

EUCAM

EU-CENTRAL ASIA MONITORING

Инициатива ЕС «Верховенство закона в Центральной Азии»

Рико Айзекс*

Введение

Инициатива ЕС «Верховенство закона» является одной из трех подобных инициатив¹, она была впервые изложена в Стратегии ЕС по Центральной Азии 2007 г. как ведущее направление взаимодействия, цель которого – соединить политические приоритеты с практической помощью, оказываемой в регионе². Со стороны ЕС и стран-участниц Инициатива направлена на то, чтобы «поддержать проводимую модернизацию правовой системы в рамках более всеобъемлющей стратегии по содействию и укреплению стабильности, процветания и уважения к правам человека в центральноазиатских

странах»³. Среди специалистов по международному развитию верховенство закона ныне рассматривается как важнейшая политическая цель. Экономический рост, политическая модернизация и способность привлекать иностранные инвестиции, – всё это отчасти зависит от укрепления законности в переходных государствах⁴. Со времени распада СССР в центральноазиатских странах – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане – образовались правовые системы, содержащие некоторые недавно введенные элементы западного права, остатки советской правовой системы и элементы традиционных порядков и обычаев⁵. Эти правовые системы сильно персонализированы и

* Автор хотел бы поблагодарить некоторых участников интервью, которые послужили основой для этого брифинга. Автор также признателен Йосу Бунстре, Майклу Эмерсону, Саре Уитмор, Тогжан Кассеновой и Наргис Кассеновой за их отзывы на более ранний вариант брифинга.

1 Две других крупных инициативы – «Вода/окружающая среда» и «Образование».

2 Council of the European Union, The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 20 July 2007 (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/EU-CentralAsia-Strategy.pdf>).

3 “EU Rule of Law Initiative in Central Asia”, концептуальный доклад, представленный на трехсторонней встрече министров ЕС-Центральная Азия в Ашгабате (Туркменистан), 9-10 апреля 2008 г.

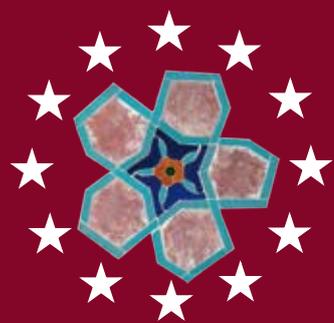
4 Matthew Stephenson, “Rule of Law as a Goal of Development Policy”, World Bank, (<http://go.worldbank.org/DZETJ85MD0>).

5 Irina Morozova, “Legal systems and political regimes in post-socialist Central Asia”, IIAS Newsletter, No. 34, July 2004 (<http://www.iias.nl/iiasn/july04/ls.pdf>).

Об авторе

Рико Айзекс – доцент в области политических наук на факультете по международным отношениям, политике и социологии в университете Оксфорд Брукс, где он недавно защитил докторскую диссертацию (2009). Тематика его исследований – взаимосвязь между неофициальными

формами политических отношений и поведения и развитием официальных институтов в Центральной Азии. Айзекс – автор публикаций о развитии политических партий, процессе выборов, конституционной реформе и неформальной политике в Казахстане.



Policy brief



FRIDE

FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIALOGO EXTERIOR

характеризуются семейственностью. Президенты каждого государства владеют всей властью, а судебная система лишена независимости, причем полномочия осуществляются генеральным прокурором, назначаемым президентом. Беспристрастность, прозрачность, суд присяжных (в последнее время за исключением Казахстана) и гарантированная защита граждан от произвола государства, – все эти свойства отсутствуют в законодательной системе, как и общественное доверие⁶.

Инициатива ЕС «Верховенство закона в Центральной Азии» имеет целью сотрудничество с центральноазиатскими государствами по вопросу верховенства закона, используя двоякий подход: ведение политического диалога на высоком уровне и осуществление отдельных технических программ. Хотя инициатива все еще находится на ранних стадиях, существуют спорные вопросы и проблемы, касающиеся процесса ее проведения в жизнь и ряд нормативных ограничений, свойственных принятому при этом подходу. В настоящее время в центре внимания находятся коммерческие и торговые выгоды (как для ЕС, так и для центральноазиатских государств), которые может принести трансформация законодательной и судебной систем в отличие от выгоды от упорядоченного управления и соблюдения прав человека. Это делает ЕС открытым для критики поскольку в данном случае ослабляется его роль как полноценного законодателя. В настоящем брифинге анализируются развитие и реализация Инициативы ЕС «Верховенства закона» в Центральной Азии, и внимание обращается на процесс и проблемы политического диалога, координацию отдельных долгосрочных проектов с различными ведомствами и нормативные ограничения данного подхода. Автор брифинга указывает, что Инициатива принесет пользу, если страны-участницы ЕС возьмут на себя долгосрочные обязательства по этому вопросу в регионе, которые будут изложены в содержательном документе, согласованном на государственном уровне и содержащем четко сформулированные показатели развития. Для осуществления технических проектов на местах также будут полезными большая прозрачность и координация.

Разработка инициативы

Приверженность разработке Инициативы «Верховенство закона» была сформулирована

в Стратегии ЕС по Центральной Азии как конкретная стратегическая цель по реализации конкретных приоритетов в деле содействия усилиям центральноазиатских государств в проведении законодательной и судебной реформы. В Стратегии говорилось, что страны-участницы ЕС выделяют средства на Инициативу, направят судебных и административных экспертов в центральноазиатские государства, осуществят программы обучения, поддержат транспарентную реализацию законодательной реформы, будут способствовать международному обмену путем организации и финансирования конференций и развивать сотрудничество между центральноазиатскими государствами и консультативным органом Совета Европы по конституционным и правовым вопросам – Венецианской Комиссией. В совместном отчете Стратегии по проделанной работе, опубликованном в июне 2008г, было сказано, что Инициатива остается в стадии разработки⁷. В докладе было указано, что первоначальный концептуальный доклад был согласован и роздан представителям центральноазиатских государств на трехсторонней встрече министров ЕС-Центральная Азия в Ашгабате (Туркменистан) в апреле 2008 г.⁸

Концептуальный доклад предполагал два рода действий: создание платформы ЕС-Центральная Азия по вопросам верховенства закона и реализацию отдельных долгосрочных проектов. Главная цель платформы – активизировать политический диалог между ЕС и центральноазиатскими государствами по приоритетной тематике. По прогнозам, диалог будет происходить на трех уровнях: *министерском уровне*, предназначенном для обсуждения и проверки итогов разработки законодательных реформ и необходимой подготовки квалифицированных юристов во всех этих государствах; и технических встреч на *региональных и национальных* уровнях по правовой реформе. Второй из упомянутых видов деятельности – отдельные долгосрочные мероприятия – направлен на то, чтобы дать центральноазиатским странам рекомендации в сфере законодательного реформирования. Это потребует от стран-участниц ЕС выработки программ по оказанию помощи и консультативных услуг в том, что касается развития судебных систем и юридических профессий центральноазиатских

7 European Commission External Relations: Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Central Asia Strategy, 24 June 2008 (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/progress_report_0608_en.pdf).

8 “EU Rule of Law Initiative in Central Asia”, op. cit.

6 К введению суда присяжных готовится Кыргызстан.

государств, поддержки профессиональной и правовой реформы и программ по региональному обмену⁹. В частности, будут осуществлены проекты по укреплению сотрудничества между конституционными судами, модернизацией обучения молодых юристов и обеспечения правовых гарантий для обвиняемых в суде¹⁰.

С официальным запуском Инициативы на конференции министров в Брюсселе, состоявшейся 27-28 ноября 2008г, прогресс только начался. Министры юстиции ЕС и центральноазиатских государств выпустили совместное коммюнике, приветствуя разработку Инициативы, подчеркивая важность обмена и экспертных услуг, выражая волю укрепить сотрудничество на базе совместных проектов, связанных с законодательной и судебной реформой, и подчеркивая необходимость получения базовой подготовки наряду с повышением квалификации для всех специалистов законодательного и судебного профиля, как непереносимое условие для укрепления законности в регионе¹¹. Одним из итогов конференции явилось обязательство центральноазиатских государств допустить дискуссии и содействие верховенству закона на региональном, равно как и двустороннем уровне. Была также достигнута договоренность о проведении двух конференций, относящихся к вопросам верховенства закона. Первая, первоначально запланированная на июнь 2009 г. в Бишкеке (Кыргызстан) и организованная ФРГ, ныне отложена до сентября. Вторая конференция, которую организует Франция, также намечена на сентябрь 2009 г. в Ташкенте (Узбекистан). Еще одна важная конференция по вопросу о верховенстве закона, как планируется, будет также проведена в 2010 г. в Центральной Азии. Решение конференции министров в Брюсселе гласило, что ФРГ и Франция являются ведущими коспонсорами данной Инициативы, продвигая ее вперед от имени стран-участниц и Европейской Комиссии, причем ФРГ выступает старшим партнером.

В каком контексте?

Верховенство закона – это «утверждение прав (граждан), которому противостоит отсутствие сдержек и противовесов в конституционной, законодательной и судебной системе»¹². Государства Центральной Азии многими характеризуются как авторитарные режимы с сильной персонализацией политической власти, крайне ограниченной независимостью судов, запущенностью в сфере правопорядка и несоблюдением международных стандартов в области прав человека. Например, «Фридом Хаус» в своем отчете за 2009 г. отметил, что в центральноазиатских государствах налицо «консолидированные авторитарные режимы»¹³. Поэтому обязательство со стороны ЕС о поддержке процесса реформирования правовых систем, обеспечивающих ряд неотъемлемых прав человека, не только способствует улучшению условий для ведения бизнеса и торговли, но и реализует необходимость защиты граждан от произвольных действий со стороны государства.

Можно отметить, что Инициатива не отличается совершенной новизной. Страны-участницы ЕС и организации стран-партнеров, (что наиболее заметно на примере ОБСЕ) уже в течение некоторого времени вводили в действие программы по региону, направленные на реформирование судебных институтов и законодательной практики. Предпосылка новой инициативы заключается в том, чтобы поставить эти программы под одну рубрику. С точки зрения ЕС, идея состоит в том, чтобы придать дополнительную ценность тому, что уже существует, и координировать данный процесс. В то время как элементом настоящей Инициативы является новое финансирование проектов – организуемых главным образом вокруг работы Венецианской Комиссии – обязанность ЕС состоит здесь также и в том, чтобы координировать существующие программы, а именно проводимые организацией «Германское техническое сотрудничество» (GTZ), Венецианской Комиссией и Европейской Комиссией. То, что эти различные программы и мероприятия оказывались различными ведомствами, придало Инициативе разрозненный характер.

9 "EU/Central Asia: New Rule of Law Initiative Targets Five Republics", European Report, 1 December 2008.

10 "EU-CentralAsia cooperation to strengthen the Rule of Law", Euroalert.net, 2 December 2008 (<http://euroalert.net/en/news.aspx?idn=8196>).

11 "Rule of Law – Cornerstone of Development", Launch of the European Union's Rule of Law Initiative for Central Asia Ministerial Conference of European Union and Central Asian Countries Brussels, 27-28 November 2008, joint communiqué (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1127_conference_UE_Asie_centrale/EU-Central_Asia_Conference%20_Joint_communique_rule_of_law_Asia_EN.pdf).

12 Gerald Staberock, "A Rule of Law Agenda for Central Asia", Essex Human Rights Review, Vol. 2, No. 1, p. 1.

13 Freedom House, Nations in Transit 2009, New York, 2009).

Политический диалог

Инициатива направлена прежде всего на налаживание диалога по вопросам верховенства закона между центральноазиатскими государствами, Европейской Комиссией, странами-участницами и другими акторами, например НПО. Политический диалог по таким вопросам как реформирование законодательных систем Центральной Азии, внедрение большей прозрачности и борьба с коррупцией, – всё это, понятное дело, деликатные темы. Прежняя тактика санкций, как то в случае анджанских событий, была сочтена не слишком удачной. Вместо этого, Инициатива следует германской методе – вести диалог с центральноазиатскими государствами безо всяких условий, дабы развивать реформы в регионе и обеспечить большую стабильность и безопасность. Артикулируемая как новая *Ostpolitik*, она представляет собой примирительный и коллаборативный подход, из которого вытекает необходимость укрепления доверия и взаимопонимания между ЕС и центральноазиатскими правительствами с тем, чтобы можно было вести серьезный диалог на тему верховенства закона, упорядоченного управления и соблюдения прав человека, что при сохранении политики санкций было бы почти невозможно¹⁴. Государства Центральной Азии могут воспользоваться опытом ЕС по решению вопросов верховенства закона в других регионах, как например части бывшей коммунистической Европы, а в самое последнее время Косово. То, что Туркменистан теперь желает скорректировать свои национальные законы применительно к международным стандартам, подготовить доклад о пытках в стране, а также сесть и обсудить права человека с представителями ЕС в Брюсселе, дает основания полагать, что в какой-то степени здесь налицо качественный прогресс¹⁵. Однако благодаря своему безоговорочному взаимодействию с политическими силами в регионе, ЕС стал мишенью для критики в том плане, что он легитимизирует режимы, которые нередко не отвечают международным стандартам прав человека и демократии.

Между тем, как Инициатива имеет целью предложить единый региональный подход в силу того,

что упомянутые пять стран испытывают аналогичные проблемы в том, что касается законности, она также стремится предложить помощь в приоритетных областях, о которых сигнализируют сами эти страны. Идея состоит в том, чтобы сделать Инициативу отзывчивой к конкретным нуждам индивидуальных центральноазиатских государств, передав им права владения этой Инициативой. Различные страны прогрессируют по пути законодательной и судебной реформы с неодинаковой скоростью. Кыргызстан и Казахстан дальше продвинулись в обновлении своих правовых систем, чем ряд других центральноазиатских стран. В Туркменистане приоритетом является реформа человеческого капитала – это включает юридическое обучение и подготовку государственных служащих и элит. В Узбекистане, Казахстане и Кыргызстане в центре внимания стоит реформа суда как такового. В Таджикистане приоритетом является реформа пенитенциарной системы.

Технические проекты

С момента распада СССР ряд внешних акторов проявили активность в деле предоставления технических программ, касающихся вопросов верховенства закона, правовой реформы и соблюдения прав человека в Центральной Азии. Важное место среди них занимает ОБСЕ, которая осуществила широкую программу реформы правоохранительных органов в Кыргызстане среди других мероприятий по человеческому измерению, например относящихся к соблюдению прав человека, верховенству закона, упорядоченному управлению, пенитенциарной реформе и содействию свободным и справедливым выборам¹⁶. Великобритания и Нидерланды также проявили активность – британцы руководят проектами через Управление по международному развитию, в первую очередь относящиеся к вопросам упорядоченного управления, способствующие проведению мер по сокращению бедности, а голландцы развертывают проекты, касающиеся упорядоченного управления, верховенства закона и демократизации через свою программу Матра. Такие группы гражданского общества, как Институт открытого общества, в настоящее время имеют фонды в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, все из которых выполняют юридические программы. Например в Таджикистане программа, между прочим, успешно проводит в жизнь проекты общей подготовки

14 Gernot Erler, "Towards a new EU Ostpolitik? Russia, Eastern Europe and Central Asia", lecture given by the Kyrgyzstan Minister of State, Georgetown University, Washington, D.C., 7 February 2007 (http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/7/Docs/FES_DC_Rede_Erler_Ostpolitik.pdf).

15 "Turkmenistan, EU Hold Human Rights Talks in Brussels", Radio Free Europe/Radio Liberty, 3 July 2009 (http://www.rferl.org/content/Turkmenistan_EU_Hold_Human_Rights_Talks_In_Brussels/1768624.html).

16 OSCE, "Police Assistance Programmes in the Kyrgyz Republic" (http://www.osce.org/documents/cib/2006/10/21688_en.pdf).

для судей и содействует развитию местной ассоциации адвокатов.

Двумя самыми значительными акторами в регионе были организация «Германское техническое сотрудничество» (GTZ) и Венецианская Комиссия. Программы GTZ занимали ведущее место в деле содействия и поддержки по вопросам верховенства закона до и после разработки Инициативы. GTZ активно работает во всех пяти странах Центральной Азии. Финансируемая Министерством по экономическому сотрудничеству и развитию ФРГ, GTZ реализует программы, предоставляющие консультации по законодательной реформе с главным акцентом на торговлю, коммерческое право, подготовку судей и судебного персонала. В целом, GTZ истратила 9,2 млн евро на мероприятия в области верховенства закона в Центральной Азии за последние десять лет.¹⁷ Одним из самых последних мероприятий, спонсированных GTZ, был проведенный в Ашгабате юридический семинар по содействию внедрению международных правовых стандартов среди туркменских юристов¹⁸. Проекты предусматривали создание двухлетнего учебного курса для молодых судей в Казахстане для правоприменения в судах по гражданскому судопроизводству и проекта, призванного обеспечить публикацию Верховным Судом в Казахстане всех своих решений и законодательства в духе прозрачности. Казахстан представляет собой фокусную точку большей части мероприятий. Проекты GTZ оказывают поддержку в разработке законодательства, в частности в сферах акционерного права, кодекса об обществах с ограниченной ответственностью и Гражданского кодекса.

Новые проекты, разрабатываемые в рамках Инициативы, будут оформляться и реализовываться как составная часть работы, проводимой Венецианской Комиссией. Правительство ФРГ уже внесло добровольный взнос в Венецианскую Комиссию на сумму 90 тыс. евро еще до официальной выплаты 600 тыс. евро Европейской Комиссией (ожидаемой позднее в этом году) на развитие новых проектов в области верховенства закона в Центральной Азии. Венецианская Комиссия, подобно GTZ, действовала в Центральной Азии в течение ряда лет. К концу 1990-х годов Казахстану и Кыргызстану был предоставлен статус наблюдателя в Венецианской Комиссии, и они вступили в нее как полноправные

члены в 2002г. Большая часть работы проходила в этих двух государствах, и главное внимание при этом уделялось сотрудничеству с основными конституционными органами обоих государств. В частности, давались экспертные юридические заключения по конституционной реформе и проектам законов об избирательном кодексе, закону об омбудсмене и судебной реформе. Однако на работу Венецианской Комиссии в Кыргызстане отрицательно повлияли хаотические конституционные неурядицы вследствие «революции тюльпанов», в Казахстане же сотрудничество ограничилось проведением семинаров и конференций по этим вопросам.

Со времени своего привлечения Европейской Комиссией к составлению проектов и работе с другими тремя центральноазиатскими государствами в рамках Инициативы «Верховенство закона», Венецианская Комиссия весьма энергично действовала в регионе. Частота и глубина мероприятий Венецианской Комиссии в разных странах неодинакова и отражает политическую реальность в подходе к вопросам, связанным с верховенством закона в ряде государств Центральной Азии. В числе проведенных мероприятий можно назвать миссии по выяснению фактов, направленные в Таджикистан и Узбекистан, дискуссии, ведущиеся с туркменским посольством в Брюсселе, посещение делегацией Венецианской Комиссии конференции по судебной реформе в Казахстане и широкий спектр мероприятий в Кыргызстане, включая юридические заключения и организацию ряда конференций на темы принципов верховенства закона и разделения властей.

Проблемы процесса и нормативные ограничения

Совместные программы GTZ, Венецианской Комиссии, Европейской Комиссии, различных стран-участниц ЕС и других ведомств свидетельствуют о широком диапазоне активности по вопросам верховенства закона. Однако остаются существенные вопросы касательно степени воздействия, цели и долговременного успеха подобных программ и Инициативы в целом. В то время как повышенный акцент на верховенстве закона в процессе развития Инициативы можно приветствовать с точки зрения упорядоченного управления, у этого подхода имеются проблемы и ограничения, которые в широком плане подпадают под две категории: проблемы процесса и нормативные ограничения.

Инициатива организована путем объединения

¹⁷ Эта цифра была получена из нескольких интервью и считается приблизительной оценкой.

¹⁸ «Exchanging legal experience», 18 June 2006 (http://www.turkmenistan.gov.tm/_en/?idr=5&id=090618bn).

различных ранее существовавших программ и образования новых программ посредством избранных агентств (Венецианской Комиссии и GTZ). Проблема, вытекающая из этой конструкции, заключается в том, что Инициатива лишена общей четкости и выглядит разрозненной.

Не будучи хорошо продуманным и согласованным набором программ, связанным с конкретными приоритетами (с точки зрения как ЕС, так и центральноазиатских правительств), направленных на реформирование высокоперсонализированных и не рационализированных правовых систем, Инициатива скорее представляет собой ряд фрагментарных программ, между которыми явно отсутствует координация и стыковка. Основным акцент ныне по-прежнему ставится на платформе политического диалога, что напоминает политическую говорильню, подрывающую обязательство ЕС о подкреплении стратегических приоритетов практическими действиями. Хотя привлечение центральноазиатских лидеров к сотрудничеству по таким проблемам является важным шагом вперед, Инициатива бы только выиграла от более согласованного результативного подхода. Концептуальный доклад и совместное коммюнике, закладывая основу для Инициативы, не дотягивают до полноценной программы действий по реформированию правовой сферы в регионе. Ни тот, ни другой документ не дают способов для измерения прогресса Инициативы в достижении заявленных целей. Отсутствие согласованного подхода привело к непрозрачному процессу, когда агентства, занятые осуществлением программ на местах, не знают и с трудом могут понять, что делает другое агентство.

ЕС гордится тем, что является актором, способным оказать помощь в сфере нормативных актов. Действительно, преимуществом над другими стратегическими акторами (а именно Россией и Китаем) тех ценностей, которые он предлагает Центральной Азии, является обязательство укреплять, поддерживать и развивать верховенство закона, упорядоченное управление и соблюдение прав человека. И все же, как указывалось другими авторами, действия ЕС как нормотворческой силы может входить в противоречие с его экономическими, оборонными интересами и интересами безопасности¹⁹. Инициатива «Верховенство закона» усугубляет эту противоречивость. На политическом уровне, чтобы крепить доверие и избежать подозрений, ЕС может выступать за правовую и судебную

реформу как фундамент, базируясь на котором центральноазиатские государства могут достичь экономической стабильности. Однако в то же время акцент на реформе коммерческого и торгового законодательства и создании транспарентной правовой основы для развития рыночной экономики наводит на мысль, что авторов реформы больше интересуют торговые выгоды и энергетическая безопасность, нежели блага реформы законодательства с точки зрения прав человека и упорядоченного управления. Вполне возможно, эти экономико-правовые нормы составляют важную часть нормативной функции ЕС и облегчают для него взаимодействие с Центральной Азией. Кроме того, подвижки в Диалоге по правам человека (см. ниже) действительно выравнивают акцент на экономико-правовые нормы. К тому же диалог и практические программы, связанные с Инициативой, не сосредоточены целиком на коммерческой стороне дела. Немало работы, например, было проделано в последние годы GTZ по разработке Гражданского кодекса Казахстана. Однако даже в этой сфере проявляется ограниченность. Хотя в казахском Гражданском кодексе существуют гарантии прав граждан и защиты от государства, не существует гарантии его практической эффективности.

Ограниченность Инициативы подчеркивается также общим уровнем прерогатив, предоставленных самим государствам Центральной Азии. Предоставление странам возможности определять свои собственные приоритеты в рамках диалога и на практическом уровне, будучи разумным для привлечения их к участию в процессе, обеспечивает им способность устанавливать правила игры. Это означает, что программы и дискуссии по серьезным вопросам политической прозрачности, коррупции и вопиющих нарушений международных стандартов прав человека в регионе будут затрагиваться редко, если будут вообще. Поэтому возникают вопросы относительно степени истинного воздействия Инициативы «Верховенство закона» в регионе в целом. Практические специалисты, занятые реализацией программ в Центральной Азии на местах, указывают на успех реформы Гражданского кодекса, коммерческого и торгового закона в Казахстане и влияния аффилированных европейских агентств в деле содействия разработке конституционной реформы в Кыргызстане. Но какое истинное воздействие могут оказать подобные программы сильно персонализированных законодательных систем, которые вращаются вокруг политической воли президента (особенно в случаях Туркменистана, Узбекистана и Казахстана)? Проведение программ

¹⁹ Ian Manners, "Normative Power Europe: A contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-58.

семинаров для юристов о юридических методах есть серьезное усилие по разрешению весьма щекотливого вопроса на местах. Однако смогут ли профессиональные юристы применить изученные ими новые методы внутри правовых систем, которые не способствуют транспарентным, рациональным и независимым действиям?

Постепенный прогресс в сфере верховенства закона, однако, наблюдается, в частности, по вопросам связанного с ней (но официально отдельного) диалога по правам человека, идущего между ЕС и Казахстаном. Первый ежегодный семинар между учеными-правоведами и практикующими юристами и активистами НПО из Казахстана и ЕС состоялся в Алматы в конце июня 2009 г. На встрече присутствовало около 50 казахских и 20 в основном независимых экспертов по правовым вопросам из ЕС, которые провели подробные дебаты по аспектам судебной и пенитенциарной реформы. Итогом семинара явились 13 страниц совместных рекомендаций, адресованных казахским властям. Глава Представительства Европейской Комиссии в своем заключительном слове на семинаре отметил, что эти рекомендации будут приняты как вклад в официальный диалог по правам человека, в рамках которого проводятся ежегодные заседания на уровне ответственных лиц высокого ранга. В некотором смысле встреча в Алматы иллюстрирует позитивные результаты, которые могут быть достигнуты по этим вопросам в авторитарных государствах. Однако не существует гарантии, что какая-либо из рекомендаций будет принята казахским правительством. То, что ни один член правительства не присутствовал на семинаре и что казахские власти в прошлом не предпринимали реформ, которые могли бы быть сочтены мало-мальски приемлемыми внешними акторами, действительно, служит признаком того, что достичь прогресса будет нелегко.

Эффективность воздействия Инициативы «Верховенство закона» ограничена, что несомненно в кратко- и среднесрочной перспективе. Об этом свидетельствуют последние события в Узбекистане, из которых видно, что президент Ислам Каримов стремится подчинить судебную и правовую систему своим политическим предпочтениям. Новый закон, принятый в декабре 2008 г., внес поправки в закон об адвокатуре и потребовал от всех адвокатов в Узбекистане пройти переаттестацию для получения лицензии на свою практику. Это наводит на мысль, что правительство пытается «почистить в адвокатских

рядах»²⁰. Соответственно, правительство получило возможность аннулировать лицензии двух видных адвокатов, защищавших права журналистов и правозащитников, критически настроенных к властям²¹. Кроме того, последний отчет «Фридом Хаус» по Кыргызстану указывает на то, что усилия внешних акторов по реформированию судебной системы страны потерпели неудачу отчасти в силу отсутствия воли у судей и политиков. Президент Бакиев по-прежнему обладает полномочиями назначать судей, а судебная система нередко используется для преследования политической оппозиции²². Такие явления иллюстрируют мысль о том, что несмотря на совместную работу, проводимую в регионе, осуществить судебную и правовую реформу будет очень трудно.

Рекомендации

- ЕС должен продолжать проводить в жизнь Инициативу «Верховенство закона» и сделать ее частью своей внешней политики как долгосрочную стратегическую цель. Реформа центральноазиатских правовых систем не будет реализована в среднесрочной перспективе. В то время как реформа, касающаяся торговых и коммерческих возможностей, может осуществиться в краткосрочной перспективе и принести региону и ЕС экономические блага, реформа гражданского законодательства, борьба с коррупцией и поддержка развития прозрачных, справедливых и рациональных судебных систем могут принести плоды лишь в результате принятия долгосрочных обязательств.

- Долгосрочное обязательство должно быть сформулировано в ясном, прозрачном и более детальном официальном документе, излагающем приоритеты, стратегии и цели ЕС по вопросам верховенства закона в Центральной Азии на длительный срок (20-30 лет). Он должен не столько фокусироваться на приоритетах центральноазиатских государств, сколько служить обязательством ЕС сохранять свой нормативный статус в плане развития упорядоченного управления в регионе. В своем

20 Omar Sharifov, "Uzbekistan: Nado by pochistit' v advokatskikh ryadakh...", Ferghana.ru, 14 April 2009 (<http://www.ferghana.ru/article.php?id=6132ferghana.ru/04/14/09>).

21 A. Volosevich, "Samye izvestnye advokaty Uzbekistana budut lisheny litsenzii za profnepriгодnost", Ferghana.ru, 18 May 2005 (<http://www.ferghana.ru/article.php?id=6172>).

22 Erica Marat, "Kyrgyzstan 2009 Country Report", *Nations in Transit 2009*, Freedom House, New York, 2009.

нынешнем виде концептуальный доклад и совместное коммюнике создают основу для долгосрочной Инициативы, но недостаточно содержательны. Для долговременного успеха Инициативы требуется официальный документ, отражающий общее согласие всех стран-участниц относительно их обязательства о поддержке верховенства закона в регионе.

- Документ только выиграл бы, если бы в нем содержались четкие критерии и мерил, по которым можно было бы определить прогресс государств Центральной Азии в деле достижения верховенства закона. Как указывалось в отчете организации «Хьюман райтс уотч» 2008 г. на тему стратегии ЕС в Центральной Азии, «сравнительный анализ отдельных показателей, консультации и прозрачность исполнения имеют крайне важное значение для того, чтобы программа могла полностью реализовать свое потенциальное воздействие в области прав человека»²³. Как и в отчете «Хьюман райтс уотч», можно установить ряд контрольных показателей для каждой центральноазиатской страны, связанных с реформированием судов, гарантированием независимости судебной системы и реформированием законодательной системы в целях обеспечения правовой защиты граждан от государства.

- Хотя платформа политического диалога Инициативы добилась значительных успехов в деле взаимодействия с руководством центральноазиатских стран по этим деликатным вопросам, следует поставить больший акцент на отдельных долгосрочных технических проектах на местах. Политический диалог лишь служит легитимации авторитарного руководства и снижает убедительность тезиса о том, что ЕС выступает как полноценная нормотворческая сила. Хотя политический диалог необходим для успеха технических проектов, нужно вкладывать больше средств и усилий в развитие проектов по каналам Венецианской Комиссии, GTZ и других агентств. В этом духе следует предпринять более активные усилия по привлечению других акторов к данному процессу. Инициативе пошли бы на пользу опыт и идеи групп гражданского общества (региональных и международных), парламентов и юристов в отличие от нынешнего акцента на контактах с политическими элитами на высоком уровне.

- Соответственно, Инициатива в целом выиграла бы от намного более эффективного согласованного подхода между различными агентствами, занятыми организацией программ обучения, семинаров и технического обмена в регионе. Это дело мог бы возглавить ЕС, с которым каждое агентство может делиться информацией и опытом и работать с гораздо большей сплоченностью, чтобы Инициатива могла полностью реализовать свой потенциал.

Заключение

Инициатива ЕС «Верховенство закона в Центральной Азии» переживает стадию рождения. Реформирование правовой сферы в Центральной Азии имеет важное значение с точки зрения торговли, упорядоченного управления, региональной и международной стабильности. В настоящее время как на политическом, так и на проектном уровне Инициатива отличается большим упором на коммерческие преимущества от введения правовой реформы. Данный акцент делает ЕС мишенью для критики в том плане, что он отдает приоритет экономико-правовым нормам по сравнению с другими нормативными функциями. Дополнительная ценность, которой обладает ЕС по сравнению с другими акторами, вовлеченными в регион, состоит в его приверженности развитию демократии, законности, соблюдению международных стандартов прав человека и упорядоченного управления. Поэтому больший упор в Инициативе должен быть сделан на гражданские преимущества реформы в сфере верховенства закона, пенитенциарной реформы, суда присяжных и большей независимости и прозрачности судов (хотя прогресс заметен и в этих областях). Для того, чтобы Инициатива «Верховенство закона» была эффективной, ЕС и агентствам-партнерам нужно взять на себя серьезные долгосрочные обязательства по этому вопросу. Государства Центральной Азии обладают как традиционным, так и советским наследием в своих правовых системах, что делает их склонными к персонализму, семейственности и коррупции. Подобные тенденции могут быть преодолены, но для этого потребуется поколение и серьезные, хорошо спланированные усилия со стороны ЕС, с четкими критериями, содержательным официальным документом, отражающим общее согласие всех стран-участниц, большей прозрачностью и согласованностью технических программ на местах.

²³ Erica Marat, "Kyrgyzstan 2009 Country Report", Nations in Transit 2009, Freedom House, New York, 2009.

EUCAM

Фонд содействия развитию международных отношений и внешнеполитическому диалогу (FRIDE), Испания, в сотрудничестве с Центром европейских политических исследований (CEPS), Бельгия, запустили совместный проект под названием «Мониторинг ЕС – Центральная Азия» (EUCAM). Эта инициатива (EUCAM) представляет собой рассчитанный на полтора года исследовательский и информационный проект, поддержанный несколькими государствами-членами ЕС и организациями гражданского общества, целью которого является:

- *усилить значение* Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии;
- *обогащать* дебаты об отношениях ЕС и Центральной Азии и о роли Стратегии в этих отношениях;
- *увеличить прозрачность* и обратную связь посредством предоставления высококачественной информации и анализа;
- *развивать взаимопонимание* путем углубления знаний европейского и центральноазиатского обществ о политике ЕС в этом регионе; и
- *развить «критический» потенциал* в странах ЕС и Центральной Азии через создание сети, связывающей сообщества, которые затрагивает проблема роли ЕС в Центральной Азии

Для того, чтобы найти баланс между сформулированными в общем виде политическими амбициями Стратегии и более узкими практическими приоритетами институтов ЕС и программами помощи государств-членов ЕС, EUCAM выделил четыре приоритетные области:

- *демократия и права человека*
- *безопасность и стабильность*
- *энергетика и природные ресурсы*
- *образование и общественные отношения*

EUCAM представляет следующие серии публикаций:

- Раз в два месяца выпускается информационный бюллетень об отношениях ЕС и Центральной Азии; он будет широко рассылаться по электронной почте по сетям CEPS и FRIDE. Информационный бюллетень содержит последние документы, касающиеся отношений ЕС и Центральной Азии, самую свежую информацию относительно продвижения ЕС в осуществлении Стратегии и о развитии ситуации в центральноазиатских странах.
- Брифинги составляются членами Рабочей группы, а также привлеченными внешними экспертами. В большинстве работ рассматриваются проблемы, связанные с четырьмя указанными выше основными темами, остальные же посвящены вопросам, возникающим вне рамок этих тем.
- Комментарии, посвященные развитию партнерства между ЕС и центральноазиатскими государствами, отражают взгляд на конкретные события в отношениях ЕС – Центральная Азия.
- Заключительный отчет мониторинга Экспертной рабочей группы EUCAM будет сделан со-председателями проекта.

Данная инициатива мониторинга осуществляется Экспертной Рабочей Группой, созданной FRIDE и CEPS. Группа состоит из экспертов из государств Центральной Азии и стран-членов ЕС. В дополнение к встречам экспертов будет организовано несколько открытых семинаров для широкой аудитории с участием представителей ЕС, представителей исполнительной и законодательной власти отдельных государств, представителей местного гражданского общества, СМИ и других заинтересованных сторон.

EUCAM финансируется Институтом «Открытое Общество» (OSI) и Министерством иностранных дел Нидерландов. Проект также поддержан Министерством иностранных дел Чешской республики, Министерством иностранных дел и сотрудничества Испании и Министерством иностранных дел и по делам Содружества Великобритании.

FRIDE

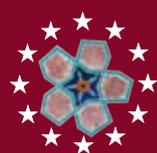
FRIDE – это «мозговой трест» со штаб-квартирой в Мадриде, цель которого обеспечить оригинальные и инновационные исследования о роли Европы на международной арене. Он стремится выйти на новый уровень в сфере своих основных исследовательских интересов – мир и безопасность, права человека, продвижение демократии и развития, оказание гуманитарной помощи - и спровоцировать обсуждение этих вопросов в правительственных и неправительственных учреждениях на основании самого тщательного анализа, основанного на ценностях справедливости, равенства и демократии.

FRIDE как видный европейский «мозговой трест», имеет такие преимущества как политическая независимость, разнообразие взглядов и высокий интеллектуальный уровень сотрудников из разных стран. С момента учреждения в 1999 году FRIDE организовывал различные проекты или участвовал в их организации и развитии. Эта работа не только укрепляла приверженность FRIDE к дискуссиям и анализу, но также способствовала прогрессивной деятельности и прогрессивному мышлению.

CEPS

Центр Европейских политических исследований (CEPS) был 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.

Задача CEPS - проводить политические исследования, соответствующие последним достижениям современной науки и проводить политические исследования, дающие ответы на вызовы, с которыми сталкивается Европа сегодня, соответствовать высоким стандартам академического мастерства и сохранять безоговорочную независимость. CEPS также предоставляет дискуссионную площадку всем заинтересованным сторонам европейского политического процесса и создает сети сотрудничества исследователей, политических деятелей и представителей бизнеса по всей Европе.



EUCAM
EU-CENTRAL ASIA MONITORING

www.eucentralasia.eu

FRIDE
FUNDACION
PARA LAS LIBERTADES E INDEPENDENCIAS
Y EL DESARROLLO

www.fride.org



www.ceps.eu