



EUCAM

WWW.EUCENTRALASIA.EU

Неведомые воды: преемственность президентской власти в Казахстане и Узбекистане

Йос Боонстра и Марлен Ляруэль

Йос Боонстра является старшим научным сотрудником FRIDE и руководителем программы EUCAM.

Марлен Ляруэль является директором программы по Центральной Азии Института европейских, российских и евразийских исследований школы международных отношений Эллиота при университете Джорджа Вашингтона и исследователем EUCAM.

Брифинг

По легенде французский король XVIII века Людовик XV заявлял, что после его смерти все может пойти крахом (“После меня - потоп”). С точки зрения стороннего наблюдателя, схожий уровень неопределенности присутствует в Казахстане и Узбекистане. Эти страны с 1989 года управляются одними и теми же президентами, находившимися у власти еще до распада Советского Союза в 1991 году. 74-летний президент Казахстана Нурсултан Назарбаев и его узбекский коллега 77-летний Ислам Каримов твердой рукой руководят своими странами, но пока не представили преемников, которые могут сменить их на посту.

Обе страны являются авторитарными и стремятся к лидерству в регионе. Казахстан известен своим экономическим ростом за счет запасов природных ресурсов, активным присутствием на международном уровне и часто воспринимается как экономический двигатель Центральной Азии. Узбекистан - самая густонаселенная страна региона и располагает наиболее мощным по сравнению с соседними государствами сектором внутренней безопасности, в том числе достаточно боеспособной армией и влиятельными спецслужбами.

Очевидно, что смена президента на определенном этапе неизбежна для обеих стран. В Казахстане президентские выборы запланированы на 2016 год. Узбекистан отложил голосование с декабря 2014 года на март 2015 года. По желанию президентов эти даты могут быть отложены или перенесены на более ранний срок (Каримов и Назарбаев могут вновь выдвинуть свои кандидатуры или

Основные тезисы:

- И в Казахстане, и в Узбекистане плавность передачи власти будет во многом зависеть от перераспределения экономических ресурсов между представителями политической и бизнес-элиты.
- Поскольку новые лидеры не будут пользоваться таким влиянием, как их предшественники, им, вероятно, придется сосредоточиться на поиске консенсуса, что может привести не только к реформированию государственных институтов и экономической либерализации, но и к повышению националистических настроений.
- Нельзя исключать вероятность народных волнений в общенациональном масштабе, но более реален сценарий, при котором исключенные из процесса избрания преемника члены привилегированных групп начнут поддерживать акции протеста местного масштаба на социальной и экономической почве.

отказаться от участия в выборах). Еще один вариант - прямая передача власти (как в случае с Ельциным и Путиным в России в 1999 году). Международным партнерам обеих стран и соседним государствам остается только гадать о возможном

сценарии развития событий, но все заинтересованные стороны отдают себе полный отчет в том, насколько важны Казахстан и Узбекистан для экономики и безопасности Центральной Азии и как высока вероятность дестабилизации в период смены политических режимов в этих странах.

В случае с Казахстаном это особенно актуально для экспорта углеводородов и урана, а также для внушительных иностранных инвестиций. Кроме того, Астана - ключевой партнер Москвы по созданию Евразийского союза. Узбекистан, благодаря активному приросту населения, стратегическому весу и центральному расположению в Центральной Азии, считается залогом региональной безопасности.

Авторы данного брифинга не пытаются заглянуть в хрустальный шар, чтобы предугадать, как будут развиваться события, и не обсуждают имена потенциальных преемников. Несмотря на то, что для политической культуры Казахстана и Узбекистана характерен определенный уровень культа личности, на кону здесь стоят не отдельные люди, а режимы в целом. В этом брифинге рассматриваются возможные изменения, которые могут претерпеть сформировавшиеся в последние двадцать лет механизмы разделения власти в обеих странах, и растущая роль населения.

Элиты и распределение ресурсов

Основу баланса внутри элит этих двух государств составляет разделение ресурсов. В большинстве постсоветских стран власть и бизнес тесно связаны между собой. Передача власти в Казахстане и Узбекистане во многом будет зависеть от распределения активов, а это, в свою очередь, может привести к трениям среди привилегированных групп.

Государственная структура Казахстана менее централизована, истеблишмент - многочисленней и разнообразней. Под элитой здесь подразумеваются люди, связанные с членами семьи президента, олигархи и влиятельные правительственные чиновники. С начала 2000-х годов консолидация власти и национализация основных активов страны под «зонтом» АО «Самрук-Казына» (включаяшим 400 крупнейших предприятий, производящих 60 процентов ВВП Казахстана) осуществлялись в соответствии с интересами семьи Назарбаева, в том числе его зятя Тимура Кулибаева. Но и за пределами этого государственного образования был накоплен равнозначно внушительный капитал. В стране есть олигархи от добывающей отрасли, находящиеся под личным протекторатом президента и часто являющиеся представителями из национальных меньшинств (русскими евреями, корейцами и т.д.). Другие сделали состояние в «новых секторах», появившихся во время перехода к рыночной экономике: в финансовой и банковской сфере, на рынке коммуникаций и в сельском хозяйстве. Некоторые из них противятся контролю со стороны президентской семьи или отдельных олигархов неказахской национальности и теоретически способны мобилизовать определенные группы населения, в частности, путем использования националистической риторики.

В Казахстане также имеется влиятельная группа чиновников. Основу их могущества составляет возможность распределять среди представителей частного сектора и местных органов власти государственные ресурсы, контролировать кадровую политику, управлять отношениями с другими странами и определять идеологический курс режима. Кроме того, представители этой категории элиты могут существенно улучшать собственное финансовое благосостояние, поскольку занимаемые ими должности позволяют им продвигать своих родственников на ключевые посты в предприятиях малого и среднего бизнеса. Частично благодаря этим людям в Казахстане появились средний и зажиточный классы, чье финансовое положение неразрывно связано с развитием сектора услуг (торговлей, сферой развлечений и использованием высоких

технологий). Между тем, элита из силовых ведомств Казахстана менее влиятельна, чем в соседнем Узбекистане.

Государственная структура Узбекистана более централизована, но не открывает больших возможностей для извлечения выгоды. Власть располагает массой инструментов для подавления оппозиции внутри госаппарата и за его пределами, осуществления контроля над частным сектором или его поглощения государством. Но Ташкент обладает меньшим влиянием на элиту в регионах, контролирующую рабочую силу в сельском хозяйстве, и в недостаточной мере оказывает государственные услуги более широкому слою населения. Президентская семья железной рукой управляет Узбекистаном. Дочери Каримова Гульнаре удалось завладеть большей частью генерирующих доход областей экономики: от экспорта газа и добычи минеральных ресурсов до цементных заводов и сферы развлечений. Ее империя была создана с согласия спецслужб, представляющих собой государство в государстве и построивших собственную бизнес-империю, основанную на контроле над экспортом ископаемых через налоговые и таможенные службы.

Хотя режим по-прежнему полностью контролирует страну, внутри него произошел ряд изменений. С 2010 года господство Каримовой слабеет. Прекратила существование ее основная компания «Зеромакс», на Гульнару усиливается юридическое давление: ее ближайшие соратники подвергаются задержаниям, появляется информация, что она сама была помещена спецслужбами под домашний арест. Взлет и падение Каримовой и другие раздоры из-за прав собственности в элите Узбекистана свидетельствуют о том, что баланс власти, возможно, менее стабилен, чем можно было бы предполагать, учитывая обширность контроля режима над страной.

Главная разница между Казахстаном и Узбекистаном заключается в том, что в Казахстане существует группа влиятельных чиновников с экономическими интересами, тогда как в Узбекистане имеется сектор внутренней безопасности, обладающий внушительной властью и собственной коммерческой империей. В обеих странах смена президента способна спровоцировать перераспределение ресурсов. Может случиться и обратный процесс. Некоторые основные игроки здесь более уязвимы: в Казахстане это олигархи из национальных меньшинств, пользующиеся защитой Назарбаева, но рискующие столкнуться с олигархами титульной нации и могущественными чиновниками. В Узбекистане слабым звеном могут стать соратники Гульнары Каримовой, вовремя не примкнувшие к другим лагерям. Бесспорно, все заинтересованные стороны будут стремиться сохранить свое влияние, что может привести к быстрому возникновению новых альянсов. Ни один из участников не контролирует игровое поле полностью. Кроме того, они не способны предугадать, будут ли их активы находиться в безопасности при новом лидере.

Создание институтов и экономическая либерализация: как элита может сохранить стабильность

Будущая передача президентской власти для обеих стран - это не только потенциальное перераспределение ресурсов среди привилегированных групп. Изменения могут коснуться и государственного устройства.

Казахстан только начал процесс построения институтов в сочетании с ограниченными структурными реформами. Его цель - создание более гибкой институциональной структуры, способной к политическому реформированию в условиях, когда завершится эпоха правления Назарбаева. Например, теоретически была расширена власть парламента, а президентская партия «Нур-Отан» нацелилась на превращение в более амбициозную

политическую организацию. Ее задачи больше не ограничиваются привлечением голосов во время выборов. Партия стремится определять политическую жизнь и архитектуру власти в целом. С недавнего времени ряд экспертов продвигает идею «коллективного преемника», избранного на основе консенсуса. В мае 2012 года эта тема поднималась тогдашним секретарем «Нур-Отана» Ерланом Кариним. Понятие «коллективного преемника», хоть и не поддержанное открыто властью, можно трактовать как желание элит не персонифицировать процесс преемственности и как сигнал к возможной политической модернизации. Растущее осознание необходимости развития и институциональных реформ режима происходит одновременно с расширением влияния молодых поколений, сформировавшихся в условиях независимого Казахстана, для которых Назарбаев становится воплощением устаревшей постсоветской парадигмы. К более организованному государственному аппарату и четким правилам разделения власти в основном стремятся молодые чиновники, многие из которых обучались за границей, а также представители малого и среднего бизнеса. Очень сложно предсказать, будет ли этот процесс поиска компромисса сопровождаться элементами реальной демократизации, в том числе созданием многопартийной системы и механизмов сдержек и противовесов, таких, как парламентский контроль и повышение независимости судебной ветви власти. Более вероятно, что «коллективный преемник» постарается сохранить режим, по характеристикам сходный с нынешним. Тем не менее, если его избрание произойдет в сочетании с отдельными реформами институтов и их развитием, такой сценарий позволит улучшить бизнес-климат и может повлечь возникновение более независимой рамочной законодательной структуры.

В Узбекистане ситуация менее прозрачна. Здесь, как и в Казахстане, ни один преемник, скорее всего, не будет иметь особого статуса «отца нации», как Каримов, а потому ему придется пойти на более серьезные компромиссы с другими представителями элиты. В Узбекистане также наметился потенциал проведения институциональных реформ, менее значительный, чем в Казахстане. На это указывают недавно внесенные поправки в Конституцию, передающие часть президентских полномочий премьер-министру, и более ранние попытки укрепить роль парламента. Но в стране недостаточно молодых, амбициозных и хорошо образованных чиновников, способных направлять реформы. Кроме того, возможности получения личной выгоды более ограничены, чем в Казахстане. Источником узбекского капитала выступают несколько основных секторов промышленности: выращивание хлопка, добыча золота, урана и углеводородов, - а частный сектор по-прежнему незначителен.

Тем не менее, маловероятно, что созданные при Каримове механизмы продолжат существование в прежнем виде. Нынешний режим с трудом удовлетворяет потребности всех членов элитной группы населения, так как политическая система ограничивает рост имеющихся экономических активов. Кроме того, с выводом войск НАТО из Афганистана практически исчезнут два источника дохода власти: Северная сеть поставок и арендная плата за военную базу в Термезе. Преемнику Каримова, таким образом, возможно, придется провести экономическую либерализацию для привлечения иностранных инвестиций и создания новых ниш для перераспределения капитала, способных удовлетворить элиту страны.

Схожая ситуация складывается с 2007 года в Туркменистане. Президент Гурбангулы Бердымухаммедов постепенно позволил широкой группе членов привилегированного класса получать доход от экспорта газа, что увеличило число людей, выигравших от его прихода к власти, и компенсировало недостаток его личного влияния. Внутри узбекской элиты складываются более сложные отношения. Преемнику будет нелегко управлять хищническими

склонностями сотрудников сектора безопасности. Другим фактором станет позиция привилегированных групп в регионах. Например, маргинализация элиты из Ферганской долины может послужить новым источником неопределенности в процессе передачи власти.

Влияние населения: ограниченное, но потенциально важное

Даже в условиях суровых диктатур позиция населения, выступающего за режим или против него, играет определенную роль. На первый взгляд, общественное мнение в Казахстане и Узбекистане - на стороне правящего класса, но результаты опросов населения (в особенности в Узбекистане) не слишком достоверны, поскольку важным фактором здесь выступает страх. В Казахстане Назарбаев пользуется широкой поддержкой народа частично из-за того, что его усилиями страна стала известна на международном уровне. В Узбекистане режим успешно разыгрывал националистическую «карту», превратившись в неделимую часть постсоветской символики и национальной идентичности, которым население сохраняет приверженность.

Тем не менее, в том, что касается принятия режима общественностью, Казахстан находится в более уязвимом положении, чем Узбекистан. Новое поколение, во многом полагающее, что современное, жизнеспособное государство должно быть более «казахским», может с легкостью подорвать существующую идентичность, основанную на принятии этнических меньшинств и отводящую на второй план понятие «казахости». В этом случае страна может отказаться от советских лозунгов о дружбе народов и теоретически стать менее пророссийской. Преемникам в обеих странах, скорее всего, придется разыгрывать символическую карту национализма, чтобы компенсировать отсутствие статуса «отцов нации».

Народу могут дать возможность принять участие в передаче президентской власти только в рамках полностью контролируемых выборов для поддержания видимости демократии, когда преемник уже будет определен правящей элитой. В целом, население мало интересуется политической жизнью. Широко распространено мнение, что государство - это объект раздоров внутри привилегированной группы, а не источник управления общими благами. У оппозиции нет ни влияния, ни идеологической основы, ни лидеров для того, чтобы вмешаться в переговоры элиты по выбору нового президента. Исламистские движения, такие, как «Хизб ут-Тахрир», стремящиеся изменить общество изнутри через исламизацию, в перспективе могут стать более влиятельными, но их прямое политическое участие на данном этапе невозможно. В обеих странах происходили спорадические народные выступления против местных органов власти, в частности, против решений, касающихся сельхозпроизводства, закрытия малых предприятий, а также в связи со сбоями в энергоснабжении. Но у этих акций протеста, например, выступлений бастовавших рабочих-нефтяников в казахстанском Жанаозене в 2011 году, не было ни развернутой идеологической базы, ни общенационального размаха.

Как показывают народные восстания в Кыргызстане в 2005 и в 2010 годах, это вовсе не значит, что недовольные представители элиты и население не могут найти точки соприкосновения для создания новой политической силы, способной повлиять на процесс преемственности. В Казахстане и в меньшей степени в Узбекистане ряд представителей правящих кругов способен использовать общественное недовольство для того, чтобы заставить столицу прислушаться к их мнению. Как продемонстрировали акции протеста в Тунисе и Ливии в 2011 году, население может мобилизоваться, объединившись вокруг общих социально-экономических требований (повышения пенсий, зарплат, прекращения перебоев с энергоснабжением, решения

жилищных проблем) или вопросов социальной справедливости. Например, в 2005 году в Андижане присвоение предприятия малого бизнеса властями вылилось в народные выступления. Но смена формулировок (переход на такие требования, как смена режима, укрепление правопорядка) в Казахстане и Узбекистане может занять больше времени, чем в Тунисе и Ливии, и авторами новых лозунгов, скорее всего, станут члены существующей элиты. Сценарий народного восстания под предводительством утратившей иллюзии молодежи в обеих странах маловероятен, частично из-за ограниченного доступа в Интернет (в Казахстане этот показатель выше, чем в Узбекистане).

Существует вероятность актов насилия на почве исламизма, способных повлиять на передачу президентской власти. Исламским радикалам вряд ли удастся спровоцировать кровопролитный государственный переворот, поскольку они не располагают широкой поддержкой населения и не способны организовать на национальном уровне, но возможны отдельные инциденты, которые могут оказать влияние на процесс назначения нового лидера. Узбекистану может угрожать деятельность исламистов в Ферганской долине. На западе Казахстана, где усилились позиции джихадистов, имели место случаи атак смертников. Но обе страны располагают достаточно организованными спецслужбами, которые способны сдерживать подобные явления.

Заключение

Политический климат в Казахстане и Узбекистане во многом схож: стареющие президенты - «отцы нации», сильные авторитарные режимы. Но между ними есть и ряд важных различий, определяющих перспективы плавной передачи президентской власти.

Казахстан - экономический тяжеловес, Узбекистан полагается на полностью регулируемую экономику. На первый взгляд, режиму в Казахстане легче умиротворять элиту и население в целом, но, в то же время, страна располагает большими ресурсами, способными стать объектом борьбы внутри правящих кругов. В Узбекистане меньше «лакомых кусков» для распределения, что может усугубить раздоры между привилегированными группами, но также способно стимулировать быстрый поиск компромисса для сохранения статуса-кво.

Обе страны могут нацелиться на избрание преемника на основе консенсуса и разработку более предсказуемых механизмов управления интересами элиты. В Казахстане этот процесс уже начался и может вылиться в проявления демократизации. Способна ли система Узбекистана на реформы, покажет время. Для него ключевым моментом станет либерализация экономики, что позволит перераспределить ресурсы среди элиты и сохранить мир. Укрепление влияния новых поколений в Казахстане способно привести к повышению националистических настроений. В Узбекистане уже существует сильная национальная идентичность, которая может превратиться в национализм, направленный против этнических меньшинств и соседних государств.

Население в основном не участвует в процессе передачи власти, но способно сыграть определенную роль, если представители правящих кругов смогут мобилизовать отдельные группы на местном и региональном уровне. Этот процесс, тем не менее, вряд ли достигнет общенациональных масштабов. Исламизация общества - необратимое явление, и в определенный момент оно может выйти на политический уровень, но маловероятно, что в ближайшем будущем этот фактор окажет воздействие на преемственность президентской власти.

Не стоит исключать вероятность возникновения в Казахстане и Узбекистане в ближайшие десять лет тенденций, схожих с

событиями в Украине в конце 2013 года (народных выступлений с требованием покончить с коррупцией и установить демократию). Но более вероятным сценарием представляется тот, при котором будет сохранена существующая система. Ее ядром станет распределение ресурсов среди элиты, некоторые институциональные реформы, экономическая либерализация и общественное согласие, основанное на усилении национализма и предоставлении государством населению базового набора услуг. Факторы, способные привести к дестабилизации в обеих странах, такие, как недовольство молодежи и усиление влияния ислама, могут оказать определенный эффект на процесс передачи власти, но вряд ли нарушат его.



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, входят:

- 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 общества 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;

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.

Мнение авторов не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: email.eucam@gmail.com

EUCAM 2013. Редактирование: FRIDE. C/ Felipe IV, 9 - 1º Dcha. 28014-Madrid, España