств планеты наряду с Республикой Чад и Северной Кореей.

У Кыргызстана и Таджикистана нет природных ресурсов и возможности строить экономику вокруг их экспорта, а потому развитие происходит нестабильно. Вопреки или благодаря этим обстоятельствам, Кыргызстан и Таджикистан остаются наиболее открытыми и свободными странами региона. Хотя и здесь сохраняются те же авторитарные тенденции, что и в остальных, «купающихся» в углеводородах странах Центральной Азии, но у режимов не хватает средств для создания эффективных полицейских государств - им приходится полагаться на помощь иностранных доноров и проводить частичную демократизацию.

В 2010 году в **Кыргызстане** произошла вторая насильственная смена режима. За пять лет до этого был свергнут президент Аскар Акаев. Переворот случится скорее благодаря усилиям впоследствии занявшего президентское кресло Курманбека Бакиева, нежели в ходе реального народного восстания. Бакиев установил в стране авторитарный режим и был свергнут в апреле 2010 года в результате народных волнений. Этот переворот возродил надежды, что Кыргызстан с его относительной открытостью и активным гражданским обществом начнет проводить радикальные демократические реформы. Но в 2010 году здесь произошел этнический конфликт на юге, что подорвало развитие страны. Кроме того, стабильность оказалась под угрозой в результате развернувшегося соперничества между различными политическими деятелями, у которых не было своих политических партий, но которые контролировали кыргызский бизнес-сектор.

Несмотря на все эти события, в конституцию были внесены изменения, и теперь Кыргызстан, по крайней мере, формально, является парламентской демократией. Вопреки этническим трениям и угрозе раскола страны по линии «север-юг», в октябре прошлого года в стране прошли свободные и в некоторой степени честные выборы. Но, вероятно, в будущем нынешний президент Алмазбек Атамбаев будет больше озабочен соблюдением политического баланса, нежели продвижением демократических реформ. После этнического конфликта международное сообщество выделило республике 1.1 миллиарда долларов, но в стране сохраняется напряженная обстановка, а потому демократические преобразования были отложены. Кыргызстан все еще преодолевает последствия кризиса, и приоритетными задачами здесь являются вопросы безопасности.

Таджикистан возглавляет авторитарный лидер Эмомали Рахмон, пришедший к власти в 1997 году в ходе урегулирования военного конфликта в стране. Здесь существует реальная оппозиционная партия (исламская партия «Возрождение», начало которой было положено по результатам мирного соглашения), которая входит в парламент. В стране усиливаются трения на религиозной почве, и правительство все чаще прибегает к жестким мерам в борьбе с оппозиционными течениями. В Таджикистане повсеместно распространена коррупция, и высок уровень угроз безопасности. Наибольший урон экономическому развитию наносит коррумпированность властных элит. Стабильности страны угрожает множество факторов: энергетический дефицит, конфликт с Узбекистаном по поводу использования водных ресурсов, негативное влияние Афганистана и отсутствие перспектив для молодежи, которая массово уезжает на заработки в Россию.

В контексте реалий региона только в самых бедных странах, Кыргызстане и Таджикистане, существует внутренний потенциал и вероятность развития демократических процессов. Казахстан, в свою очередь, предпринимает сдержанные шаги в сторону создания более открытого общества. Для того, чтобы этот процесс развивался, всем трем республикам необходимы стимул и давление извне. Эту роль могут взять на себя Евросоюз и США, но учитывая, что они преследуют и ряд других интересов (энергетика и безопасность), задача может оказаться не из легких. Еще одним препятствием может стать политика России и Китая, наиболее влиятельных внешнеполитических сил в Центральной Азии. Ни та, ни другая страна не заинтересована в осуществлении демократических реформ. Более того, политические изменения в регионе, порой, и вовсе не выгодны ни Москве, ни Пекину.

Препятствия

На пути демократизации Центральной Азии и попыток Запада помочь ей в этом процессе стоят несколько препятствий:

Во-первых, местные режимы воспринимают демократию как прямую угрозу своему существованию. Сама концепция противоречит интересам элит (находящихся у власти кланов и региональным интересам). Здесь полагают, что реформы подорвут позиции властей и поставят под угрозу обеспечиваемую ими стабильность, необходимую зарубежным бизнес-партнерам: России, Китаю, в меньшей степени ЕС, США, Турции и Индии. Именно поэтому власти настаивают, что основное внимание должно уделяться угрозе терроризма и исламского радикализма, а не демократическим ценностям, которые им «навязывают» американцы и европейцы. Безопасность в регионе действительно вызывает серьезную обеспокоенность, но потенциал нестабильности в Центральной Азии проистекает не только из экстремистской деятельности, как на том настаивают местные власти. Угрозы безопасности складываются из множества факторов: уровня бедности, отсутствия перспектив у молодежи, межэтнических и межнациональных трений. Именно эти проблемы подрывают стабильность государств. В каком-то смысле

наибольшую опасность таят в себе сами режимы, подавляющие свое население и ставящие превыше всего свою собственную безопасность.

Во-вторых, в регионе ошибочно понимают концепцию демократии и не доверяют ей. Власти (а также некоторые западные эксперты, выступающие против продвижения демократии) часто заявляют, что в силу исторического развития Центральная Азия отличается от всего остального мира и ее невозможно подстроить под западные ценности. Несомненно, в зависимости от общества правительственные механизмы могут варьироваться, но такие понятия, как свободные и честные выборы, прозрачность правительства, его подотчетность парламенту и развитое гражданское сообщество являются неотъемлемой частью любого демократического государства. Все пять республик согласились с этими стандартами еще тогда, когда вступали в ООН и ОБСЕ. Речь здесь идет не о распространении определенных политических моделей, а об ускорении демократических процессов. Однако понятие «демократия» вызывает у большей части населения скорее негативные ассоциации, так как связывается с ситуацией в первые годы независимости, полной «воровского» капитализма и неизвестности. Многие жители региона предпочитают сильных единоличных лидеров, но при этом озабочены коррупцией в высших эшелонах власти, отсутствием справедливой системы правосудия, эффективным управлением и нарушениями прав человека. И хотя центральноазиатские режимы могут и не быть поклонниками демократии, но ее концепция и составляющие являются частью их законодательных систем.

В-третьих, в Центральной Азии существует большинство необходимых демократических институтов, но им не хватает практического применения. К примеру, здесь создана сильная правовая база, которая не реализуется на практике. Все страны региона - «**фасадные демократии**», где существует разделение властей, парламент и судебная ветвь власти, но только в теории; здесь сформированы политические партии и гражданское общество, но причина их создания кроется в желании угодить западным странам и создать у граждан впечатление, что процесс построения государства продолжается. Центральноазиатские режимы преуспели в финансировании проправительственных НПО и партий, поддерживающих правящие круги. У ЕС, США, ОБСЕ и других продемократических сил остается все меньше возможностей критиковать отсутствие реформ, так как все необходимые демократические институты в Центральной Азии уже существуют. Но мировому сообществу не стоит воздерживаться от критики крупных недостатков в работе правительств, парламентов, системы правосудия, политических партий и гражданского общества. Необходимо вести более открытые дискуссии на эти темы и проводить грань между демократическими процессами и «фасадными демократиями».

В-четвертых, западные страны, продвигающие демократию, сами пострадали от «кризиса личности», и их авторитет был серьезно подорван обвинениями в двойных стандартах. Авторитарные лидеры часто подчеркивают, что прежде, чем критиковать других, Соединенным Штатам нужно заняться собственными нарушениями, допущенными во время войны с терроризмом, например, сообщениями о пытках и ненадлежащем поведении со стороны американских военных. Лидеры стран региона также часто отмечают, что Евросоюзу становится более сдержанным в вопросах прав человека, когда дело касается его энергетических интересов. ОБСЕ, прежде отвечавшая за вопросы безопасности и являвшаяся инструментом по продвижению демократии, утратила былой авторитет. Это связано с внутренним расколом, касающимся гуманитарного направления работы и обвинений со стороны некоторых постсоветских республик, которые заявляли, что западным членам организации не следует поучать восточных соседей, так как они сами «не без греха» в сфере демократии и защиты прав человека. Страны Центральной Азии могут отвергнуть продемократическую деятельность Запада еще и потому, что у них

есть альтернатива: они всегда могут вести бизнес с демократиями вроде Турции и Индии, которые предпочитают не вмешиваться во внутренние дела своих деловых партнеров. В дополнение, США и даже в большей степени ЕС утрачивают былые позиции в мире. В Центральной Азии это станет особенно заметно после 2014 года, когда войска НАТО покинут Афганистан, а Россия и Китай продолжат расширять свое экономическое влияние. Но западным странам необходимо активно возражать обвинениям в двойных стандартах, признавая при этом, что любая демократия несовершенна, а потому контроль за соблюдением прав человека необходим в любой стране.

Что может сделать Европа?

Евросоюз и входящие в него страны до настоящего времени старались не заострять тему демократии. Вместо этого в центре внимания оказываются отдельные аспекты демократизации, которые скорее обходят, нежели напрямую обращаются к основным проблемам авторитаризма в регионе. Ситуация настолько плачевна, что любые усилия, которые повышают информированность населения или помогают улучшить качество и открытость управления, заслуживают аплодисментов. Но самой трудной задачей для европейских доноров является недопущение оседания финансовой помощи в карманах коррумпированных элит и оказание содействия тем, кто действительно добивается перемен.

У Европы не слишком много возможностей развивать демократию в Центральной Азии (исключение, возможно, составляет Кыргызстан), но она должна продолжать поддерживать судебные реформы, гражданское общество и проекты для местных органов власти. В остальных секторах любое движение вперед может быть проблематичным. Это касается, например, сотрудничества с парламентами, почти полностью состоящими из представителей правящих партий, поддержки развития политических партий, рассматривающихся как прямая угроза режиму; улучшения выборных процессов, не реализующихся на практике, хотя и четко прописанных в законодательстве; участия в демократических реформах сектора безопасности, считающегося наиболее чувствительной темой, вмешательство в который может восприниматься как попытка отобрать власть у правящих кругов.

До тех пор, пока у власти в **Узбекистане** и **Туркменистане** находятся те же режимы, продвижение там демократии будет затруднительным. В рамках Инструмента сотрудничества для развития, Европейского инструмента по развитию демократии и правам человека и двусторонней помощи этим странам не оказывается практически никакого содействия в сфере демократизации. Вместо этого здесь проводится работа по установлению верховенства закона и защите прав человека, и, по видимому, на сегодняшний день это наиболее оптимальный подход к ситуации. Но Евросоюзу нужно прикладывать больше усилий в этих областях, например, попытаться интегрировать их с другими сферами, в частности, энергетическим сектором. ЕС необходимо оказывать большую поддержку зарождающемуся гражданскому сообществу в Узбекистане и работать с Туркменистаном, чтобы создать там условия для возникновения гражданских групп. Только в этом случае Европе удастся построить долгосрочные отношения с местными сообществами.

В **Кыргызстане** и **Таджикистане** больше пространства для маневра. Здесь можно задействовать все разнообразие инструментов по продвижению демократии: с выборных процессов до защиты свободы слова и с парламентской работы до демократических реформ сектора безопасности. Обе страны частично зависимы от зарубежной помощи и опасаются растущего доминирования Китая и России, а потому у Европы есть нужные рычаги давления на местные правительства, чтобы убедить их выполнять взятые обязательства. Особое внимание следует уделять борьбе с

коррупцией, поскольку она подрывает эффективность большей части европейской помощи. Необходимо способствовать участию гражданских организаций в отслеживании расходования бюджетов и прозрачности управления, например, в энергетическом секторе, который страдает от острого дефицита сырья и процветающей коррупции.

В Казахстане существует больше возможностей для демократизации, чем в Туркменистане или Узбекистане, но меньше рычагов давления, чем в Кыргызстане и Таджикистане. Сейчас между Астаной и Брюсселем ведутся переговоры по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве, и Европа могла бы усилить в нем упор на демократизацию. Казахстану необходимо дать понять, что если он надеется сохранить относительно позитивный имидж, он обязан выполнять договоренности. К примеру, власти должны проводить реформы прежде, чем кандидатура Казахстана на престижный международный пост будет оказана поддержка со стороны Европы. В случае с председательством в ОБСЕ все произошло в точности наоборот: режим Назарбаева добился желаемого, несмотря на то, что так и не провел обещанные реформы.

Евросоюзу стоит уделять больше внимания молодому поколению Центральной Азии, как это было предложено в недавней работе Safeworld (Nobody has ever asked about young people's opinions [Никто не поинтересовался мнением молодежи], март 2012). Именно будущему поколению, часто лишенному возможности получить образование и трудоустроиться, необходимо больше знать о достоинствах (и недостатках) демократического управления. Открытые дискуссии по поводу существующих препятствий, обсуждаемых выше, позволят повысить информированность среди молодых людей, а заодно свести для совместных обсуждений европейцев и выходцев из Центральной Азии.

В дополнение к содействию, оказываемому по каналам Инструмента по развитию демократии и правам человека, инициативами по мобилизации молодежи мог бы заниматься планируемый **Европейский фонд поддержки демократии**. При наличии политической поддержки и финансирования это могло бы укрепить намерения ЕС по продвижению демократии в авторитарном климате Центральной Азии. В большинстве случаев маловероятно, что местные власти с восторгом воспримут подобные инициативы, но при этом они вряд ли решаться на открытое противодействие, поскольку являются членами ОБСЕ и ООН и формально остаются приверженцами демократии. Наиболее эффективный способ оказывать поддержку в этом секторе - выдавать небольшие гранты местным неправительственным организациям при минимальной бюрократической волоките. Микрофинансирование можно сочетать с крупными многолетними программами партнерства европейского и центральноазиатского гражданского сообществ для обмена опытом.

Евросоюзу стоит задуматься о создании **гражданского форума** по формату инициатив Восточного партнерства и платформ ОБСЕ по развитию сотрудничества между неправительственными организациями восточных стран. Сейчас независимые эксперты Европы и Центральной Азии почти не поддерживают контактов. В привязке к диалогам по правам человека ЕС регулярно проводит открытые семинары гражданского общества в Центральной Азии. Но организация этих мероприятий затрудняется ограничениями, накладываемыми властями. В некоторых случаях встречи проводятся совместно европейскими институтами и местными правительствами. Ежегодный гражданский форум в Европе для обмена информацией и обсуждения направлений деятельности мог бы оказаться чрезвычайно полезным и дополнил бы (но не заменил) уже проводимые семинары. В идеале, повестку должны формировать НПО, а Брюссель (или любая другая европейская столица) мог бы предоставлять место для проведения встречи с целью обеспечить полноценный доступ к дискуссиям всем тем, кто пожелал бы принять в них участие.

Заключение

Европейский Союз - относительный новичок в Центральной Азии, его присутствие в регионе оформилось только пять лет назад с принятием Стратегии по Центральной Азии. Одной из задач ЕС является продвижение демократии, верховенства закона, прав человека и оздоровление структур власти. В силу ряда причин, обсуждаемых выше, Евросоюзу пока не удалось продвинуться по целому ряду направлений демократизации.

Перспективы Центральной Азии по развитию демократии представляются туманными. Здесь происходит нарастание потенциала нестабильности, в частности, по сценарию «арабской весны». Участие Европы в развитии центральноазиатского сообщества предпочтительней санкций и изоляции. Но ЕС необходимо постоянно поддерживать баланс между практическими интересами и общественными ценностями. Если Евросоюз откажется от продвижения продемократических идей, это не принесет ему никакой выгоды. Это не поможет Европе разом достичь целей в сфере энергетики и безопасности или начать напрямую конкурировать с Россией и Китаем. В центре европейской политики должно быть общество в целом, а не только правящие авторитарные режимы, у которых отсутствуют механизмы передачи власти, а потому их существование недолговечно.

Основные пути прогресса в регионе - это целевое содействие демократическим процессам, твердая позиция в правозащитной области и расширение контактов между европейским и центральноазиатским сообществами. Инициативы по повышению информированности и налаживанию связей между НПО крайне важны для установления долгосрочного партнерства и рассеивания предубеждений относительно концепции демократии. Центральную Азию нельзя сбрасывать со счетов как неплодородную для демократии почву. Но для достижения здесь реального прогресса понадобится время и усилия местного сообщества, а также поддержка со стороны ЕС и других сторонников демократии.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского сообщества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

В настоящее время координацией работы программы EUCAM занимается мозговой трест FRIDE (Мадрид) в партнерстве с Карельским институтом (Финляндия) и CEPS (Centre for European Policies Studies, Брюссель) при поддержке Института «Открытое Общество» и Министерства иностранных дел Финляндии. Основным аналитическим продуктом программы является серия брифингов и монографий по ключевым вопросам в области отношений между двумя регионами: Европой и Центральной Азией.

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.



Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализацией является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, руссиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.



Центр Европейских политических исследований (CEPS) основан в Брюсселе в 1983 году и является одним из самых опытных и авторитетных «мозговых трестов», работающих сегодня в Европейском Союзе. CEPS играет роль основной дискуссионной площадки по всем вопросам, связанным с деятельностью ЕС, его главной отличительной чертой является собственный мощный исследовательский потенциал, дополненный широкой сетью партнерских институтов по всему миру.