

# Pro et Contra

№ 1–2 (58), январь — апрель 2013



## ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И ВНЕШНИЕ ДЕРЖАВЫ

Внешняя политика и идентичность  
центральноазиатских государств

МАРЛЕН ЛАРИОЭЛЬ

Интересы и шансы России  
в Центральноазиатском регионе

АЛЕКСЕЙ МАЛАШЕНКО

Народная республика превращается в империю

РАФФАЭЛЛО ПАНТУЧЧИ, АЛЕКСАНДРОС ПЕТЕРСЕН

Зарегулированное государство

ЭЛЛА ПАНЕЯХ

Феномен Чавеса

ТАТЬЯНА ВОРОЖЕЙКИНА

# Pro et Contra

№ 1—2 (58), январь — апрель 2013



Том 17

ЖУРНАЛ РОССИЙСКОЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ  
Издается с августа 1996 г.  
Выходит шесть раз в год

**Главный редактор**

Мария Липман

**Заместитель  
главного редактора**

Александр Стариков

**Редактор**

Наталья Марголис

**Ответственный  
секретарь**

Татьяна Барабанова

**Дизайн**

Лидия Левина

**Верстка**

Никита Очагов

**Проверка и корректура**

Ирина Хазанова

**Консультационный совет**

Владимир Барановский

Борис Дубин

Фарид Закария

Томас Карозерс

Эндрю Качинс

Анатолий Ливен

Мари Мендрас

Вадим Радаев

Кирилл Рогов

Дмитрий Тренин

Лилия Шевцова

Константин фон Эггерт

Евгений Ясин

**Учредитель**

Фонд Карнеги

за Международный Мир

(Carnegie Endowment

for International Peace)

Издание осуществляется  
при материальной  
поддержке  
Фонда Макартуров

Журнал «PRO et CONTRA» (ЗА и ПРОТИВ)

Адрес редакции: 125009, Москва, ул. Тверская, 16/2, Московский Центр Карнеги

Телефон: (495) 935-8904. Факс: (495) 935-8906. E-mail: editor@carnegie.ru

Электронные версии: <http://www.carnegie.ru/proetcontra>

ISSN 1560-8913. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-28240 от 18 мая 2007 г. Выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Распространяется бесплатно. Подписано в печать 01.07.2013 года. Дата выхода в свет: 22.07.2013 года

Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Усл. печ. л. 8. Тираж 2 000 экз.

Издательство «ARTCODEX». Москва, ул. Андроньевская Б., д.25/33. Типография ОАО ИПО «Лев Толстой». Тула, ул. Ф. Энгельса, 70. Заказ № 1753

© Carnegie Endowment for International Peace, 2013

# ОТ РЕДАКТОРА

**Р**еспублики Средней — тогда еще не Центральной — Азии не стремились к отделению от Советского Союза ни в конце 1980-х, когда боролись за независимость их соотечественники в Литве, Латвии, Эстонии или Грузии, ни позже, когда народ Украины подавляющим большинством проголосовал на референдуме за самостийность. Независимость свалилась на



центральноазиатские страны как снег на голову: поначалу граждане новообразованных стран вообще не могли взять в толк, что происходит и почему внезапно рухнул привычный советский уклад.

В тот начальный период не было ясности, на какой

основе будет строиться новая государственность в этом регионе; сумеют ли местные (советские) элиты сохранить власть или будут свергнуты новыми силами; останутся ли здешние режимы светскими; на кого они станут ориентироваться во внешней политике?

Спустя два с лишним десятилетия нет сомнений, что с задачей создания новой государственной идентичности все страны Центральной Азии справились успешно. Все пять стран ведут отсчет независимой государственности от 1991 года, и все установили День независимости в качестве главного национального праздника. У каждой из стран региона появились свои национальные герои и свой собственный исторический нарратив (его соответствие реальности в данном случае не имеет значения). Иностранному туристу, оказавшись, скажем, в Узбекистане, даже не задавая вопросов, получит твердое представление о том, кто именно является отцом узбекской нации: об этом настойчиво твердят многочисленные статуи Тимура и посвященный ему огромный мемориальный комплекс в Ташкенте. Бывшие республики привыкли к тому, что их национальные языки стали государственными; сегодня объяснить на русском в постсоветских государствах Центральной Азии можно уже далеко не всегда

и не всюду. Принадлежность к империи — советской, а то и российской — в рамках национального нарратива рассматривается как период колониального подавления (чему, впрочем, не мешает прославление победы во Второй мировой войне — противоречия для такого дискурса не помеха).

Получив статус независимых государств, страны Центральной Азии (за исключением Кыргызстана) стали развиваться в направлении азиатских деспотий. Только в Кыргызстане власть переходила от одного президента к другому — хотя и не вполне мирно, но все-таки до гражданской войны дело не дошло.

В остальных четырех центральноазиатских странах президенты — кто более, а кто менее мирно — избавились от конкурентов и обошли конституционные нормы, ограничивавшие срок их пребывания на посту. В Казахстане и Узбекистане во главе государства остаются те же лица, которые руководили структурами коммунистической власти в своих республиках на момент распада СССР. Нурсултан Назарбаев весьма жестко разобрался с политическими оппонентами; на счету Ислама Каримова — жестокое подавление народного восстания в Андижане. В Туркмении, особенно при Сапармураде Ниязове, политический режим приобрел характер сюрреалистической антиутопии. Лидеру Таджикистана Эмомали Рахмону власть досталась в процессе межклановой гражданской войны. Хотя опыт советского управленца (на момент распада СССР он был директором совхоза имени Ленина Дангаринского района Таджикской ССР) не готовил Рахмона к подобным испытаниям, он сумел — при содействии России — добиться окончания войны и в дальнейшем сохранять мир в Таджикистане в условиях неоднократного обострения конфликта.

На сегодня все режимы остались секулярными, хотя угроза радикального исламизма крайне серьезна — главным образом в Узбекистане и Таджикистане (в Казахстане и Кыргызстане, чьи народы в прошлом были кочевниками, радикальный ислам менее актуален).

Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан остаются бедными странами — о чем красноречиво свидетельствует состав трудовых мигрантов на улицах российских городов. (Согласно данным Международного валютного фонда, по уровню ВВП на душу населения Таджикистан занимал в 2012 году 153 место из 182-х, Кыргызстан — 147-е, Узбекистан — 132-е, Туркмения — 87-е, а Казахстан 59-е место; для сравнения: Россия в этом списке оказалась на 47-й позиции.)

Важной проблемой для стран региона является предстоящая смена власти. Избавление от конкурентов и продление срока полномочий не спасает лидера от старения, а поскольку трое из пяти занимают свой пост уже два десятилетия, ближайшие годы сулят обострение политической борьбы.

Для всех центральноазиатских государств, но особенно для тех, что граничат с Афганистаном, тревожная перспектива связана с предстоящим выводом американских войск из этой страны и весьма вероятной дестабилизацией, которая может за этим последовать.

Несмотря на общие черты политических режимов, между государствами региона немало расхождений; отношения между ними не всегда дружественные, а их внешнеполитические ориентиры существенно отличаются друг от друга. Это дает основания некоторым экспертам — среди них и наш автор **Марлен Ларюэль** — сомневаться в целесообразности объединения бывших республик Средней Азии в некую отдельную общность. Ларюэль ожидает, что «с приходом к власти новых руководителей Центральная Азия окажется еще более разделенной», а «символическая и экономическая конкуренция будет обостряться». Другие авторы нынешнего номера *Pro et Contra* анализируют ситуацию в Центральной Азии с точки зрения взаимодействия стран региона с внешними игроками. Статья **Алексея Малашенко** посвящена

интересам и шансам России: «Привлекательность российских проектов для Центральной Азии, — пишет автор, — далеко не безусловна». **Олег Червинский** описывает то, как многовекторная внешняя политика Нурсултана Назарбаева обеспечила Казахстану «геополитическую безопасность». **Джеффри Манкофф** указывает, что за последние полтора десятилетия в стратегическом плане Центральная Азия стала более плюралистичной, а политика Соединенных Штатов, возможно, не поспевает за происшедшими изменениями. По мнению **Раффаэло Пантуччи** и **Александроса Петерсена**, самым влиятельным актором в Центральной Азии сегодня становится Китай, который «неожиданно превращается в империю». **Марта Брилл Олкотт** обращает внимание на то, что ни один из заинтересованных внешних акторов — и даже Китай с его огромными инвестициями — «не имеет достаточной мотивации, чтобы помочь в решении проблем Центральноазиатского региона», в частности, проблем безопасности.

За пределами темы номера мы публикуем статью **Эллы Панеях**, в которой автор объясняет, чем оборачивается для российской экономики чрезмерная зарегулированность. «Обременительные учет и отчетность, множество противоречивых, часто меняющихся и излишне подробных правил подрывают конкурентоспособность российского бизнеса на мировом рынке, — утверждает Панеях, — тормозят развитие экономики и общества, искажают структуру экономики в пользу низкотехнологичных отраслей с невысокой долей оплаты труда». **Татьяна Ворожейкина** исследует феномен Уго Чавеса. Лидер Венесуэлы пользовался огромной массовой поддержкой и четыре раза выигрывал президентские выборы, но «итог его деятельности оказался сугубо отрицательным, притом что за последние полвека ни одно правительство этой страны не имело таких благоприятных условий, как правительство Чавеса».



Мария Липман, главный редактор

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕМА НОМЕРА

### ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И ВНЕШНИЕ ДЕРЖАВЫ

#### **6** Внешняя политика и идентичность в Центральной Азии

МАРЛЕН ЛАРИОЭЛЬ

«Может случиться, что со сменой поколений и приходом к власти новых руководителей Центральная Азия окажется еще более разделенной, когда националистические повестки дня будут пользоваться преувеличенным вниманием, а символическая и экономическая конкуренция — обостряться. Имеет смысл вновь задуматься над тем, насколько правомерно объединять все пять стран в некую общность. Чем может быть обусловлено единство Центральной Азии?»

#### **21** Интересы и шансы России в Центральной Азии

АЛЕКСЕЙ МАЛАШЕНКО

«Интерес к российско-центральноазиатскому сотрудничеству мог бы возродиться, если бы местные деловые элиты поверили в то, что участие в соответствующих проектах сулит им реальную выгоду. Тогда на постсоветском пространстве могла бы сформироваться некая единая евразийская бизнес-элита, способная стать мотором кооперации. Но привлекательность российских проектов для Центральной Азии далеко не безусловна. Взаимодействие просматривается только на государственном уровне и всецело зависит от позиции тех политиков, которые сегодня находятся у власти».

#### **35** Казахстан между Москвой и Пекином

ОЛЕГ ЧЕРВИНСКИЙ

«Когда на месте Советского Союза образовалось полтора десятка независимых государств, наибольший интерес у мировых игроков вызвали те из них, кто обладал значительными природными ресурсами, и в частности, углеводородами. Казахстан сознательно подогревал интерес к

своему нефтегазовому сектору, начав в середине 1990-х ускоренную приватизацию своих активов. Чтобы обеспечить стране геополитическую безопасность, он сделал ставку на многовекторность: среди претендентов на казахстанские ресурсы должны были быть представители разных государств».

#### **41** Политика США в Центральной Азии после 2014 года

ДЖЕФФРИ МАНКОФФ

«На практике политика США на протяжении большей части двух последних десятилетий состояла в стремлении развернуть страны Центральной Азии на Запад, одновременно ограничив влияние на них больших авторитарных соседей: Китая, Ирана и, больше всего, России. Тем не менее сегодня в стратегическом плане Центральная Азия гораздо более плюралистична, чем в середине 1990-х годов, благодаря и новым трубопроводам, и росту инвестиций из таких стран, как Китай и Турция. И вопрос теперь состоит в том, в какой мере прежняя стратегия Вашингтона адекватна проблемам, стоящим перед Центральной Азией сегодня».

#### **58** Народная республика превращается в империю

РАФФАЭЛЛО ПАНТУЧЧИ, АЛЕКСАНДРОС ПЕТЕРСЕН

«Влияние России в Центральноазиатском регионе сегодня проходит отметку исторического минимума, да и позиции США не кажутся незыблемыми — во всяком случае в Центральной Азии широко распространено мнение, что американцы в стратегическом плане уйдут из этого региона, как только из Афганистана будет выведена большая часть войск. Так что Китай неожиданно превращается в империю. Не имея четкой стратегии и стараясь «не высовываться» (это типичная политика китайцев), КНР тем не менее становится самым влиятельным актором в Центральной Азии».

## 70 Государства Центральной Азии идут своим путем

МАРТА БРИЛЛ ОЛКОТТ

«Хотя нередко возникают мрачные предчувствия относительно того, что может произойти в Центральной Азии, ни один из наиболее заинтересованных внешних акторов не имеет достаточной мотивации для того, чтобы приложить большие усилия и не допустить ожидаемых проблем. Даже Китай с его огромными инвестициями не проявляет особого желания непосредственно участвовать в обеспечении безопасности в этом регионе, довольствуясь тем, что делают Россия и США и что сможет предложить ШОС».

### СТАТЬИ

## 79 Зарегулированное государство

ЭЛЛА ПАНЕЯХ

«Двадцать пять миллионов человек в российских органах управления, силовых структурах, в преимущественно государственных учреждениях образования и здравоохранения большую часть своего рабочего времени заняты лишь тем, что заполняют и обрабатывают бумаги, при помощи которых одни госслужащие (или бюджетники, не обладающие этим статусом, но также работающие на государство) доказывают другим госслужащим (своему начальству, внешнему контролеру, сотруднику смежного органа), что они не бездельники, не воры и не полные профаны в своем деле».

## 93 Феномен Чавеса

ТАТЬЯНА ВОРОЖЕЙКИНА

«Итог экономической деятельности чавизма оказался сугубо отрицательным, при том, что за последние полвека ни одно правительство в истории Венесуэлы не имело таких благоприятных условий, как правительство Чавеса, — сочетание безусловной политической поддержки большинства народа и огромных экономических ресурсов. Однако колоссальные доходы от экспорта нефти не только не пошли стране на пользу, но и — в условиях этатистской экономической политики — усугубили деградацию экономической и социальной инфраструктуры».

### РЕЦЕНЗИИ

## 110 Alena V. Ledeneva. Can Russia Modernise?:

*Sistema, Power Networks and Informal Governance*

СЕРГЕЙ ГУРИЕВ

## 113 John Lewis Gaddis. George F. Kennan:

*An American Life*

ПЁТР ЧЕРЁМУШКИН

## 118 История Африки в биографиях / Под общ.

ред. А.Б. Давидсона

ИГОРЬ ЗЕВЕЛЁВ

## 124 Наши авторы

## 125 Contents and Summaries

# Внешняя политика и идентичность в Центральной Азии

Внешнеполитический выбор нередко определяется внутренними причинами, тем более в молодых государствах, которым необходимо обрести легитимность, как международную, так и внутри страны | **МАРЛЕН ЛАРЮЭЛЬ**

**В**нешнеполитические задачи центральноазиатских государств имеют некоторые общие черты, но в целом их индивидуальные стратегии и цели расходятся все больше, так что в действительности сегодня уже нельзя говорить о единстве Центральной Азии в международных делах: Ашхабад и Бишкек или Астана и Ташкент смотрят на мир по-разному. При этом дискуссии о роли Центральной Азии в международных делах зачастую страдают двумя недостатками. Во-первых, основной фокус направлен на внешних акторов, ближних или дальних, а сами центральноазиатские страны рассматриваются как пассивные, как жертвы геополитической игры, на ход которой они никоим образом не могут повлиять. Во-вторых, все внимание сосредоточено на том, как ведут себя государства Центральной Азии в отношении основных международных проблем, при этом их позиция никак не связывается с тем, что происходит внутри самих стран. В данной статье мы попытаемся восполнить оба этих упущения, «предоставив слово» самим центральноазиатским действующим лицам и рассмотрев взаимосвязь между их внешней политикой и внутренними проблемами, особенно в контексте регио-

нальной идентичности. Двадцать с лишним лет правительства стран Центральной Азии выстраивали свою внешнюю политику, руководствуясь исключительно внутривнутриполитическими соображениями: внешняя политика играет ключевую роль в легитимации новых государств, их руководителей, которые считают себя «отцами нации», и общенациональных «ценностей», которые, как предполагается, должно разделять население.

## Проблема региональной идентичности Центральной Азии

Взаимодействие между внешними акторами и государствами Центральной Азии в основном связано с внутривнутрирегиональной деятельностью, как успешной, так и не очень. При этом все внешние акторы склонны приписывать странам Центральной Азии некую общую региональную идентичность. Это объясняется несколькими причинами: во всех пяти государствах прослеживаются одинаковые политические и экономические тенденции, сформировавшиеся в результате краха советской системы; наряду с Северо-Восточной Азией, в Центральной Азии меньше всего региональных организаций по сравнению с любым другим регионом мира, и здешние

страны, опять же в сравнении с другими регионами, очень слабо интегрированы с экономической и стратегической точек зрения; общая стратегическая идентичность — «перекресток», «буферная зона» или «инструмент поддержания баланса» между крупными мировыми и региональными державами — проецируется на весь регион; все центральноазиатские государства небольшие, не имеют выхода к морю и сталкиваются с серьезными проблемами развития, которые лучше всего решать с помощью региональной интеграции; некоторые из этих проблем по своей природе имеют трансграничный характер (водоснабжение, энергетика, транспорт и угроза исламистских мятежей) и, следовательно, делают необходимым региональное сотрудничество<sup>1</sup>.

Однако чтобы понять причины неудач многих региональных организаций в Центральной Азии, нужно внимательнее присмотреться к целям, которые преследуют центральноазиатские государства. Их представления о региональной интеграции, задачах внешней политики и политической культуре отнюдь не способствуют разработке и реализации коллективных программ и, более того, даже прямо противоречат этому<sup>2</sup>. Действительно, их позицию можно выразить следующими словами: быть как можно более самостоятельными и независимыми от внешнего давления, добиваясь при этом максимального признания, стремясь к большей международной интеграции и более надежным гарантиям своей территориальной целостности, одновременно избегая усиления регионализма<sup>3</sup>. Будучи молодыми государствами, недавно вышедшими на международную арену в результате мощной волны деколонизации, они жаждут символического признания. В то же время их правящие элиты заинтересованы в том, чтобы самостоятельно управлять внутренними делами своих стран, всячески стараясь не иметь дела ни с

какими новыми потенциальными «старшими братьями», которые, возможно, охотно взяли бы на себя ту роль, которую прежде играла Москва. В зависимости от сферы деятельности и текущей геополитической конъюнктуры, подобная двойственность вызывает напряженность и противоречия при выработке стратегий<sup>4</sup>.

Кроме того, внешняя политика отнюдь не оторвана от внутренних реалий: во многих случаях внешнеполитический выбор как раз и определяется главным образом внутренними причинами, тем более в молодых государствах, которым необходимо обрести двойную легитимность — как международную, так и внутри страны. Примат внутренней политики непосредственно сказывается на потенциальной эффективности региональных организаций в Центральной Азии. Хотя некоторые дипломатические должности (Москва, Пекин, Вашингтон и Брюссель) все же считаются важными, назначение высокого должностного лица в качестве представителя страны в каком-либо региональном институте воспринимается как «почетная ссылка» политика, который вдруг впал в немилость. Не только потому, что удаление из столицы равнозначно удалению от власти, но еще и потому, что управление международной организацией, как полагают многие, не дает того влияния, которое возможно при осуществлении контроля в рамках двусторонних отношений. Быть может, это объясняется тем, что политическая стратегия в Центральной Азии определяется президентами. Принятие решений — это исключительная прерогатива президента и его ближайшего окружения, в то время как высшие должностные лица в министерстве иностранных дел лишь символически берут на себя представительские функции и управление текущими делами.

По этой причине все попытки создать региональные институты, членами которых были бы только пять стран Центральной



Азии, оказывались неудачными. Либо властям не хватает политической воли (как в случае с Туркменистаном с момента обретения им независимости и с Узбекистаном начиная со второй половины 1990-х), либо они не могут прийти к согласию относительно того, какая из стран должна руководить процессами интеграции (из-за конкуренции между Узбекистаном и Казахстаном, а также между Узбекистаном, Таджикистаном и Кыргызстаном). Внутрорегиональному сотрудничеству препятствуют разнообразные трения между политическими лидера-

мало общего. Кроме того, растущая экономическая разобщенность стран региона еще в большей степени затрудняет координацию стратегий. В Кыргызстане иначе относятся к торговле китайской продукцией, чем в Туркменистане, а у Узбекистана нет таких стимулов для интеграции с российским рынком, как у Казахстана. В течение многих лет Астана пытается экономически задушить Кыргызстан, чтобы перенаправить торговые потоки из Китая, и вынашивает идею переместить огромный вещевой рынок Дордой из Бишкека в Казахстан. Ташкент

**“Центральноазиатские государства вырабатывают особый способ общения с внешними акторами, позволяющий им принимать тот облик, который от них ожидают”.**

ми, нерешенные проблемы в определении границ, противоречивые геополитические устремления и неспособность найти приемлемые для всех решения относительно чрезвычайно важного для региона вопроса, связанного с распределением воды и энергии<sup>5</sup>. Другие, менее очевидные факторы, в том числе системы патронажа (*patronage systems*), в основе которых лежат внутренние договоренности между правящими элитами относительно политических и экономических интересов, а в некоторых случаях даже сращивание государства и криминала, также не способствуют какой бы то ни было региональной интеграции<sup>6</sup>.

Существуют и факторы, связанные с внутренними центральноазиатскими реалиями и развитием этих государств. Пять стран данного региона имеют совершенно разные геополитические воззрения. Между решением туркменом «покинуть» сферу Центральной Азии в начале 1990-х годов, логикой узбеков, отстаивающих свою стратегическую автономию (с оглядкой на США), и казахской политикой евразийской интеграции очень

прилагает систематические усилия, чтобы затруднить континентальную торговлю и тем самым ослабить Душанбе, и надеется заблокировать стратегию Таджикистана, стремящегося начать экспорт электроэнергии в Афганистан<sup>7</sup>.

Как видно на примере Европы, региональная интеграция — процесс длительный, который растягивается на несколько поколений и протекает неравномерно. Можно предположить, что, когда будет завершено государственное строительство, в результате смены поколений элит в Центральной Азии к власти придут новые лидеры, в большей мере склонные к региональной интеграции. Можно также допустить, что необходимость регионального сотрудничества в последующие годы будет все более очевидной в связи с тем, что понадобится более эффективно отражать внутренние и внешние угрозы, дестабилизирующие некоторые районы Центральной Азии. И кроме того, должна повышаться конкурентоспособность экономик Центральной Азии, дабы привлечь новые инвестиции и технологии. Впрочем,

вполне можно и утверждать, что страны региона по-прежнему будут противиться региональной интеграции или, по крайней мере, неохотно в ней участвовать вследствие нарастающих различий во внутренней политической культуре, в стратегиях экономического развития и в геополитических устремлениях<sup>8</sup>. А может случиться, что со сменой поколений и приходом к власти новых руководителей Центральная Азия окажется еще более разделенной, когда националистические повестки дня будут пользоваться преувеличенным вниманием, а символическая и экономическая конкуренция — обостряться. В таком случае имеет смысл вновь задуматься над тем, насколько правомерно объединять все пять стран в некую общность. Чем может быть обусловлено единство Центральной Азии? Почему Казахстан должен сохранять связи с Таджикистаном, а не с Россией? Почему Таджикистан должен ориентироваться на Кыргызстан, а не на Афганистан? И чем Узбекистан привлекательнее для Туркменистана, чем Иран или Турция?

### Изменчивые стратегии в отношениях с внешними силами

Нежелание стран Центральной Азии участвовать в региональной интеграции сочетается у них с активным использованием противоречивых способов для укрепления идентичности, с тем чтобы увеличить свой вес на международной арене. В разных ситуациях они подчеркивают ту или иную свою особенность: посткоммунистический аспект выходит на первый план, когда ведутся переговоры с международными финансовыми институтами на предмет получения займов, в этом случае центральноазиатские государства настаивают на том, что нуждаются в поддержке на пути к созданию механизмов рыночной экономики и демократии; мусульманство — когда важно закрепить свою принадлежность к мусульманской общине, к умме, например, с помощью

паломничества в Мекку, которое совершает каждый президент; азиатская составляющая становится особенно важной, когда эти страны участвуют в азиатских форумах или обращаются к Азиатскому банку развития за займами; европейская — когда ведутся переговоры с Евросоюзом или с ОБСЕ и т. д. Центральноеазиатские государства также всячески культивируют исторические отсылки и геополитические мифы, связанные с этим регионом: буферная зона, «срединная земля» (*Heartland*), Великий шелковый путь. Таким образом, они вырабатывают особый способ общения с внешними акторами, позволяющий им принимать тот облик, который от них ожидают, и создавать общие дискурсивные пространства со своими главными партнерами. Некоторые культурные заимствования легко вписываются в их собственные концепции, другие же выглядят более искусственно.

Эти пять государств подкрепляют свой дискурс относительно исламской угрозы, обращаясь к российской риторике на эту тему, вошедшую в употребление с началом второй чеченской войны в 1999 году, и используют каждую новую террористическую атаку в России, чтобы подчеркнуть собственную уязвимость. После 11 сентября этот дискурс обрел еще большую силу за счет заимствования у США темы «войны с терроризмом», что позволяет оправдывать репрессивные меры против всех, кто рассматривается как представляющий угрозу для существующего порядка<sup>9</sup>. Кроме того, они быстро подхватили и китайскую риторику о борьбе против «трех зол»: сепаратизма, экстремизма и фундаментализма, — которая стала лозунгом Шанхайской организации сотрудничества и которая изначально была направлена против выступлений уйгуров<sup>10</sup>. Эти три заимствования — «исламской угрозы» у России, «войны с терроризмом» у Соединенных Штатов и борьбы против «трех зол» у Китая — обнаружива-

ют очевидное желание центральноазиатских стран подавлять любое направление ислама, которое они сочтут несовместимым со светским характером государства и потенциально угрожающим существующему режиму.

В то же время в отношениях с другими мусульманскими государствами страны Центральной Азии особо подчеркивают свою мусульманскую идентичность, отмечая, что они принадлежат к Организации Исламская конференция, и напоминают, что находятся на пути вхождения в умму в том, что касается исламского образования и ритуальных

современные азиатские модели. В первые годы независимости президенты центральноазиатских стран с растущим одобрением упоминали так называемую «азиатскую модель», подчеркивая экономическую динамику азиатских стран, но вместе с тем отстаивая свои политические режимы и свою, как утверждалось, не западную культурную идентичность. Позже, на рубеже 1990–2000-х, Казахстан в своей риторике несколько преобразовал символику «азиатских драконов» (Гонконг, Сингапур, Южная Корея и Тайвань) и «азиатских тигров» (Таиланд, Малайзия, Индонезия,

## “Повышенное внимание к Юго-Восточной Азии особенно проявилось в начале 1990-х, но по мере **возвращения** **российского влияния** и подъема Китая стало ослабевать”.

практик. Такой облик открывает им доступ к финансовой помощи Исламского банка развития, а также различных суверенных фондов в Объединенных Арабских Эмиратах как для развития инфраструктуры, так и для реализации проектов исламского банкинга<sup>11</sup>. Четыре тюркоязычные страны к тому же указывают на свою языковую близость с турецкими властями и такими организациями, как «ТЮРКСОЙ» (Международная организациям тюркской культуры), в то время как Таджикистан разыгрывает карту персоязычного единства с Ираном.

В отношениях со странами Южной и Восточной Азии государства Центральной Азии делают акцент на других элементах идентичности, используя, например, исторические упоминания о Великом шелковом пути, по которому люди, товары и идеи на протяжении веков перемещались с Востока на Запад. При этом они стремятся преуменьшить свою мусульманскую идентичность, апеллируя к ценностям (более или менее мифологизированным) доисламских эпох. Они также настаивают на своем желании принять

Филиппины и Вьетнам), став «снежным барсом». Повышенное внимание к Южной и Юго-Восточной Азии сильнее всего проявилось в первой половине 1990-х годов, но по мере возвращения российского влияния и подъема Китая стало постепенно ослабевать. Однако в конце 2000-х оно вновь возросло, и на этот раз — с более ощутимой экономической составляющей. Это особенно верно в отношении Казахстана, где перспективы развития высокотехнологичного сектора наиболее реалистичны, а геополитическая ориентация в направлении Азиатско-Тихоокеанского региона выражена заметнее<sup>12</sup>.

Использование общих исторических отсылок варьируется в зависимости от национального колорита страны, с которой придется иметь дело. Например, применительно к Японии подчеркивается роль, которую Центральная Азия сыграла в распространении буддизма — из Индии в направлении Восточной Азии: буддийские корни японской культуры, как утверждается, можно обнаружить в центральноазиатском регионе. В отношениях с Южной Кореей Центральная Азия

позиционирует себя в качестве возможной этнической и языковой колыбели, из которой выросли корейцы, и всячески поддерживает корейское меньшинство, которое особенно хорошо интегрировано и действительно может символизировать социальный успех. Что касается Индии, то здесь акцент делается на империи Великих Моголов и ее блестящей универсальной культуре, которая являет собой настоящую жемчужину в ряду исторических аргументов, позволяющих дополнительно подчеркнуть значимость многовековых двусторонних связей с Индией. Для Китая история Великого шелкового пути преподносится в ее китаецентричной версии, что позволяет умалчивать о столетиях взаимного небрежения или взаимной напряженности и сконцентрировать внимание на более древних временах, когда Китай играл ключевую роль в центральноазиатском регионе <sup>13</sup>.

В переговорах с Москвой и Пекином государства Центральной Азии не скрывают авторитарного характера принимаемых ими решений. Однако во время встреч с европейцами и американцами они демонстрируют озабоченность проблемой демократизации и эффективного управления, подчеркивая свое советское прошлое и тот факт, что они находятся на переходном этапе к стандартам западной рыночной экономики и демократии, указывая на то, что им требуется более длительное время, чтобы осуществить необходимые изменения, и выражая свое стремление улучшить качество управления. Они также вновь и вновь повторяют, что их волнуют те же проблемы, что и Запад (когда это согласуется с их интересами): в частности, они подчеркивают светский характер своего законодательства и напоминают об отказе стать исламскими государствами (особенно когда имеют дело с Израилем), а также демонстрируют свою озабоченность «афганской угрозой», стараясь снизить расположение Европы и Соединенных Штатов и получить от них финансирование.

### **Внешняя политика как инструмент укрепления внутренней легитимности**

Внешняя политика в Центральной Азии тесно связана с внутренними реалиями. Самый наглядный пример прямой связи между становлением национальной идентичности, легитимацией политического руководства и внешнеполитической стратегией — это символическая конкуренция, в которую вступили Узбекистан и Казахстан в 1990-е годы и которая по сей день отчасти определяет межгосударственные отношения в этом регионе. Президент Узбекистана Ислам Каримов говорил о необходимости регионального единства на основе возрождения исторического названия «Туркестан» (которое использовалось в трудах западных и российских востоковедов в XIX веке и обозначало территорию современной постсоветской Центральной Азии и Синьцзяня) и поддерживал формирование идентичности, основанной на тюркских и мусульманских ценностях, которую он назвал туранизмом <sup>14</sup>. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, напротив, выдвинул концепцию Евразии, в соответствии с которой Центральная Азия располагается на пересечении Европы и Азии и ее региональная идентичность в меньшей степени тюркская и мусульманская, более открыта российскому наследию и в большей мере ориентирована на азиатскую современность — сочетание, которое, очевидно, идеально подходит для Казахстана <sup>15</sup>. Обе эти концепции стали идеологической основой для внешнеполитических стратегий: Узбекистан стремился максимально дистанцироваться от России, в то время как Казахстан предпочел явить собой один из основных примеров постсоветского регионального развития. Те же концепции использовались и при личном соперничестве, в которое вовлеклись оба президента в борьбе за общественное мнение в своих странах.

Еще один пример взаимосвязи внешней и внутренней политики — геополитический изоляционизм Туркменистана, который был узаконен путем определения международного статуса этой страны, подтвержденного Организацией Объединенных Наций, как «постоянного (или позитивного) нейтралитета»<sup>16</sup>. Без сомнения, это объясняется сложным характером регионального окружения страны и, прежде всего, ее соседством с Афганистаном и Ираном, однако подобный изоляционизм представляет собой результат автаркической риторики о государственности Туркменистана. Доктрина постоянного нейтралитета является важнейшим элементом государственного строительства, в основе которого лежит концепция, порожденная манией величия, о роли туркменского народа во всех великих достижениях человеческой цивилизации со времен античности и о необходимости после российско-советского периода найти путь в новый «золотой век»<sup>17</sup>.

В Кыргызстане и Таджикистане связь внешней и внутренней политики не столь очевидна, но и здесь внешняя политика формируется под влиянием ориентированной на внутреннее потребление риторики относительно государственного строительства<sup>18</sup>. Бишкек часто позиционирует себя открытым для международного сообщества, якобы наследуя открытость, свойственную киргизским кочевникам, и наряду с этим для укрепления внутренней легитимности здесь культивируется образ страны как «центральноазиатской Швейцарии» (особенно во времена правления Аскара Акаева в 1990-х). При Курманбеке Бакиеве лейтмотивом государственного дискурса стал образ Кыргызстана как жертвы игры великих держав, ослабленной наличием на своей территории двух военных баз. Тем самым внешнеполитические факторы и теория заговоров служили прикрытием, позволявшим умалчивать об истинных причинах слабости страны и пре-

жде всего об отсутствии экономических перспектив и о неспособности государства поддерживать на должном уровне систему социального обеспечения<sup>19</sup>. После второй «революции» в апреле 2010 года, президентства Розы Отунбаевой и создания парламентской республики Кыргызстан продолжает позиционировать себя как самую демократическую страну в регионе, и Госдепартамент США так его действительно и воспринимает.

Что касается Таджикистана, то его политика определяется, с одной стороны, стремлением поднять ценность своего персонифицированного этнокультурного своеобразия (осуждение воинствующего пантюркизма, олицетворяемого Узбекистаном, — постоянный элемент таджикской внешней политики), а с другой — соперничеством с Ираном в связи с претензиями Таджикистана на то, что колыбель «персиянства» находилась на его нынешней территории<sup>20</sup>. Между тем две наиболее слабые страны региона также учитывают и, пожалуй, даже в большей степени, нежели их соседи, свой сегодняшний реальный статус малых государств, не располагающих серьезными средствами: в своей внешней политике с довольно ограниченной автономностью они придерживаются более реалистичного дискурса и гораздо более расположены к тому, чтобы вовлекать внешних акторов и международные организации в жизнь региона<sup>21</sup>.

В странах, которые характеризуются исключительно президентской и персонализированной властью (как Кыргызстан даже во времена Акаева, а тем более при Бакиеве), легитимность лидера отчасти основана на инструментализации внешней политики. Так, официальные визиты, в ходе которых центральноазиатских лидеров принимают руководители крупных стран Запада или Азии, очень широко освещаются в местных средствах массовой информации. Наиболее активно такая пропаганда

ведется в Узбекистане и Туркменистане, причем здесь она дополнительно усиливается полным отсутствием всякой свободы СМИ. В Казахстане такой способ укрепления легитимности усиливается личным стремлением Назарбаева к тому, чтобы его воспринимали как влиятельного игрока на международной арене. В Астане намного раньше других осознали необходимость формирования достойного образа страны, что нашло свое выражение в соответствующем лоббировании в России: финансировании заказных

эпос о Манасе частью устного культурного наследия человечества. Тот факт, что Пекин сегодня может утверждать, будто эпос о Манасе относится к китайской культуре, в то время как Бишкек считает, что «Манас» — это его национальный эпос, спровоцировал жесткую антикитайскую полемику внутри киргизского общественного мнения и создал проблему для дипломатов<sup>24</sup>. В общем и целом на международной арене центральноазиатские государства ведут себя так, будто они боятся исчезнуть и в этническом, и в

**“На международной арене центральноазиатские государства ведут себя так, будто они боятся исчезнуть и в этническом, и в государственном смысле”.**

статей в прессе, представляющих президента Казахстана в благоприятном свете, и высоком уровне его «присутствия» в СМИ в российской столице (в значительной степени — благодаря прямой поддержке бывшего мэра Москвы Юрия Лужкова). То же самое происходило и в Европе в рамках кампании, когда Казахстан боролся за председательство в ОБСЕ в 2010 году, и в Соединенных Штатах: в последние годы здесь опубликовано несколько статей под нажимом лоббистских фирм, финансируемых Астаной<sup>22</sup>.

Во всех государствах Центральной Азии одним из ключевых элементов внешней политики стал культурный суверенитет. Так, они весьма чувствительны к вопросам культурного наследия. Особенно сильно это проявляется в Туркменистане из-за оголтелого национализма, который взращивался властями для того, чтобы легитимировать сначала режим Сапармурата Ниязова, а затем Гурбангулы Бердымухамедова<sup>23</sup>. Что касается Кыргызстана, он пережил настоящее потрясение, когда Китай — от имени своего киргизского национального меньшинства — обратился к ЮНЕСКО с просьбой признать

государственным смысле; в частности, разговоры о китайской демографической угрозе позволяют понять, насколько сильно здесь обеспокоены проблемой выживания своих наций, что можно объяснить ощущением неожиданного «второго рождения» после развала Советского Союза.

В своей внешней политике государства Центральной Азии жестко ограничили притязания Турции на роль нового «старшего брата», которые имели место в начале 1990-х, и пресекли все попытки вовлечь их в орбиту тюркской идентичности, в рамках которой они стали бы лишь элементом гораздо большей общности. Примерно такая же тенденция, хотя и не столь выраженная, просматривается и в отношениях с Ираном. Даже Таджикистан противится попыткам Тегерана вовлечь его в ираноцентричную концепцию под предлогом единства языка. Центральноазиатские государства критикуют также попытки Москвы включить их в постсоветские механизмы и отвергают ее установку, что это якобы соответствует их собственным целям. Они осуждают высокомерный характер российской внешней политики, не

скрывающей неуважения к независимости новых государств и исходящей из того, что общее советское наследие является достаточным основанием, чтобы оправдать господствующее положение России в этом регионе.

### **Национальная идентичность как основа внутренней политики**

Национальная идентичность — один из основных элементов внешней политики, и она по крайней мере столь же важна и для политики внутренней. Однако если идентичность, выстраиваемая в рамках внешней политики, может меняться в зависимости от обстоятельств, то для внутренней политики требуется бóльшая последовательность. Формулировки относительно истории нации, идентичности и способов самовыражения менее изменчивы и ориентированы на внутреннюю логику. В Центральной Азии, как и всюду, становление национального государства основывается на трех главных элементах: это правовая и политическая структура (природа прав каждого гражданина), мифотворчество на уровне национальной идеологии и повседневная практика. Национальное единство предполагает наличие определенной внутренней согласованности между этими тремя взаимосвязанными уровнями: минимальный консенсус относительно того, что считается политической нормой, общие представления о национальной идентичности и истории и повседневная практика, в рамках которой граждане адаптируют национальный метанарратив к своим личным реалиям. Несмотря на медийный дискурс, связанный с глобализацией, и предполагаемое исчезновение структуры национального государства, последнее во всем мире остается одной из важнейших составляющих как в международных делах, так и в сфере национальной политики. Оно же является и той основной структурой, в рамках которой люди борются за свои права и формируют представления о своей жизни.

К моменту распада СССР национальная идентичность каждой из республик была уже четко очерчена и осознана ее населением. Поэтому здесь вряд ли можно говорить о «возрождении», скорее, следует говорить о преемственности, продолжении того процесса национального строительства, который происходил еще в советские годы. После обретения независимости оказавшиеся у власти лидеры довольно быстро стали воспринимать как соперников местных интеллектуалов, боровшихся за перестройку в своих республиках. Позже эти интеллектуалы были либо ликвидированы, либо изгнаны (как в Узбекистане и в Туркменистане), или практически устранены из политической жизни (как Чингиз Айтматов в Кыргызстане и Олжас Сулейменов в Казахстане). Сегодня, спустя двадцать с лишним лет после обретения независимости, бурную интеллектуальную и политическую жизнь перестроечных лет в республиках Центральной Азии обходят молчанием и этот период почти никак не присутствует в национальных торжествах<sup>25</sup>.

В течение последних двух десятилетий каждое из государств Центральной Азии отдавало титульной нации не только символическое, но также политическое и профессиональное предпочтение, продолжая политику «коренизации», разработанную советским режимом и достигшую своего расцвета в центральноазиатских республиках в брежневскую эпоху. В каждом из них строго сохраняется советское разграничение гражданства и национальности. В каждом из них также пытаются восстановить еще досоветскую, «подлинную» идентичность путем чрезмерной фольклоризации, а также с помощью официально утвержденных новых национальных символов на флагах и гербах. В своем стремлении «восстановить» утраченную национальную идентичность государства Центральной Азии вынуждены финансировать и реконструкцию национальных

традиций с нуля. Такая политика государства приносит большую выгоду, в частности, тем, кто занимается кустарным производством. Местные описания изделий декоративно-прикладного искусства превозносят их «подлинность», вольно или невольно скрывая нынешний процесс «повторного изобретения традиции». Такой своего рода *национальный брендинг*, исключительно современный, которому косвенно способствовали маркетинговые технологии, не только предназначен для других стран, но в равной степени ориентирован и на общественное мнение в собственной стране, что позволяет создавать общее консенсуальное пространство, включающее большую часть населения<sup>26</sup>.

Однако политика в области культуры в этих независимых государствах не ограничивается только фольклором и декоративно-прикладным искусством. Она включает в себя также трансформацию городского пространства и создание «памятных мест», как предполагается, олицетворяющих нацию. Так, в Туркменистане в Геок-Тепе — на месте крупного сражения с царскими завоевателями Средней Азии, в ходе которого туркменские племена проявили исключительную храбрость — построены огромная мечеть и музей, прославляющие национальное сопротивление русскому господству. В Ташкенте открыт музей, посвященный жертвам сталинских репрессий, а также музей династии Тимуридов, которых ныне воспевают как основателей современного Узбекистана<sup>27</sup>. В Казахстане, историография которого остается более благосклонной к бывшему советскому режиму, в пригороде Астаны также построен музей ГУЛАГа, в память о жертвах советской репрессивной машины<sup>28</sup>. Внушительный памятник Ленину, стоявший на площади Карла Маркса в Ташкенте, теперь заменен статуей Тамерлана. В Душанбе Ленин тоже был снят с пьедестала и заменен на персидского поэта Фирдоуси, которого,

однако, вскоре сочли «слишком мусульманским», и в 1999 году он уступил место памятнику Самани, основателю первой персоязычной династии в этом регионе, которая с тех пор почитается как предтеча современного таджикского государства<sup>29</sup>. В Кыргызстане олицетворением нации служит не исторический, а мифологический герой — эпический герой Манас. В Казахстане многочисленные ханы XVII—XVIII веков соперничают друг с другом в национальном пантеоне, но ни один из них не занял место единственного «отца нации».

Изменение городских ландшафтов нельзя объяснить только переходом к рыночной экономике (приватизация жилья, спекуляции земельными участками) или необходимостью модернизации ветхого жилищного фонда: здесь проявляется также мода на особую «политическую архитектуру». Будучи воплощенным в камне символом политической власти после обретения независимости, эта архитектура особенно заметна в Астане и в Ашхабаде. Астана была фактически заново отстроена во второй половине 1990-х, с тем чтобы символизировать амбиции нового казахского государства и принизить прежнюю столицу Алматы. Минусами последней сочли наличие в этом городе русскоязычного большинства, заселенность национальными меньшинствами, удаленное расположение от остальной части страны, чрезмерную близость к Кыргызстану и трудности контроля за диссидентской политической деятельностью.

Что касается туркменской столицы, она осталась на прежнем месте, но ее концепция была полностью переосмыслена первым президентом страны Сапармуратом Ниязовым, который оставил заброшенными, а то и совсем разрушенными старые русские и советские пригороды ради воплощения своей мании величия в архитектурных формах: были построены новые памятники, символизирующие величие туркменского



народа, с той же целью проложены зеленые аллеи с постоянно действующими фонтанами и искусственными реками, возведены отели и жилые здания с мраморными фасадами, которые по большей части пустыют<sup>30</sup>. Нечто подобное, хотя и в меньшей степени, можно наблюдать и в Ташкенте: здесь новый архитектурный стиль заимствует стиль эмиратов и тимуридов. Будучи настоящим золотым дном для иностранных строительных компаний, подобная «политическая архитектура» также приносит значительные финансовые выгоды местным элитам, поскольку непрозрачность сделок позволяет получать большие взятки. Здесь преобладают идеологическое излишество и коррупционные механизмы, как, например, в случае с Авазой, городом, выходящим из пустыни на берег Каспийского моря, который должен стать туркменской «туристической Меккой».

### **Использование культуры в политических целях и трудности в управлении советским наследием**

Высшие политические власти держат под жестким контролем дискуссии о национальной идентичности. Все президенты центральноазиатских стран опубликовали тиражами в сотни тысяч экземпляров свои «размышления» о независимости, экономике, демократии и национальном государстве, которые занимают огромное место на полках книжных магазинов (а в некоторых странах заполняют их целиком). Их сочинения очень многословны и в них непрестанно говорится о необходимости идеологии для общества. Проходя этап «возрождения», нация якобы ожидает, что ей объяснят, какое место в мировой истории она занимает и обращается к «отцу нации» с просьбой указать ей путь в будущее. Все президенты проявляют особый интерес к истории как основному символическому материалу, и в то же время весьма податливого, позволяющего рекон-

струировать идентичность в каком угодно виде. Каждый из них написал, как минимум, одну книгу по национальной истории, ставшую в его стране авторитетным изданием, на которое можно ссылаться, подтверждая тот или иной исторический факт. В 1997 году президент Узбекистана опубликовал книгу «Узбекистан на пороге XXI века», в 1999-м вышла в свет работа президента Казахстана «В потоке истории», книга президента Таджикистана появилась тоже в 1999 году — «Таджики в зеркале истории», книга первого президента Кыргызстана Акаева вышла в 2003-м — «История, прошедшая через мое сердце», а Сапармурат Ниязов и вовсе отличился тем, что написанная им печально известная «Рухнама» одно время пропагандировалась как «вторая священная книга после Корана»<sup>31</sup>.

В противоположность России, где «коммуникационные технологии» открыто признаются в качестве инструмента для укрепления национальной государственности и легитимности режима, в Центральной Азии официальные идеологи остаются по большей части неизвестными для общественности. Культ личности и персоналистская концепция роли президента наряду со стремлением «не выставлять напоказ» механизмы пропаганды заставляют местных «сурковых» оставаться в тени. Здешние идеологи зачастую остались в наследство от прежнего, советского, режима, уже в 1970–1980 годы заведя пропагандой, и они без труда перешли от советской риторики к риторике нового, независимого государства. В Туркменистане советник президента по идеологическим вопросам Виктор Храмов в советские времена был заведующим идеологическим отделом ЦК Коммунистической партии Туркмении. Роль академических кругов также чрезвычайно важна: несколько ученых русского происхождения принимали участие в написании «Рухнамы», особенно исторической ее части, а в Таджикистане

директор Института истории Таджикской АН Рахим Масов является одним из идеологов режима. В Узбекистане те, кто занимается идеологией, в меньшей степени опознаваемы, равно как и в Казахстане, где они к тому же и гораздо более разнообразны. Тем самым в Центральной Азии механизмы создания идеологии по большей части остаются советизированными как с точки зрения людей, которые этим занимаются, так и с точки зрения применяемых технологий (это чаще всего учебники и телевидение), и влияние

шей стадии: здесь работы первого и, в меньшей степени, второго президента включены в обязательные учебные программы и считаются выдающимися памятниками культуры. Подобная тенденция, хотя и в менее радикальных версиях, наблюдается в Узбекистане, Казахстане и в Таджикистане.

Если руководители центральноазиатских стран поспешили возвеличить своих национальных героев былых эпох, то в том, что касается недавнего прошлого, они ведут себя гораздо осмотрительнее. Колониальный и

## “Здесь идеологи без труда перешли от советской риторики к риторике нового, независимого государства”.

России, в том что касается появления очень активных и достаточно молодых «политтехнологов», здесь еще не очень заметно.

Таким образом, после обретения независимости культура в центральноазиатских странах стала одновременно политизированной и национализированной. Политизированной — поскольку она используется для обслуживания потребностей действующей власти: национальных героев, местные династии, наиболее известные литературные образы и некоторые символы ислама правящие режимы берут на вооружение, представляя их в качестве предшественников, провидцев, которые уже подтвердили легитимность новых независимых государств. Национальная история переписывается в тавтологической манере, подразумевающей, что национальное государство в его нынешних границах — результат естественно-многовекового процесса, в ходе которого данный народ мужественно боролся против иностранного господства — русского, китайского, персидского — с единственной целью: обрести политическую независимость<sup>32</sup>. В Туркменистане политизация культуры в условиях культ личности достигла наивыс-

советский периоды в их моделях реконструкции идентичности практически отсутствуют. Представители высшего руководства центральноазиатских стран не хотят, чтобы помнили, насколько важную роль они играли в советские годы. Все они появились на политической сцене еще при прежнем режиме и теперь предпочитают не замечать своей связи с советским прошлым, дабы не обнажать противоречивости принятой ныне трактовки событий. Интеллектуалы-модернисты начала XX века, сторонники джадидизма (реформистское направление в мусульманстве, особенно влиятельное на всем тюркоязычном пространстве), не нравятся им своими идеями пантюркизма, поскольку новые режимы претендуют на собственные национальные государства и отвергают любые наднациональные региональные общности. «Неудобны» также и национал-коммунисты, с энтузиазмом строившие здесь советскую власть, а в 1930-е годы уничтоженные. Что касается антисоветского движения басмачей, то оно считается чересчур фундаменталистским, поскольку призывало к восстановлению шариата, что совсем не соответствует

светскому характеру новых центральноазиатских государств<sup>33</sup>. Эти страницы истории упоминаются лишь изредка еще и потому, что память о них монополизирована националистической и/или исламской оппозицией.

Итак, отношение к советскому периоду здесь противоречивое, но подобные проблемы характерны не только для Центральной Азии: моду на виктимизацию можно обнаружить и во многих других регионах, причем как у бывших колонизаторов, так и у бывших колониальных народов. Тем не менее, историографии Центральной Азии, по-видимому, суждено развиваться, лавируя между несколькими категориями дискурса, поскольку в центре остается поиск *сущности* нации, а не политические и экономические мотивы, формирующие структуры нынешних режимов. То выставляя себя в роли жертвы, то в роли полноценных действующих лиц советского строительства, местные элиты тем самым загоняют себя своими метаниями на путь, с которого нет возврата, и разве что грядущее поколение поставит этот путь под сомнение.

Многие граждане центральноазиатских стран скептически относятся к заявлениям, будто они переживают период «духовной деколонизации», и это ощущение подкрепляется быстрым массовым обнищанием, чувством унижения, связанным с потерей статуса великой державы, а также тревогами, вызванными реальной или воображаемой исламистской угрозой. Таким образом, хотя некоторая критика в адрес советских лидеров и звучала в первой половине 1990-х, в то время, когда антирусский национализм можно было проявлять вполне открыто и откровенно, ситуация довольно быстро изменилась: наиболее радикальные националистические заявления больше не слышны, русских уже не обвиняют во всех бедах, социальный и экономический кризис породил определенную ностальгию по Советскому Союзу, так что вероятность его осуждения

как одной из форм «колонизации» становится все меньше.

Процесс дерусификации, очень заметный в 1990-е годы (изменения топонимики, смена алфавита в Туркменистане и в Узбекистане), в 2000-х, с появлением ностальгии по СССР, был частично скомпенсирован. В разной степени, в зависимости от страны, это способствовало позитивной переоценке советских десятилетий, если не на официальном уровне, то на уровне повседневной жизни небольшой части населения. В тех странах, где больше гражданских свобод, таких как Казахстан и Кыргызстан, эта ностальгия проявляется как в сфере искусства (выставки, посвященные революционному искусству 1920-х годов, или юмористические отсылки к соцреализму), так и в сфере потребления (количество кафе и ресторанов, имитирующих советскую атмосферу и советские лозунги, множится в столицах к удовольствию среднего класса и молодых поколений, которые задним числом культивируют память о Советском Союзе). Не забывая о коммунистической идеологии, население все же оценивает жизнь при Советах как полноправный период своего национального прошлого, а не просто как нечто привнесенное и чуждое. Поэтому приходится примирять гордость за свою независимость с сознанием бездарности ее реализации (единственное исключение представляет здесь Казахстан), а идеологию национального возрождения с личными воспоминаниями о Советском Союзе, в котором большинству людей, по их мнению, жилось лучше, нежели сейчас.

### Заключение

Государства Центральной Азии вынуждены иметь дело с несколькими разнонаправленными процессами. Власть придает большую ценность суверенитету, полагая его основной целью при создании национального государства, в то время как общество относится

к этому вопросу более критично и с ностальгией оглядывается на советское прошлое. Центральноазиатские страны хотят быть открытыми для мира, но при этом отгородиться от соседей. Поэтому внешнюю политику они считают важным элементом своего национального государства и настаивают на твердом соблюдении определенных принципов: для Казахстана — это евразийская интеграция, подкрепляемая евразийским дискурсом во внутреннем общественном пространстве; для Туркменистана — это «постоянный нейтралитет» в сочетании с манией величия, свойственной дискурсу о собственной нации; для Таджикистана — это персоязычная идентичность и постсоветская интеграция, что позволяет обойти проблему плохих отношений с соседним Узбекистаном; а для Кыргызстана — это стратегия открытости во всех направлениях. Ситуация в Узбекистане, вероятно, наиболее сложная. Когда в начале 1990-х Узбекистан видел себя бесспорным лидером Центральной Азии, он активно выступал за исключительно внутрирегиональное сотрудничество. Потерпев неудачу в

своем стремлении занять место регионально-го лидера, страна перестала позиционировать себя в качестве возможного центра региональной общности и перешла к политике подчеркнуто строгой охраны своих границ, вступая в общение с соседями лишь «против своей воли» и придерживаясь стратегии изоляционизма в сфере региональных экономических обменов. Все это привело к негативным последствиям, особенно в Ферганской долине — нестабильном районе, граничащем с Кыргызстаном<sup>34</sup>. Позиция Узбекистана по вопросу регионального единства парадоксальна. Ташкент заявляет о своем желании играть более значительную координирующую роль между государствами региона по ключевым вопросам, таким как безопасность и распределение воды, но чаще всего это ни во что не выливается, поскольку его установки противоречат установкам большинства его соседей. Случай Узбекистана еще раз подтверждает наличие тесной связи между национальной идентичностью, легитимностью режима и внешней политикой. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> *Linn J. F.* Central Asian Regional Integration and Cooperation: Reality or Mirage? // EDB Eurasian Integration Yearbook / E. Vinokurov (ed.). Almaty: Eurasian Development Bank, 2012. P. 96–117; *Linn J. F., Pidufala O.* Lessons for Central Asia. Experience with Regional Economic Cooperation. Manila: Asian Development Bank, 2009.

<sup>2</sup> *Tolipov F.* The Foreign Policy Orientations of Central Asian States: Positive and Negative Diversification // Eager Eyes Fixed on Eurasia / I. Akihiro (ed.). Sapporo: 21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies, 2007. P. 23–40.

<sup>3</sup> *Laruelle M., Peyrouse S.* Regional Organisations in Central Asia: Patterns of Interaction, Dilemmas of Efficiency. Univ. of Central Asia's Institute of Public Policy and Administration. Working Paper No. 10. 2012.

<sup>4</sup> *Laruelle M.* Factoring the Foreign Policy Goals of the Central Asian States // The U.S., China and the Future of Central Asia / D. Denoon (ed.). N. Y.: N. Y. Univ. Press, 2013.

<sup>5</sup> *Dukhovny V., Schutter J. de.* Water in Central Asia: Past, Present, Future. L.: CRC Press, 2011.

<sup>6</sup> *Marat E.* The State-Crime Nexus in Central Asia: State Weakness, Organized Crime, and Corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan. Silk Road Papers. Wash. D. C.: The Central Asia-Caucasus Institute, 2006. См. специальный выпуск: Патрональная политика в Центральной Азии // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2012. Vol. 20. No. 4.

<sup>7</sup> *Laruelle M., Peyrouse S.* Globalizing Central Asia: Geopolitics and the Challenges of Economic Development. N. Y.: M.E. Sharpe, 2012.

- <sup>8</sup> *Olcott M. B.* Rivalry and Competition in Central Asia // Central Asia and the Caucasus: At the Crossroads of Eurasia in the 21st Century / W. Hermann, J. F. Linn (eds). Wash., D.C.: SAGE and Emerging Market Forum, 2011. P. 17–42.
- <sup>9</sup> *Naumkin V.* Radical Islam in Central Asia: Between Pen and Rifle. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.
- <sup>10</sup> *Cooley A.* Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia. Oxford: Oxford Univ. Press, 2012.
- <sup>11</sup> *Cordier B. De.* The Development Space(s) of Non-OECD Aid Donors in Southern Eurasia: A Look at the Islamic Development Bank // Central Asia Economic Papers. 2012. No. 3. Sept.; *Abramson D.* Foreign Religious Education and the Central Asian Islamic Revival: Impact and Prospects for Stability // Silk Road Papers. 2010. Mar.
- <sup>12</sup> См.: *Laruelle M., Peyrouse S.* Globalizing Central Asia. P. 96–115.
- <sup>13</sup> *Millward J. A.* Positioning Xinjiang in Eurasian and Chinese History Differing Visions of the «Silk Road» // China, Xinjiang and Central Asia / C. Mackerras, M. Clarke (eds). L.: Routledge, 2009. P. 65–66.
- <sup>14</sup> *Каримов И.* Туркестан – наш общий дом: Сборник речей и выступлений. Ташкент, 1995.
- <sup>15</sup> *Laruelle M.* Russian Eurasianism: An Ideology of Empire. Wash., D.C.: Johns Hopkins Univ. and Woodrow Wilson Press, 2008. P. 171–188.
- <sup>16</sup> *Anceschi L.* Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime. L.: Routledge, 2008.
- <sup>17</sup> *Горак С.* «Великое возрождение»: Продолжение идеологической традиции Туркменистана // ПОЛИТЭКС. 2009. № 3. С. 100–115 (<http://www.politex.info/content/view/600/30/>).
- <sup>18</sup> *Marat E.* Nation Branding in Central Asia: A New Campaign to Present Ideas about the State and the Nation // Europe-Asia Studies. 2009. Vol. 61. No. 7. P. 1123–1136.
- <sup>19</sup> *Murzakulova A., Schoeberlein J.* The Invention of Legitimacy: Struggles in Kyrgyzstan to Craft an Effective Nation-State Ideology // Europe-Asia Studies. 2009. Vol. 61. No. 7. P. 1129–1248; *Laruelle M.* The Paradigm of Nationalism in Kyrgyzstan: Evolving Narrative, the Sovereignty Issue, and Political Agenda // Communist and Post-Communist Studies. 2012. Vol. 45. No. 1–2. P. 39–49.
- <sup>20</sup> *Horak S.* In Search of the History of Tajikistan: What Are Tajik and Uzbek Historians Arguing About? // Russian Politics and Law. 2010. Vol. 48. No. 5. P. 65–77.
- <sup>21</sup> *Olcott M. B.* Tajikistan's Difficult Development Path. Wash. D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- <sup>22</sup> *Lillis J.* Kazakhstan: Family Feud Brings Bonanza for Washington Lobbyists // Eurasianet.org. 2011. May 31 (<http://www.eurasianet.org/node/63579>).
- <sup>23</sup> *Peyrouse S.* Turkmenistan: Strategies of Power, Dilemmas of Development. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2011.
- <sup>24</sup> *Bekesheva M.* Kyrgyzstan Protests UNESCO's Listing of Epic of Manas as Chinese // Centralasiaonline.com. 2010. Feb. 20 ([http://centralasiaonline.com/en\\_GB/articles/caii/features/entertainment/2010/02/20/feature-02](http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/features/entertainment/2010/02/20/feature-02)).
- <sup>25</sup> *Laruelle M.* Academia and the Rewriting of National Identity in Central Asia: The Soviet Union and Colonialism Issues // Central Eurasian Studies: Past, Present and Future / H. Komatsu, S. Karasar, T. Dadabaev, G. Kurmangaliyeva Ercilasun (eds). Istanbul: Maltepe Univ., 2011. P. 215–224.
- <sup>26</sup> *Adams L.* The Spectacular State: Culture and National Identity in Uzbekistan. Durham: Duke Univ. Press, 2010.
- <sup>27</sup> *Petric B.* Un musée Tamerlan en Ouzbékistan: Quête d'une origine ou d'une légitimité nationale? // Socio-Anthropologie. 2001. No. 9. P. 87–99.
- <sup>28</sup> См. сайт музея: <http://www.musei-kz.narod.ru/>.
- <sup>29</sup> *Horak S.* The Ideology of the Leader in Post-Soviet Tajikistan // Central Asia and the Caucasus. 2009. Vol. 10. No. 6 (60). P. 108–119.
- <sup>30</sup> *Gintrac C., Fénot A.* Achgabat, une capitale ostentatoire. P.: L'Harmattan, 2006.
- <sup>31</sup> *Horak S.* The Ideology of the Turkmenbashi Regime // Perspectives on European Politics and Society. 2005. Vol. 6. No. 2. P. 305–320.
- <sup>32</sup> *Suny R.G.* Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations // The Journal of Modern History. 2001. Vol. 73. No. 4. P. 862–896.
- <sup>33</sup> *Dudoignon S. A.* Changements politiques et historiographiques en Asie Centrale Tadjikistan et Ouzbékistan, 1987-1993 // Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI). 1993. No. 16. P. 85–136.
- <sup>34</sup> *Megoran N.* The Critical Geopolitics of the Uzbekistan–Kyrgyzstan Ferghana Valley Boundary Dispute, 1999–2000 // Political Geography. 2004. Vol. 23. P. 731–764.

# Интересы и шансы России в Центральной Азии

Москва не в состоянии оказывать значимое влияние на внутривосточную политическую ситуацию в странах Центральной Азии | **АЛЕКСЕЙ МАЛАШЕНКО**

**В** начале 1990-х Центральная Азия была для России чем-то вроде «отцепленного вагона», но сегодня Кремль пытается прицепить этот «вагон» к российскому «эшелону» как можно крепче. Такой курс обусловлен в первую очередь политическими и лишь во вторую — экономическими причинами. Собственно экономическая ценность Центральной Азии для России не особенно высока и определяется, прежде всего, заинтересованностью в транзите энергоресурсов. Главная цель Москвы в регионе — создание (или воссоздание) зоны своих особых интересов, «сателлизация» бывших советских республик и, по возможности, ограничение влияния внешних «акторов», в первую очередь США и Китая.

Отдельное место в этой политике занимает Казахстан, у которого с Россией складываются отношения особой близости; усилия президента Путина, направленные на постсоветскую интеграцию, опираются преимущественно на российско-казахстанские отношения.

В конце прошлого века Збигнев Бжезинский писал, что Россия «слишком слаба политически, чтобы полностью закрыть регион для внешних сил, и слишком бедна, чтобы разрабатывать данные области

(Центральную Азию — **А.М.**) исключительно собственными силами»<sup>1</sup>. В XXI веке ситуация практически не изменилась.

## Национальные интересы России в Центральноазиатском регионе

Интересы России в Центральной Азии обусловлены, во-первых, ее стремлением сохранить влияние в регионе, удержать под своей эгидой остатки постсоветского пространства и тем самым подтвердить свою роль если не мировой, то, во всяком случае, евразийской державы. Подобные притязания остаются одной из главнейших мотиваций внешней политики Кремля, страдающего комплексом неполноценности в связи с повсеместным ослаблением его влияния. При этом постсоветские страны — единственная часть мира, где Кремль может обоснованно претендовать на лидерство, хотя и с оговорками. Но и это пространство можно уподобить шагреновой коже.

Во-вторых, интересы России требуют сохранения и поддержания режимов, которые лояльно к ней относятся и готовы развивать с ней отношения. Решать эту задачу становится все сложнее. Внешняя политика стран Центральной Азии отличается многовекторностью — так что российское направ-

ление давно перестало быть единственным. Туркменистан изначально заявил о своем внешнеполитическом нейтралитете, что фактически стало вызовом России, а после конфликта с «Газпромом» в 2009 году его отношения с Москвой заметно ослабли. Усложнились отношения с Узбекистаном, который постепенно, хоть и медленно, втягивается в американскую внешнеполитическую орбиту. В отношениях между Россией и Таджикистаном неизменно присутствует двусмысленность: президент Эмомали Рахмон и хочет дружить с Россией, но страшится излишне тесной привязанности к ней. На сегодняшний день Москве сподручнее иметь дело с Казахстаном и Кыргызстаном. Однако и с этими странами дружелюбность носит в значительной степени конъюнктурный характер.

Кремль, с одной стороны, заинтересован в сохранении в регионе близких ему по духу авторитарных режимов. Однако практика показала, что схожесть систем не является априорной гарантией политической близости. Авторитарные правители центральноазиатских государств остаются верны курсу многовекторности, а их внешние партнеры, прежде всего США и Европа, готовы сотрудничать с местными режимами, закрывая глаза на их диктаторский характер. В то же время Россия развивает отношения с отказавшимся от авторитаризма «протодемократическим» Кыргызстаном.

Проблема Москвы состоит в том, что она не в состоянии (или почти не в состоянии) оказывать значимого влияния на внутривнутриполитическую ситуацию в странах Центральной Азии. От нее не зависит, как будет происходить передача власти в Казахстане и Узбекистане или как пройдут выборы в Таджикистане. Можно вспомнить, что в 2006 году Москва молча восприняла приход к власти в Туркменистане Гурбангулы Бердымухамедова, оставалась пассивной и

в первую («тюльпановую», 2005 год), и во вторую (2011 год) киргизские революции. Уровень российского влияния на внутреннюю политику центральноазиатских стран останется «на нуле» и в будущем, тем более что кремлевская элита постепенно теряет личные связи с местными элитами, имеющие исключительное значение в постсоветских странах.

Таким образом, задачей России становится не поддержка авторитарных режимов как таковых, по причине их общности с российской моделью, но выработка общих экономических и политических целей, а главное — выстраивание отношений с новыми властителями, шире — с правящим классом и национальным бизнесом, тем более что то и другое неотделимы друг от друга.

В-третьих, Россия стремится сдержать укрепление на территории Центральной Азии внешних сил, в первую очередь Соединенных Штатов и Китая. При этом, понимая, что остановить активность внешних акторов он не в состоянии, Кремль стремится найти баланс между конкуренцией и партнерством с этими державами.

Китайская экспансия формально является, прежде всего, экономической и финансовой. Китай помогает создавать разветвленную транспортную, энергетическую инфраструктуру, которая привязывает к нему Центральную Азию и одновременно обеспечивает ему продвижение в западном направлении, в Европу. Характерно, что Китай развивает отношения с Центральной Азией на «российском поле», поскольку Россия также претендует на участие, даже на главенствующую роль в создании региональных инфраструктур.

Отвечая на китайский вызов, Россия стремится поддерживать свое влияние через многостороннюю интеграцию — Единое экономическое пространство, Таможенный союз, грядущий в 2015 году Евразийский

Союз, а также Организацию Договора о коллективной безопасности. Одновременно она участвует в совместных с Китаем проектах, против чего Пекин не возражает, поскольку играет в них ведущую роль.

Китай демонстративно избегает вмешиваться во внутреннюю политику центральноазиатских стран. В Пекине резонно исходят из того, что, кто бы ни оказался у власти в этих государствах, он не рискнет ссориться с могучим соседом. Растущее присутствие Китая в Центральной Азии тор-

мость стран Центральной Азии от бывшей «метрополии», а демократизация — создание политических систем, в большей степени соответствующих западным моделям. США помогают в реформировании местных экономик, чему Россия, сама нуждающаяся в модернизации, может содействовать лишь в ограниченных масштабах. Россия в одиночку не способна обеспечить стабильность, но если и возьмется за эту задачу, то будет добиваться, чтобы центральноазиатские государства согласились на частичный отказ от суверени-

## “Смирившись с китайским натиском, Россия жестко оппонирует США, стремясь ограничить их влияние в регионе”.

мозит экономическую активность России, однако в Кремле это воспринимают как неизбежность; там всячески подчеркивают, что Центральная Азия — это территория партнерства двух держав. Символом этого партнерства можно считать Шанхайскую организацию сотрудничества, о перспективах которой говорят, правда, значительно больше, чем о ее реальных достижениях.

Смирившись с китайским натиском, Россия жестко оппонирует США, стремясь ограничить их влияние в регионе.

Сформулированный в 1990-х годах и впоследствии скорректированный подход США к Центральной Азии (о политике США в отношении Центральной Азии см. статью Джеффри Манкоффа в этом номере *Pro et Contra* на с. 41–57) заключается в поддержке суверенитета бывших советских республик, обеспечении региональной стабильности, предотвращении конфликтов, а также содействии в демократизации и в экономическом развитии<sup>2</sup>. Эти стратегические задачи можно интерпретировать как вызов России, хотя бы уже потому, что суверенитет в данном случае означает большую независи-

тета. Следовательно, правительствам стран Центральной Азии имеет смысл обращаться к «третьим» внешним силам, а Россия, таким образом, окажется оттеснена. Слово «оттеснить» здесь уместнее, чем «вытеснить», хотя именно последний термин часто употребляют российские политики. Тем более что США, как и Китай, заинтересованы в том, чтобы Россия продолжала нести свою долю ответственности за обстановку в регионе.

Вывод американских войск из Афганистана в 2014 году повышает роль Центральной Азии в американской стратегии, поскольку Таджикистан, Киргизия, Узбекистан, при условии сохранения или появления там американских баз, становятся «территорией наблюдения» за стабильностью на юге азиатского континента. (В 2011 году появились слухи о том, что американская база может появиться в Казахстане, но вскоре они были опровергнуты.) Авторитет США во многом будет определяться тем, насколько им удастся минимизировать издержки своего ухода из Афганистана и впоследствии способствовать разрешению афганского кризиса.



Для присутствия американских военных баз в Центральной Азии требуется «неофициальное добро» Китая и России. Пекин на этот счет не проявляет особого беспокойства. Там практически никак не комментируют вопросы, связанные с сохранением базы ВВС США в Манасе (Киргизия), а также вероятность открытия баз в Ханабаде (Узбекистан) и в Таджикистане. Пекину в каком-то смысле даже выгодно американское присутствие, поскольку оно сдерживает активность исламистов в Центральноазиатском регионе, что позитивно сказывается на обстановке в

Афганистана так и не сложилась. Более того, вместо сотрудничества наблюдается конкуренция проектов США и России, что еще более ограничивает совместные действия на этом направлении.

К тому же доходы от наркобизнеса в Центральной Азии отмываются путем инвестирования в местный бизнес, становясь таким образом легальной частью экономической жизни. Это обесмысливает борьбу против наркотрафика и бьет по благополучию России, где только по официальным данным насчитывается три миллиона наркоманов.

## “Для присутствия американских военных баз в Центральной Азии требуется «неофициальное добро» Китая и России”.

граничащем с ним Синьцзян-Уйгурском автономном районе.

Американские базы в Центральной Азии не представляют непосредственной угрозы для России, ибо они ориентированы в южном направлении. С другой стороны, американское военное присутствие понижает значение России как гаранта региональной безопасности. Речь, таким образом, идет об угрозе российскому авторитету, но не России как таковой.

В-четвертых, национальный интерес России заключается в сдерживании трафика афганских наркотиков — из Центральной Азии и через ее территорию. В 2011 году в Афганистане было произведено 5 800 т. опиума<sup>3</sup>. Афганистан и Центральная Азия превратились в единый наркоанклав, где произошло разделение на производителей (Афганистан) и перевозчиков наркотиков (Центральная Азия).

На сегодняшний день эффективная международная «макросистема» по борьбе с наркотиками с участием России, США, Китая, центральноазиатских государств,

В Россию через Центральную Азию ежегодно поступает от 60 до 75 т. афганского героина. Дополнительная сложность борьбы против наркобизнеса состоит в том, что сокращение производства наркотиков в Афганистане и уменьшение их транзита через Центральную Азию неизбежно вызовет рост их производства в самом регионе, поскольку, как и в Афганистане, выращивание конопли и мака уже является здесь важным источником дохода для некоторых групп сельского населения.

Проблемы в борьбе с наркотрафиком могут возрасти, если Кыргызстан вступит в Таможенный союз. По мнению директора Центральноазиатского центра наркополитики Александра Зеличенко, «если сейчас контролируется переход границы между Кыргызстаном и Казахстаном, тогда как между Казахстаном и Россией — уже нет, и россияне жалуются, что больше стало завозиться наркотика, думается, что эта проблема может усугубиться»<sup>4</sup>.

В-пятых, в число национальных интересов России безусловно входят проблемы центральноазиатской миграции, которую можно

назвать обоюдным вызовом, содержащим как взаимные выгоды, так и взаимные сложности.

Точное количество мигрантов из Центральной Азии неизвестно, поскольку большинство проникает в Россию нелегально. Количество мигрантов из Кыргызстана по разным оценкам колеблется от 400 тыс. до 1 млн (по данным киргизского МВД – 500 тыс.). Гастарбайтеров из Узбекистана – от 600–700 тыс. до 1–2 млн<sup>5</sup>. По словам же министра внутренних дел Узбекистана Баходыра Матлюбова, в 2007 году в России работало 220 тыс. узбекских гастарбайтеров<sup>6</sup>. Неизвестно и число приезжающих на работу в Россию из Таджикистана. В ноябре 2011 года в одном и том же номере «Новой газеты» были опубликованы сразу три разные оценки – 1 млн, 1,5 млн и 2 млн человек<sup>7</sup>.

Миграция привлекает Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан к бывшей метрополии. Из Узбекистана на работу выезжают (преимущественно в Россию) до 33 проц. трудового населения, а денежные переводы мигрантов составляют от 15 до 59 проц. ВВП<sup>8</sup>. Согласно статистике Центрального банка РФ, общий объем перечислений от таджикских мигрантов в 2010 году составил 2,2 млрд дол., объем ВВП Таджикистана – 5,6 млрд долларов<sup>9</sup>. В 2011 году таджикские мигранты перевели на родину 2,96 млрд дол., что на 444 млн дол. выше рекордного 2008 года. Их поступления составили 45,5 проц. от ВВП страны<sup>10</sup>.

Влияние миграции на отношения между Россией и ее южными соседями носит противоречивый характер. Миграция способствует укреплению контактов между российским и центральноазиатским сообществом, но одновременно является фактором взаимного раздражения и отторжения. В российском обществе отношение к мигрантам в основном негативное, что способствует росту ксенофобии и национализма.

Относительно новой для России проблемой стала исламизация мигрантов. Иными словами, если ранее прибывавшие на заработки уроженцы Центральной Азии не проявляли большого интереса к религии, то с начала 2010-х годов в этой среде наблюдается укрепление исламской идентичности. Выходцы из Центральной Азии все больше соблюдают пост, регулярно посещают мечети (в Москве всего пять мечетей, а число мусульман, включая гастарбайтеров, составляет от одного до полутора миллионов, то есть имеющих мечетей уже не хватает). Наконец, через мигрантов из Центральной Азии в Россию проникают радикальные настроения, что особенно заметно, в частности в Волго-Уральском регионе.

В Государственной думе неоднократно обсуждался вопрос о введении визового режима для стран Центральной Азии. В 2013 году президент Путин заявил, что такой режим будет введен с 2015 года для всех стран, кроме членов Таможенного союза, то есть Казахстана и Белоруссии. Это якобы поможет решить проблему с безработицей в России, снизит криминал. Однако специалисты, изучающие миграционные процессы в России, давно подметили, что ужесточение миграционного законодательства приводит к росту числа нелегалов<sup>11</sup>. В ближайшее время едва ли будет найдено приемлемое решение вопроса о миграции, которое бы устроило обе стороны, так что, по всей видимости, отношения между Россией и ее южными соседями будут только осложняться.

В-шестых, национальные интересы России неотделимы от проблемы транзита энергоносителей через ее территорию. Этот вопрос выходит за рамки собственно центральноазиатской и, еще шире, каспийской темы. Всю первую половину 2000-х годов «Газпром» пытался удержать контроль над российским и центральноазиатским экспортом газа, рассчитывая таким образом сохранить их в

сфере российского влияния, но в итоге это привело к обратному эффекту. В декабре 2009 года председатель КНР Ху Цзиньтао открыл самый длинный в мире газопровод между Туркменией и Синьцзяном, что, по мнению британского эксперта Адриана Пабста, «означало конец российской монополии на транспортировку энергоносителей в Центральной Азии»<sup>12</sup>. Газовый поток разделяется на несколько «ручьев», которые текут в обход России. Произошла неизбежная и предсказуемая диверсификация маршрутов, чему в огромной степени способствовал рос-

уступки, он сумел бы в итоге сохранить свои позиции. Но этого не произошло, и Россия оказалась отстранена от «проекта века» — газопровода ТАПИ (Туркмения — Афганистан — Пакистан — Индия) с пропускной способностью в 30 млрд куб. м, который станет стратегической магистралью, соединяющий Центральноазиатский и Южноазиатский регионы. Туркмения отказалась от услуг «Газпрома» в финансировании проекта. Одновременно Китайская национальная нефтяная компания (*Chinese National Petroleum Company*) заявила, что объем

## “Стабильность в Центральной Азии формально остается «священной коровой» российской политики, но с другой стороны, политическая хрупкость **Москве на руку**”.

сийско-украинский скандал 2008–2009 годов и взрыв газопровода в Туркмении, произошедший в апреле 2009-го (в Ашхабаде намекали, что этот взрыв был специально устроен «Газпром», чтобы привязать туркменский транзит к России). Ныне Китай обходит Россию по закупкам энергоносителей в Центральной Азии (см. статьи Раффаэло Пантуччи и Александра Петерсена в этом номере *Pro et Contra* на с. 58–69, а также статью Олега Червинского на с. 35–40).

Еще в конце 1990-х годов можно было предположить, что рано или поздно потребители российских углеводородов, а также те, кто получает газ через российский транзит, озаботятся созданием альтернативных маршрутов: проекты таких маршрутов (главный из них Баку — Джейхан) рассматривались уже в то время. Однако характерная для российской политики инерционность, тяга к монополизации, неспособность быстро ориентироваться в новых обстоятельствах в конечном счете ослабили позиции России и в этой сфере — если бы «Газпром» действовал более гибко и шел на мелкие

поставляемого в Китай туркменского газа к 2015 году возрастет с 13,5 до 60 млрд куб. м, а Государственный банк Китая предоставил Туркмении кредит в 4,1 млрд долларов. Можно считать это вызовом России, а можно — результатом ее собственных ошибок.

Говоря о национальных интересах России в Центральной Азии, мы не упомянули стабильность в регионе, которая, как это ни покажется парадоксальным, *не является* для России безусловным стратегическим императивом. Конечно, с одной стороны, стабильность в Центральной Азии формально остается «священной коровой» российской политики, но с другой стороны, политическая хрупкость Москве на руку: угроза конфликтов внутри региона, напряженность на его южных границах дает России повод предложить себя в качестве гаранта против любой угрозы.

Также вне сферы российских интересов оказались почти 8 млн русских, фактически брошенных Россией на произвол судьбы. Россия не оказывает существенной поддерж-

ки русскому населению и ни разу не использовала «русский вопрос» как инструмент давления на своих южных соседей, несмотря на то что в случае социально-политических катаклизмов незащищенность русских (и шире — славянского населения) может обернуться трагедией, особенно если конфликты будут носить религиозно-политический характер.

### Россия и региональные организации

Каким образом Россия стремится реализовать свои национальные интересы в Центральной Азии? Стратегией Москвы здесь стала интеграция, которую она осуществляет с помощью уже существующих, но — что важнее — вновь создаваемых ею региональных организаций, причем не только с участием стран Центральной Азии, но и других стран постсоветского пространства. Использованию «возможностей Содружества Независимых Государств (СНГ), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), а также Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)» неизменно придается важное значение официальных российских документах<sup>13</sup>. Специалист по Центральной Азии Рой Аллисон пишет, что Россия пытается выступать с позиций «охранительной интеграции» (*protective integration*)<sup>14</sup>, то есть предлагает свои услуги по интеграции, гарантирует ее выгоду и свое покровительство, но при условии, что за ней сохраняется роль интеграционного центра. Главенство или попытка главенства России в той или иной организации отнюдь не устраняет противоречия, существующие между ее участниками. России непрестанно приходится заботиться о консенсусе между ними, что не всегда удается.

**ЕВРАЗИЙСКИЙ СОЮЗ** Ведущей организацией призван стать Евразийский Союз (ЕАС), к формированию которого Россия присту-

пила в 2011 году. Далекой предтечей ЕАС можно считать ЕврАзЭС, в рамках которого и зародилась идея о создании ЕАС. Кроме того, в 2007 году было принято решение о создании Таможенного союза (ТС) в составе Белоруссии, Казахстана и России. В рамках ТС заработал первый на постсоветском пространстве наднациональный орган — Комиссия Таможенного союза. По словам первого заместителя премьер-министра Казахстана Умирзака Шукеева, объем взаимной торговли между странами ТС только в его стране за девять месяцев 2011 года вырос на 57 проц. по сравнению с аналогичным периодом 2010-го<sup>15</sup>. С января 2010 года в рамках ТС был введен единый таможенный тариф, с 1 июля 2011 года был снят таможенный контроль на внутренних границах между Россией, Казахстаном и Белоруссией<sup>16</sup>.

1 января 2012 года ТС заработал в полную силу, однако взаимная выгода от него станет ясна только спустя значительное время. Многие решения, касающиеся деятельности ТС, принимались в острой, по выражению Шукеева, «непротокольной» дискуссии<sup>17</sup>. Существует мнение, что в рамках ТС Россия теряет до 1 млрд дол. ежегодно. Известно и то, что в рамках ТС Россия платит около 90 проц. всех пошлин<sup>18</sup>. Оценка ТС внешними независимыми наблюдателями весьма противоречива. С одной стороны, ТС считается шагом вперед на пути к интеграции, с другой — воспринимается как «своего рода забор, который мы воздвигаем вокруг экономики трех стран»<sup>19</sup>. По мнению лидера казахстанской оппозиционной партии «Азат» Булата Абилова, две трети населения Казахстана разочарованы вступлением республики в Таможенный союз. Цены на топливо и товары первой необходимости за два года работы ТС выросли на 15 процентов. Оппозиция настаивает на том, что вопрос об участии Казахстана в ТС должен быть решен только после проведения специального референдума<sup>20</sup>.

Отдельную проблему представляет миграция. С 2012 года в рамках ТС введено свободное движение рабочей силы. Для России и Казахстана это не имеет большого значения. Зато, например, в Белоруссии заметно выростет количество выезжающих на заработки в Россию. Разрешение на свободное движение рабочей силы усилит миграционный поток из Кыргызстана и Таджикистана, если эти страны присоединятся к ТС.

До 2011 года интеграция ограничивалась по большей части формальным уровнем. Ее воплощению в реальность препятствовали

речь шла о «превращении интеграции в понятный, привлекательный для граждан и бизнеса, устойчивый и долгосрочный проект, не зависящий от перепадов текущей и любой иной конъюнктуры». Российский президент при этом сделал оговорку, что «речь не идет о том, чтобы в том или ином виде воссоздать СССР»<sup>21</sup>.

Безусловно, все три страны заинтересованы в расширении рынка. Однако уже при подписании документов о начале формирования ЕАС политики и экономисты в Казахстане и России поставили вопрос о его

## “Ошибкой Москвы можно считать то, что в Кремле длительное время добивались вовлечения в интеграционный процесс как можно большего числа государств”.

сложности двусторонних отношений России с ее партнерами, в частности в энергетической области, а сама интеграция носила половинчатый и «необязательный» характер. Тактической ошибкой Москвы можно считать то, что в Кремле в течение длительного времени добивались вовлечения в интеграционный процесс как можно большего числа государств. Но постепенно в Москве стали приходить к заключению, что необходимо торопиться и делать больший упор на темп интеграции, ибо замедление неизбежно ведет к ослаблению позиций России.

В ноябре 2011-го президенты Белоруссии Александр Лукашенко, России Дмитрий Медведев, Казахстана Нурсултан Назарбаев подписали Декларацию о евразийской экономической интеграции, которая в 2015 году должна привести к созданию Евразийского Союза, а также подписанию Договора о Евразийской экономической комиссии. С 1 января 2012 года эта комиссия стала единым наднациональным, постоянно действующим органом, регламентирующим отношения внутри ТС. Как выразился Путин,

целесообразности. Например, по мнению директора Центральноазиатского института свободного рынка Мирсулжана Намазалиева, ТС в первую очередь выгоден России. «Объединяться в такой союз таким небольшим странам, как Кыргызстан и Таджикистан или, например, Украине – необязательно. Да и Казахстан проигрывает, войдя в состав Таможенного союза»<sup>22</sup>. Директор алматинского Центра актуальных исследований «Альтернатива» Андрей Чеботарев считает, что Евразийский Союз наиболее выгоден России, «так как он позволит ей вернуть влияние в Центральноазиатском регионе», поскольку «СНГ уже давно утратило свои интеграционные потенциалы...»<sup>23</sup>.

В 2011 году президент Ислам Каримов фактически отверг идею вступления Узбекистана в ЕАС. Он публично высказал подозрение, что для Кремля главная цель создания ЕАС лежит в сфере политики: «К сожалению, кое-где на пространстве бывшего Союза есть определенные силы, которые вынашивают мысли о возрождении в новой форме империи, носившей название СССР...»<sup>24</sup>.

Действительно, в Москве предпочитают умалчивать о политическом подтексте ЕАС, утверждая, что будущий Союз носит чисто экономический характер. Экономическое взаимодействие невозможно без политического, а экономическое превосходство России потенциально влечет за собой и политическую гегемонию. Как к этому относятся в Узбекистане, было отмечено выше. Очевидно, что возвращаться под контроль Москвы не хотят и в Казахстане, да и вообще где бы то ни было. В апреле 2012 года в интервью телеканалу «Вести-24» Назарбаев вновь подчеркнул, что речь идет только о создании к 2015 году *экономического* (курсив мой. — А. М.) союза<sup>25</sup>.

Касаясь вопроса об использовании ЕАС и ТС как инструментов политической интеграции, российский ученый Алексей Власов замечает, что «постсоветское пространство должно консолидироваться прежде всего экономически, а политически — уже как получится»<sup>26</sup>. Казахский аналитик Талгат Мамырайымов считает, что в экономическом плане Кыргызстан и Таджикистан не представляют существенного интереса для ТС и России, их включение в ТС несет исключительно геополитическую нагрузку<sup>27</sup>. С еще большей откровенностью высказывается руководитель проекта «Центральная Евразия» (Узбекистан) Владимир Парамонов. Рассуждая о будущем Кыргызстана, Парамонов писал, что этой стране «...возможно, стоит задуматься над тем, чтобы в рамках интеграционного процесса на постсоветском пространстве поделиться с теми же Россией, Казахстаном и Беларусью частью своего политического, экономического и военного суверенитета, позволив Москве, Астане и Минску сделать то, что сам Бишкек не может или не хочет сделать»<sup>28</sup>.

На Западе к новому проекту относятся довольно спокойно, поскольку принято считать, что у России не хватит сил для создания

международной организации, способной изменить расстановку сил в Центральной Азии с кардинальным усилением позиций Москвы. Да и экономические возможности России недостаточно велики, чтобы сделать ее безальтернативным партнером для Казахстана и других потенциальных членов ЕАС. С другой стороны, ЕАС воспринимается как очередная, возможно, последняя попытка России создать подконтрольную ей структуру, еще раз попробовать восстановить — хотя бы частично — былую сферу влияния. Бывший госсекретарь США Хилари Клинтон определила стремление России к интеграции через создание ЕАС и ТС как «движение к советизации региона» (*a move to re-Sovietize the region*)<sup>29</sup>.

Вряд ли старт нового интеграционного проекта окажет радикальное влияние на экономическую ситуацию в Центральной Азии. Очевидно, что он никак не скажется на политической обстановке в странах региона. При всей активности России на этом направлении весьма вероятно, что новый интеграционный проект для Евразии останется таким же фантомом, как и его предыдущая версия — ЕврАзЭС. ЕАС может оказаться «лебединой песней» интеграционной стратегии не только путинского режима, но и, возможно, всей российской политики на южном, и, в целом, на постсоветском направлении.

**ОДКБ** Если создание ЕАС и ТС Россия мотивирует исключительно экономическими целями, то перед другим сформированным ею объединением — Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) поставлены собственно политические и военно-политические задачи. После распада СССР первый Договор о коллективной безопасности (ДКБ) подписали 15 мая 1992 года Армения, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан. В 1993-м к нему присоединились Азербайджан, Беларусь и Грузия. В 1999 году только 6 стран —

Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан подписали протокол о продлении срока своего участия в Договоре на следующий пятилетний период. Азербайджан, Грузия и Узбекистан подписывать Договор отказались. В 2002 году по инициативе России ДКБ был переименован в Организацию Договора о коллективной безопасности, что добавляло ей солидности, а также претензию на статус, «сопоставимый» с другими влиятельными международными организациями. Переименование ДКБ в ОДКБ закрепляло особое положение России на постсоветском пространстве, особенно в Центральной Азии. К тому же членство в ОДКБ становилось для государств региона своего рода козырем в общении с внешними игроками, прежде всего с США. Например, когда президент Узбекистана Ислам Каримов подвергся серьезнейшей критике за жестокое подавление волнений в Андижане в 2005 году, он «обиделся» на Вашингтон и понизил уровень отношений с Америкой, демонстративно присоединившись к ОДКБ.

Главными целями ОДКБ, согласно ее Уставу, является «укрепление мира и региональной безопасности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности государств-членов...». Среди основных направлений — «борьба с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, с организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами...»<sup>30</sup>. В какой мере ОДКБ способна выполнять такие задачи, не вполне ясно, поскольку в военных конфликтах Организация ни разу не участвовала, наркотрафик продолжает расти, а проблемы нелегальной миграции только усугубляются.

В 2009 году члены ОДКБ приняли решение о создании Коллективных сил оперативного развертывания (КСОР), задачи

которых практически тождественны задачам самой ОДКБ и заключаются в отражении внешней агрессии, борьбе с терроризмом и экстремизмом, наркотрафиком, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Общая численность контингента КСОР составляет около 4 тыс. человек. Контингент включает в себя высококомобильные воинские подразделения, оснащенные тяжелой боевой техникой. Авиационное прикрытие осуществляется десятью самолетами и четырнадцатью вертолетами, базирующимися в Канте (Кыргызстан).

Узбекистан, чьи отношения с Западом стали улучшаться, соглашение о создании КСОР не подписал. Ташкент также выступил против предложения Казахстана подключить к КСОР национальные министерства по чрезвычайным ситуациям, министерства внутренних дел и спецслужбы, а заодно заявил, что узбекские военные будут делегироваться в КСОР лишь для проведения отдельных операций.

Одним из преимуществ членства в ОДКБ является то, что страны, вошедшие в его состав, закупают российское вооружение и специальную технику по внутренним российским ценам. Помимо выгодной цены для участников ОДКБ важно, что это оружие просто в обращении и не требует переучивания, поскольку хорошо знакомо центральноазиатским офицерам со времен СССР. Проблема в том, что «советско-российское» оружие быстро устаревает. Если при оснащении своих армий центральноазиатские государства принимают во внимание вероятность масштабных боевых действий — а полностью исключить военные конфликты между странами СНГ нельзя — то, в конечном счете, они обратятся к тем, кто может предоставить более эффективное оружие. Как источник военно-технической помощи Россия со временем может лишиться монополии, и подобная перспектива ограничивает при-

влекательность ОДКБ. Падению интереса к российскому оружию способствует и то, что после вывода своих войск из Афганистана США готовы передать центральноазиатским странам некоторое количество своей боевой техники.

ОДКБ можно считать гарантией сохранения на постсоветском пространстве российских военных объектов. В Казахстане это действующий космодром «Байконур», а также испытательный полигон стратегических противовоздушных и противоракетных

при возникновении там острых кризисных ситуаций. Резня на юге Киргизии в 2010 году подчеркнула слабость ОДКБ, поскольку Организация не имеет возможности предотвращать подобного рода конфликты и разрешать их. Это послужило поводом для Москвы выступить с предложением расширить функции ОДКБ с тем, чтобы мандат Организации включал в себя поддержание внутренней стабильности в странах, входящих в ее состав. Тем более что к концу 2010 года была разработана новая «стратегия кризисного

### **“Членство в ОДКБ становилось для государств региона своего рода козырем в общении с внешними игроками, прежде всего с США”.**

войск в Сары-Шагане; в Киргизии — база ВВС в Канте и испытательная база торпедного оружия в Караколе на озере Иссык-Куль; в Таджикистане — 4-я военная база и оптоволоконный комплекс «Окно».

Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа считает, что ситуация в Центральной Азии продолжает накаляться<sup>31</sup> и «государства ОДКБ могут в любой момент оказаться один на один с талибами»<sup>32</sup>. В феврале 2009 года на саммите в Москве было принято решение, что КСОР будут реагировать на внешние угрозы, в том числе исходящие от Афганистана и Пакистана. Хотя такой поворот событий полностью не исключен, нельзя не признать, что он все же маловероятен. Из всех членов ОДКБ Афганистан имеет непосредственную границу только с Таджикистаном. Следовательно, в случае гипотетического вторжения в Узбекистан и, что совсем уж невероятно, в Туркменистан этим странам придется отражать его собственными силами.

При создании ОДКБ ее устав не предусматривал возможность вмешательства во внутренние дела стран-участниц, даже

реагирования», предусматривающая коллективные действия для «защиты безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитета государств-членов ОДКБ, а также совместного противодействия вызовам и угрозам коллективной безопасности и ликвидации чрезвычайных ситуаций»<sup>33</sup>.

Стремление России задействовать ОДКБ для поддержания прочности режимов в тех странах, которые являются ее членами, вполне объяснима. Нынешние режимы, несмотря на возникающие между ними и российским руководством разногласия, Москву в целом устраивают. Со своей стороны, в центральноазиатских государствах рассчитывают, что Москва, напуганная «цветными революциями» 2000-х годов, а затем и «арабской весной», в критический момент готова поддержать правительства стран Центральной Азии. В декабре 2011 года на заседании Совета коллективной безопасности ОДКБ было принято «Положение о порядке реагирования государств — членов ОДКБ на чрезвычайные ситуации», в котором, в частности, оговорена возможность привлечения сил и средств КСОР в случае возникновения



ситуации, которая не может быть ликвидирована силами и средствами государства — члена ОДКБ, на территории которого она произошла<sup>34</sup>. Таким образом в руках у России оказывается инструмент для *легитимного* вмешательства в дела партнеров по ОДКБ.

Международные организации, созданные усилиями России в Центральной Азии, не способны переломить главную тенденцию — снижение российского влияния в регионе. Экономические связи с Россией ослабевают, и теперь Москва возлагает главную надежду на создаваемый ею Евразийский Союз. По замечанию российского эксперта Андрея Грозина, «у самих республик Центральной Азии нет конкретной и продуманной стратегии по отношению... к региональным военно-политическим проектам»<sup>35</sup>. Зачастую они воспринимают эти блоки как «крышу на всякий случай», причем имеется в виду не внешняя агрессия, а необходимость отразить внутреннюю угрозу, в первую очередь со стороны радикальной исламистской оппозиции.

Теоретически интерес к российско-центральноазиатскому сотрудничеству мог бы возродиться, если бы местные деловые элиты поверили в то, что участие в соответствующих проектах сулит им реальную выгоду. Тогда на постсоветском пространстве могла бы сформироваться некая единая евразийская бизнес-элита, способная стать мотором кооперации. Но привлекательность российских проектов для Центральной Азии далеко не безусловна. Взаимодействие просматривается только на государственном уровне и всецело зависит от позиции тех политиков, которые сегодня находятся у власти. Политические устремления Кремля не всегда совпадают и с интересами российской бизнес-элиты, у которой нет геополитических амбиций, поскольку «она все измеряет деньгами..., лежащими в западных банках... К жесткой борьбе за доступ к ним [азиатским ресурсам] она не готова»<sup>36</sup>.

### Российская внешняя политика «минимизируется»

На сегодняшний день в мире нет такого региона, где Россия может на деле выступать в качестве преемницы СССР. Об этом можно судить, в частности, по недавним событиям на Ближнем Востоке, где российское влияние свелось к поддержке режима Башара Асада в Сирии. (Впрочем, весной 2013 года, после визита в Москву госсекретаря США Джона Керри, Россия, похоже, готова к тому, чтобы изменить свою позицию на более гибкую, свидетельством чему стало решение о проведении под эгидой России и США широкой многосторонней конференции с участием всех конфликтующих в Сирии сил.) Разумеется, вес России в Центральной Азии значительно превосходит ее вес в арабском мире, но и в центральноазиатском регионе российское влияние сокращается. Уже сегодня очевидно, что полноценное сотрудничество России со всеми странами региона осталось в прошлом. Скорее всего, оно будет сосредоточено на двух странах — Казахстане и Кыргызстане — с возможным присоединением Таджикистана. К тому же, наращивая свое влияние в одном государстве Центральной Азии, Россия может потерять его в другом. Тем временем в центральноазиатском регионе активно работают новые силы. «В первый раз за несколько столетий, — пишет Игорь Иванов, — континентальное окружение России в Евразии (в первую очередь Китай и Индия) оказывается более успешным и динамичным, чем сама Россия...»<sup>37</sup>

На этом фоне серьезнейшей проблемой для российской дипломатии является острый недостаток профессиональных кадров, разбигающихся в хитросплетениях центральноазиатского региона и владеющих местными языками (тогда как в Соединенных Штатах подготовка такого рода специалистов систематически ведется уже много лет).

Наконец, во всех центральноазиатских странах вполне вероятно смена режима, и ни в одной из них к власти уже не придут политики, безраздельно ориентирующиеся на Россию. Это сулит

России новые трудности, тем более что Москва сделала слишком мало (или не сделала ничего), чтобы создать и укрепить пророссийское лобби среди молодого поколения политиков. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. М., 1999. С. 170.

<sup>2</sup> *Cranston A.* Out of Focus: US Policy Toward Central Asia // Harvard International Review. 1993. Vol. 15. No 3; *Fuller G. E.* Central Asia: The New Geopolitics / Prepared for the Under Secretary of Defense for Policy. Santa Monica: Rand Corporation, 1992; *Lubin N.* Dangers and Dilemmas: The Need for Precedent Policy Toward Central Asia // Harvard International Review. 1993. Vol. 15. No 3; *MacFarlane N.* Western Engagement in the Caucasus and Central Asia. L.: The Royal Institution of International Affairs, 1999; *Central Asia and the New Global Economy* / B. Rumer (ed.). N. Y., 2000; *Thinking strategically: The Major Powers, Kazakhstan and the Central Asian Nexus* / R. Legvold (ed.). Cambridge, MA; L., 2003.

<sup>3</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Afghanistan Opium Survey 2011.

<sup>4</sup> <http://www.polit.kg/newskg/550>

<sup>5</sup> Цит. по: *Садовская Е.* Казахстан в Центральноазиатской миграционной субсистеме // Демоскоп *Weekly* (электронная версия бюллетеня «Население и общество»). № 415–416. 22 марта – 4 апреля 2010 (<http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit04.php>).

<sup>6</sup> *Садовская Е.* Казахстан в Центральноазиатской миграционной субсистеме // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях / Под. ред. Ж.А. Зайончковской, Г.С. Витковской. М.: ИТ «АдамантЪ», 2009. С. 290.

<sup>7</sup> Новая газета. 2011. 14 нояб.

<sup>8</sup> Сказано на семинаре «Закат трудовой миграции», Бишкек, 18–19 мая 2009 года Еленой Садовской.

<sup>9</sup> *Сергеев Н.* Таджикская истерия: уроки на будущее // Независимая газета. 2011. 30 нояб. С. 5.

<sup>10</sup> [Slon.ru/Russia/denezhnye\\_perevody\\_v\\_Tadzhikistan\\_pobili\\_rekird\\_2008\\_goda\\_i\\_dru](http://Slon.ru/Russia/denezhnye_perevody_v_Tadzhikistan_pobili_rekird_2008_goda_i_dru)

<sup>11</sup> *Джани Ф.* Визовый режим со Средней Азией: Аргументы против стереотипов. 2013. 21 февр. ([www.fergananews.com/article.php?id=7633](http://www.fergananews.com/article.php?id=7633)).

<sup>12</sup> *Пабст А.* Новая большая игра в Центральной Азии // Мир перемен. 2010. № 3. С. 165.

<sup>13</sup> Министерство иностранных дел Российской Федерации. Департамент информации и печати. Обзор внешней политики Российской Федерации.

<sup>14</sup> *Allison R.* Virtual Regionalism, Regional Structures and Regime Security in Central Asia // Central Asian Survey. Vol. 27. Iss. 2. 2008. P. 190.

<sup>15</sup> *Константинов А.* «Попытка доминирования остановит интеграцию»: Первый вице-премьер Казахстана о Евразийской Союзе // Коммерсантъ-Online. 2011. 23 нояб. (<http://www.kommersant.ru/doc/1822396>).

<sup>16</sup> Надо сказать, что снятие таможенного контроля на внутренних границах привело к немалым затруднениям для пассажиров. В аэропортах для уезжающих в страны ТС были выделены отдельные «накопители», где скапливались толпы раздраженных людей. Не было буфетов и ресторанов. Кроме того, пассажиры не могли пользоваться магазинами беспощинной торговли.

<sup>17</sup> *Константинов А.* Указ. соч.

<sup>18</sup> *Сапожков О.* Комиссары Евразии // Коммерсантъ. 2011. 31 окт.

<sup>19</sup> Эксперт: Таможенный союз – это вызов на выживание. 2011. 14 дек. ([www.regnum.ru/news/1479510.html](http://www.regnum.ru/news/1479510.html)).

<sup>20</sup> *Панфилова В.* Астана шлет Москве сигнал // Независимая газета. 2013. 19 марта.

<sup>21</sup> *Путин В.* Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которой рождается сегодня // Известия. 2011. 4 окт.

<sup>22</sup> *Абишев Г., Самтаев Х.* Кыргызстан взяли в ТС // Курсивъ. 2011. 20 окт.

<sup>23</sup> Бизнес & Власть. 2011. 21 окт.

<sup>24</sup> *Панфилова В.* Отложенная партия Ислама Каримова // Независимая газета. 2011. 7 дек. С. 1, 7.

<sup>25</sup> *Ходасевич А.* Бонус для Лукашенко // Независимая газета. 2012. 17 апр.

<sup>26</sup> *Канафина Ж.* Нерушимые наши союзы // Караван. 2011. 25 нояб.

<sup>27</sup> *Агеева Е.* Вариации на тему интеграции // МК-Азия. 2013. 19 марта.

<sup>28</sup> Комментарий Владимира Парамонова корреспонденту газеты «Время» (Казахстан) Михаилу Козачкову 9 янв. 2013 года.

<sup>29</sup> The Financial Times. 2012. 7 Dec.

<sup>30</sup> Устав Организации договора о коллективной безопасности ([www.dkb.gov.ru/b/azg.htm](http://www.dkb.gov.ru/b/azg.htm)).

<sup>31</sup> [www.uzmetronom.com/2011/10/17odkb\\_oon\\_v\\_miniatjure.html](http://www.uzmetronom.com/2011/10/17odkb_oon_v_miniatjure.html)

<sup>32</sup> <http://www.militarynews.ru/excl.asp?ex=12>

<sup>33</sup> ОДКБ: ответственная безопасность / Под общ. ред. И. Юргенса. М., 2011. С. 9.

<sup>34</sup> Расчеты по приватизации «Газпромом» «Кыргызгаза» будут готовы в феврале 2012 года (Киргизия). 2011. 20 дек. ([www.regnum.ru/news/1481716.html](http://www.regnum.ru/news/1481716.html)).

<sup>35</sup> *Грозин А.* Постсоветская Центральная Азия: Новые геополитические тенденции и российские интересы // Центральная Азия и Кавказ. 2007. № 5.

<sup>36</sup> *Ядуха В.* Что нам делать со Средней Азией. 2013. 4 марта ([www.rosbalt.ru/blogs/2013/03/04/1101644.html](http://www.rosbalt.ru/blogs/2013/03/04/1101644.html)).

<sup>37</sup> *Иванов И.* Какая дипломатия нужна России в XXI веке // Россия в глобальной политике. 2011. Т. 9. № 6. Ноябрь.–дек. С. 23.

# Казахстан между Москвой и Пекином

Принцип многовекторности, который лежит в основе казахстанской внешней политики и экономических отношений с партнерами, позволил стране постепенно снизить зависимость от России в нефтегазовой сфере | **ОЛЕГ ЧЕРВИНСКИЙ**

**П**осле распада Советского Союза Казахстан оказался в крайне тяжелой ситуации. Страна, обладающая богатейшими запасами полезных ископаемых и особенно углеводородов, осталась без прямых путей выхода на мировые рынки. Зажатый в центре Евразийского континента между Россией и Китаем, Казахстан не мог экспортировать даже те небольшие объемы нефти и газа, что добывал в условиях разрухи начала 1990-х.

Китайское направление отпадало сразу, так как трубопроводы, ведущие в южном направлении, попросту отсутствовали. Единственными экспортными артериями были нефте- и газопроводы, которые вели в Россию, чем она, разумеется, и воспользовалась для достижения своих геополитических и экономических целей.

Ярким примером «трубного давления» на соседа является история с разработкой уникального Карачаганакского месторождения. Оно было открыто в 1979 году и является одним из крупнейших нефтегазоконденсатных месторождений в мире. Расположенный на северо-западе Казахстана, вблизи границы с Россией, Карачаганак занимает территорию более 280 квадратных километров. Его расчетные начальные балансовые запасы углеводородов составляют 9 млрд

баррелей конденсата и 48 трлн кубических футов газа. Промышленная разработка месторождения была начата в 1984 году Министерством газовой промышленности СССР. Технологическая схема разработки месторождения предусматривала, что добываемое на месторождении сырье будет в полном объеме поставляться на переработку на Оренбургский газоперерабатывающий завод производственного объединения «Оренбурггазпром».

После распада Советского Союза РАО «Газпром» предложило правительству Казахстана совместную разработку месторождения, однако казахстанские власти отказались, заявив о намерении привлечь в качестве партнеров иностранные компании. В результате международного тендера, в котором участвовали альянсы *Eni/BG Group* и *BP/ Statoil*, предпочтение было отдано первому. В 1992 году правительство начало переговоры с компаниями *Eni* и *BG Group* об условиях Соглашения о разделе продукции по Карачаганаку. Спустя три года соответствующее соглашение было подписано. Однако альянс иностранных фирм столкнулся с проблемой сбыта добываемой продукции. По распоряжению министерства нефти и газа Республики Казахстан все права на добытый конденсат были переданы неизвестной

прежде на рынке компании «Ваеко Юроп». Отгрузив в течение двух лет добытого сырья на сумму около 74 млн дол., ни акционеры, ни правительство не получили в итоге ни цента <sup>1</sup>.

После расторжения сделки с «Ваеко Юроп» перед Казахстаном со всей остротой встала дилемма: либо останавливать добычу на месторождении, либо опять поворачиваться лицом к России. В конце концов в 1997 году консорциум «Карачаганак Петролиум Оперейтинг Б.В.» (КПО) решил проблему с маркетингом своей продукции,

ное время становились и вопросы аренды Россией космодрома Байконур, и сохранение на территории Казахстана российских военных полигонов, и участие российских компаний в нефтегазовых проектах в Казахстане, и демаркация границ, и раздел акватории Каспийского моря. Поле для маневра было достаточно большим, и Кремль вел на этом поле активную игру.

Для того, чтобы избавиться от этой зависимости, Казахстан еще в 1992 году инициировал создание международного консорциума по строительству нефтепрово-

## **“Сегодня можно констатировать, что Казахстан избавился от необходимости просить у Москвы экспортные возможности для своей нефти”.**

включив в число партнеров российский «ЛУКойл». Правда, и здесь Россия, как монополюный владелец трубопроводов с месторождения, сохранила возможность диктовать КПО свои условия по цене и объемам поставок. В несколько трансформированном виде такое положение дел сохраняется по сегодняшний день. КПО имеет возможность поставлять нефть на экспорт через трубопроводную систему Каспийского трубопроводного консорциума (КТК), но практически все объемы газа у него закупает совместное казахстанско-российское предприятие «КазРосГаз», контролируемое государственными компаниями двух стран <sup>2</sup>.

До 2001 года, когда был запущен в строй нефтепровод Тенгиз–Новороссийск, построенный консорциумом КТК, основной экспортной артерией для казахстанской нефти был нефтепровод Атырау–Самара; квоты на прокачку по нему распределялись в российском Минтопэнерго. Ежегодное согласование квоты для Казахстана представляло собой политический торг. Предметом сложного процесса уступок и договоренностей в раз-

да от крупнейшего месторождения Тенгиз в западной части страны до российского порта Новороссийск. 17 июля 1992 года было подписано Соглашение между Республикой Казахстан и Султанатом Оман о создании Каспийского трубопроводного консорциума. Через месяц к участникам присоединилась Российская Федерация. Однако выступавший от имени Омана бизнесмен Джон Дойс <sup>3</sup> не смог обеспечить капитализацию проекта, и в 1996 году в него вошли восемь частных акционеров, представляющих интересы крупнейших мировых добывающих компаний семи государств, работающих в Казахстане и России.

Сегодня по нефтепроводу КТК прокачивается 33–35 млн тонн нефти в год, из них порядка 30 млн тонн – квота казахстанских грузоотправителей. В их числе крупнейшие добывающие компании: СП «Тенгизшевройл», нацкомпания «КазМунайГаз», «СНПС-Актобемунайгаз», «Карачаганак Петролиум Оперейтинг Б.В.», СП «Арман». В настоящее время акционеры КТК реализуют проект расширения маги-

стрального нефтепровода, в результате чего его механическая пропускная способность должна вырасти до 67 млн тонн нефти в год, из которых 52,5 млн тонн составит казахстанская квота. Реализация проекта должна быть завершена до конца 2013 года.

Кроме того, за годы независимости Казахстан реализовал еще несколько крупных трубопроводных проектов, в том числе стратегически важный нефтепровод Казахстан – Китай. В 2012 году в стране было добыто 79,2 млн тонн нефти и газового конденсата. Из них на экспорт было отправлено 68,6 млн тонн, в том числе по направлениям: Тенгиз–Новороссийск (КТК) – 27,9 млн тонн, Атырау–Самара – 15,4, Оренбургский ГПЗ (конденсат) – 0,8, Атасу–Алашанькоу (Китай) – 10,4, перевалка через морской порт Актау – 7,1, экспортировано по железной дороге – 6,97 млн тонн<sup>4</sup>. Сегодня можно констатировать, что Казахстан избавился от необходимости просить у Москвы экспортные возможности для своей нефти. Кроме уже упоминавшегося увеличения казахстанской квоты почти в два раза после завершения Проекта расширения КТК, будет реализован еще один важный проект: вторая очередь второго этапа строительства нефтепровода Казахстан–Китай с увеличением производительности до 20 млн тонн нефти в год. Также запланированы работы по расширению пропускной способности участков нефтепроводов Каламкас–Каражанбас–Актау и Узень–Жетыбай–Актау, что позволит увеличить объемы перевалки нефти через морской порт Актау. Эти три направления в совокупности с нефтепроводом Атырау–Самара полностью закрывают потребности Казахстана в экспортных мощностях на ближайшие годы. Более того, генеральный директор национальной нефтетранспортной компании «КазТрансОйл» Кайргельды Кабылдин недавно заявил, что в 2013 году Казахстан

сократит объемы прокачки по нефтепроводу Атырау–Самара<sup>5</sup>.

В конце 2013 года, когда должна начаться коммерческая добыча нефти на месторождении Кашаган на шельфе Каспийского моря, Казахстан намерен приступить к реализации ранее разработанного проекта под названием «Казахстанская Каспийская система транспортировки нефти» (ККСТ). В рамках проекта на казахстанском побережье Каспийского моря предусматривается создание новой нефтетранспортной инфраструктуры, строительство нефтепровода Ескене–Курык и новых мощностей по перевалке нефти, а также расширение морского порта Курык, откуда затем нефть в танкерах будет по Каспийскому морю доставляться в систему Баку–Тбилиси–Джейхан. Планируется, что ККСТ обеспечит на начальном этапе транспортировку 25 млн тонн нефти в год с последующим увеличением до 38 млн тонн.

### Газ пойдет на юг

В области двустороннего сотрудничества с Россией в газовой сфере Казахстану традиционно отводилась роль транзитера: по его территории проходят два магистральных газопровода: Средняя Азия–Центр (САЦ) и Бухара–Урал, по которым туркменский и узбекский газ, закупаемый «Газпромом», идет на экспорт в Европу. В 2005–2007 годы система транзита центральноазиатского газа в Российскую Федерацию через территорию Казахстана была практически восстановлена, и объемы поставок газа приблизились к советскому уровню. Так, в 2008 году суммарный объем транзита газа из Туркменистана и Узбекистана через территорию Казахстана достиг 52 млрд кубометров, что лишь немногим меньше уровня 1990 года, когда было прокачано 65 млрд кубометров. В свою очередь, объемы транзита газа, который Россия покупает у Туркменистана и Узбекистана и через территорию Казахстана переправляет

в Россию и далее — на экспорт по системе «Газпрома», в 2008 году достигли порядка 46 млрд кубометров (в 1990 году 42 млрд)<sup>6</sup>. На пике роста экспортных объемов в 2007–2008 годы «Газпром» был заинтересован в более тесной кооперации с Казахстаном, который зарекомендовал себя как ответственный и надежный партнер. С этой целью 12 мая 2007 года президентами Российской Федерации, Казахстана и Туркменистана была подписана совместная декларация о строительстве Прикаспийского газопровода. В декабре того же года было подписано

о замораживании проекта Прикаспийского газопровода. В этой ситуации Казахстану, который из года в год наращивал производство газа, ничего не оставалось, как обратить свой взор на бездонный рынок Китая. В декабре 2010 года было начато строительство магистрального газопровода Бейнеу–Бозой–Шымкент, который соединит районы газодобычи в западном и центральном Казахстане с энергодефицитными южными областями страны (с советских времен эти территории снабжались узбекским газом в рамках единой газотранспортной системы СССР).

**“В обозримой перспективе Казахстан в состоянии самостоятельно, без помощи России, заниматься маркетингом практически всех объемов добываемого газа”.**

трехстороннее межправительственное соглашение о сотрудничестве в строительстве Прикаспийского газопровода. Проект предусматривал реконструкцию в 2009–2010 годы старого трубопровода Средняя Азия–Центр-3 от туркменского Бекдаша до казахстанского Бейнеу с расширением мощности до 10 млрд кубометров газа в год. На втором этапе, в 2010–2017 годы, предполагалось построить новый газопровод до Александра Гая на российско-казахстанской границе с пропускной способностью 20 млрд кубометров в год. В результате должна была быть создана Прикаспийская газопроводная система (ПКГС) с пропускной способностью 30 млрд кубометров газа в год, 20 млрд из которых должен был поставлять Туркменистан и 10 млрд — Казахстан<sup>7</sup>.

Однако падение объемов потребления газа в Европе, начавшееся в последние годы, поставило под вопрос потребность «Газпрома» в таких объемах центрально-азиатского газа. Во время визита президента РФ Дмитрия Медведева в Туркменистан в октябре 2010 года было озвучено решение

Но что еще важнее, газ по этой трубе можно будет подавать в магистральный газопровод Туркменистан–Узбекистан–Казахстан–Китай, запущенный в декабре 2009 года мощностью 40 млрд кубометров газа в год. Первая очередь газопровода Бейнеу–Бозой–Шымкент должна быть введена в эксплуатацию уже до конца 2013 года, и сразу начнется строительство второй.

Таким образом, единственным крупным двусторонним российско-казахстанским газовым проектом остается сотрудничество на Карачаганаке через СП «КазРосГаз». В июне 2011 года на внеочередном собрании акционеров ОАО «Газпром» членом совета директоров — независимым директором — был избран зять президента Нурсултана Назарбаева, председатель «Казахстанской ассоциации организаций нефтегазового и энергетического комплекса KAZENERGY» Тимур Кулибаев<sup>8</sup>. Возможно, Кремль связывал с этим решением определенные надежды на активизацию сотрудничества в газовой сфере, однако прорыва не случилось. На сегодняшний день «Газпром» может рассчитывать на совмест-

ную разработку с казахстанским партнером лишь двух месторождений: Имашевское, расположенное на территории двух стран между Астраханью и Атырау с разведанными запасами газа порядка 100 млрд кубометров, и Центральное в Каспийском море, запасы на котором оцениваются в 20,2 млн тонн условного топлива категории С1 и 149 млн тонн условного топлива категории С2<sup>9</sup>.

Таким образом, сегодня и в обозримой перспективе Казахстан в состоянии самостоятельно, без помощи России, заниматься маркетингом практически всех объемов добываемого газа, за исключением Карачаганак. Месторождения Амангельдинское, Жанажольское и Урихтау будут задействованы в схеме газообеспечения внутреннего рынка. Кроме того, газ с группы актюбинских месторождений, а также западных, будет экспортироваться в Китай. Попутный газ на месторождении Тенгиз закачивается в нефтеносный пласт, что позволяет поддерживать оптимальное давление внутри пласта и за счет этого наращивать объемы добычи нефти, а часть его после очистки направляется также на внутренний рынок. (Закачка газа, помимо поддержания внутрипластового давления, позволяет, кроме того, сохранить его в естественном природном газохранилище и в случае необходимости начать добычу позже, если на него возникнет спрос.) В текущем году также должна начаться добыча газа на шельфовом месторождении Кашаган; газ с него также будет направляться на внутренний рынок и закачиваться в пласт. Кроме того, с правительством согласованы объемы закупки газа в качестве сырья для строящегося Атырауского газохимического комплекса.

### Россия проиграла Китаю

Когда на месте Советского Союза образовалось полтора десятка независимых государств, наибольший интерес у мировых игроков вызвали те из них, кто обладал значитель-

ными природными ресурсами, и в частности, углеводородами. Казахстан сознательно подогревал интерес к своему нефтегазовому сектору, начав в середине 1990-х ускоренную приватизацию своих активов. Чтобы обеспечить стране геополитическую безопасность, он сделал ставку на многовекторность: среди претендентов на казахстанские ресурсы должны были быть представители разных государств. В результате первыми частными собственниками нефтедобывающих компаний в Казахстане стали концерны из США, Европы и Китая.

Российское присутствие в нефтегазовой отрасли обеспечил «ЛУКОЙл», который сумел выстроить хорошие отношения с молодой казахстанской политической элитой и с помощью министра нефти и газа Нурлана Балгимбаева заручился благосклонностью президента Нурсултана Назарбаева. «ЛУКОЙл» и по сей день остается самым крупным российским инвестором в нефтегазовой сфере Казахстана; он участвует в семи добывающих проектах на суше, четырех разведочных, а также в Каспийском трубопроводном консорциуме (КТК). С 1995 года инвестиции компании в экономику республики составили более 4,7 млрд дол. США<sup>10</sup>.

В двух проектах в Казахстане участвует «Роснефть» и в двух – ОАО «Газпром». В целом, по оценке независимых аналитиков, российские компании добывают в Казахстане около 8 проц. от общего объема добытой нефти и порядка 15 проц. от общего объема добытого газа<sup>11</sup>. В то же время доля американских компаний составляет порядка 29 проц. в сегодняшней добыче нефти в Казахстане<sup>12</sup>, а доля китайских компаний в нефтегазовом секторе страны составляет 24 процента<sup>13</sup>. Рассчитывать на увеличение российского присутствия в нефтегазовой отрасли вряд ли придется, принимая во внимание то, какими темпами это делает Китай. Китайские компании подают заявки практи-



чески на все нефтегазовые активы, выставляемые на продажу прежними собственниками. По имеющейся информации, в настоящее время Китай проводит сепаратные переговоры с участниками Северо-Каспийского консорциума<sup>14</sup>, ведущего разработку Кашаганского месторождения, с тем, чтобы убедить их продать свою долю в консорциуме. Такую вероятность не отрицают и казахстанские официальные лица. В частности, о возможности вхождения Китая в

Кашаганский проект заявил в середине апреля 2013 года министр нефти и газа Казахстана Сауат Мынбаев<sup>15</sup>. Компетентные источники предполагают, что к концу 2013 года доля Китая в нефтегазовой отрасли страны достигнет 40 процентов<sup>16</sup>. Таким образом, несмотря на создание тремя государствами Единого экономического пространства и Таможенного союза, пространство для российских инвесторов в Казахстане неуклонно снижается. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> <http://neweurasia.info/archive/kazakhstan/06.html>. Оппозиция позже обвиняла казахстанское правительство в том, что навязанное инвесторам сотрудничество с малоизвестным трейдером с самого начала не предполагало возвращать экспортную выручку в страну, а самого трейдера якобы контролировали влиятельные казахстанские кланы, имевшие высокое политическое прикрытие. Однако, кроме нескольких публикаций в местной прессе, никакой официальной реакции по этому поводу не последовало. Официальное расследование этой сделки не проводилось.

<sup>2</sup> <http://www.kazrosgas.org/?f2&version=ru>

<sup>3</sup> Червинский О. Кадыр Байкенов: «Я не сжигал за собой мосты» ([http://www.np.kz/engine/print.php?newsid=3962&news\\_page=1](http://www.np.kz/engine/print.php?newsid=3962&news_page=1)).

<sup>4</sup> [http://www.petroleumjournal.kz//index.php?p=article&aid1=32&aid2=144&id=328&outlang=1&new\\_is=1](http://www.petroleumjournal.kz//index.php?p=article&aid1=32&aid2=144&id=328&outlang=1&new_is=1)

<sup>5</sup> <http://newskaz.ru/economy/20130311/4862567.html>

<sup>6</sup> Российское присутствие в нефтегазовой отрасли Казахстана: Современное состояние и

основные проблемы. 2010. 29 марта (<http://www.fondsk.ru/news/2010/03/29/10078-10078.html>).

<sup>7</sup> <http://www.petroleumjournal.kz/index.php?p=article&aid1=16&aid2=52&id=136&outlang=1>

<sup>8</sup> <http://www.gazprom.ru/about/management/directors/kulibaev/>

<sup>9</sup> <http://www.gazprom.ru/about/production/projects/deposits/kazakhstan/>

<sup>10</sup> <http://www.lukoil-overseas.ru/projects/kazakhstan/>

<sup>11</sup> Парамонов В., Столповский О., Строчков А. Российские проекты в нефтегазовой отрасли Казахстана и Туркменистана. 2010. 4 окт. (<http://neftegaz.ru/analysis/view/7647>).

<sup>12</sup> <http://www.newskaz.ru/economy/20120518/3172717.html>

<sup>13</sup> <http://bnews.kz/ru/news/post/48740/>

<sup>14</sup> <http://silkroadnews.org/index.php/ru/item/179>

<sup>15</sup> <http://kapital.kz/economic/14051/kitaj-zainteresovalsya-dolej-v-kashagane.html>

<sup>16</sup> <http://www.zakon.kz/4534056-junyji-sportsmen-iz-karagandy-poedet-na.html>

# Политика США в Центральной Азии после 2014 года

Сейчас наибольшую угрозу стабильности центральноазиатского региона (и в конечном счете интересам США) представляют уже не Россия или Китай, а внутрорегиональные патологии | **ДЖЕФФРИ МАНКОФФ**

**Х**отя боевые действия в Афганистане (или, по меньшей мере, ведущая роль в них Соединенных Штатов) постепенно сворачиваются, вряд ли Вашингтон совсем потеряет интерес к Центральной Азии. Однако теперь, в эпоху, определяющими чертами которой, вероятнее всего, станут, во-первых, рост внимания США к Восточной Азии (в рамках «разворота» администрации Обамы к Тихому океану) и, во-вторых, резкое сокращение оборонного бюджета, которое будет сдерживать амбиции Вашингтона во многих регионах мира, Соединенным Штатам придется отыскать новые веские доводы для своего участия в здешних делах. И американская политика в этом регионе после 2014 года должна основываться на понимании стратегического ландшафта Центральной Азии, который характеризуется одновременно растущей многополярностью и ухудшением качества государственного управления.

В последние два десятилетия политика США в этом регионе временами являла собой неудобоваримую смесь двух подходов. В рамках первого, характерного для 1990-х, но и ныне еще продолжающего влиять на американскую политику, к Центральной Азии относились как к полю стратегической

конкуренции с соседними державами, прежде всего Россией, а теперь еще и Китаем. В рамках второго подхода, преобладавшего после 9 сентября 2001 года и с новой силой подхваченного администрацией Обамы, Центральная Азия рассматривается в первую очередь через призму войны в Афганистане. Как следствие, региональным проблемам уделяется гораздо меньше внимания, а вся деятельность США здесь нацелена на победу в идущей поблизости войне, чему подчинено и сотрудничество с соседними державами, в частности Россией.

В ближайшие десять лет центральноазиатским государствам предстоит столкнуться скорее с острыми внутренними вызовами, нежели с опасностью внешнего господства в регионе, и, следовательно, после 2014-го перед Вашингтоном станут принципиально иные задачи, нежели в 1990-х годах. Хотя за два прошедших десятилетия позиции пяти центральноазиатских республик на международной арене заметно укрепились, все они в той или иной мере страдают от слабостей управления и связанных с этим проблем преступности, коррупции, оборота наркотиков, экстремизма и терроризма. Конечно, упомянутые проблемы в первую очередь представляют опасность для самих

этих государств, но одновременно они создают определенную угрозу и для более широкого международного сообщества, поскольку повышают вероятность конфликтов и распространения транснациональных угроз, в частности терроризма, на другие части земного шара. И для того, чтобы успешно противостоять этим проблемам, Соединенным Штатам необходимо переосмыслить свою стратегию в Центральной Азии. Они по-прежнему должны присутствовать в регионе, но при этом в большей мере, чем до сих пор, способствовать налаживанию здесь более эффективного управления (что отнюдь не синоним демократизации). Необходимо также осознать, что Россия и Китай — соседние державы с прочными экономическими и политическими связями в этом регионе — всегда будут иметь здесь более широкие интересы и что в многополярной Центральной Азии XXI века возрождение стратегического соперничества по типу «игры с нулевой суммой», как в 1990-х, ни в коей мере не поможет излечить распространенные здесь социальные болезни.

### **Акт I: Плюрализм и переориентация**

На протяжении большей части 1990-х годов Центральная Азия не входила в число внешнеполитических приоритетов США. Находится она очень далеко от Америки, а развал СССР породил множество ударных волн в других, гораздо более важных для США регионах (прежде всего — в самой России), так что Центральная Азия оставалась для них на втором, а то и на третьем плане. Когда же политики все же уделяли этому региону внимание, их усилия были направлены, во-первых, на продвижение политических и экономических реформ, а во-вторых, на вывод нефтяных и газовых ресурсов Каспийского бассейна на мировые рынки. В самом деле, на протяжении большей части 1990-х Вашингтон самое при-

стальное внимание обращал на производство энергоносителей и на транзитные государства по обе стороны Каспийского моря, а не на Центральную Азию как таковую.

Если в центральноазиатской политике США в тот период и была какая-то доминанта, то это диверсификация связей Центральной Азии с внешним миром, которая позволила бы региону уменьшить свою давнюю зависимость от России. (Это направление в какой-то мере сохранилось и сейчас, но после 9/11 акценты изменились, и оно было дополнено, а потом все больше вытеснялось сотрудничеством в сфере безопасности с государствами Центральной Азии и с крупными соседними державами, особенно с Россией.) Ключевым элементом этой стратегии стало строительство новых нефте- и газопроводов из Каспийского региона в Европу, военная помощь — на двусторонней основе и в рамках НАТО, а также использование программ помощи для разрушения советского институционального наследия. При этом ставилась цель обеспечить государствам Центральной Азии возможность выступать в качестве самостоятельных, суверенных членов международного сообщества. Во многом это диктовалось опасениями, что распад Советского Союза может оказаться процессом обратимым и холодная война вернется.

Ядром этой стратегии стало создание новой транзитной инфраструктуры, прежде всего, прокладка трубопроводов, которые ослабили бы зависимость центральноазиатских государств от транзита своих энергоносителей через Россию и одновременно открыли бы им доступ в Европу в качестве новых поставщиков углеводородов для европейских союзников США. Поскольку на момент распада СССР все здешние трубопроводы шли с юга на север, выходя на территорию России, и управлялись российскими государственными компаниями «Газпром» и «Транснефть», у прикаспийских добытчиков

энергоносителей (Азербайджан, Казахстан, Туркмения и Узбекистан) не было иного выбора, кроме как качать свою нефть и свой газ через российские трубопроводы, платя за это по ценам, устанавливаемым Москвой исходя из ее собственных, в значительной степени субсидируемых расценок. Контроль над производством и транзитом энергоносителей обеспечивал Москве также мощные рычаги влияния на внешнюю политику прикаспийских государств, которые она использовала для того, чтобы ограничить возмож-

рисков, связанных с этими проектами, правительство США предоставило им дипломатическую и финансовую помощь. В частности, мощную поддержку США оказали проектам нефтепровода Баку – Тбилиси – Джейхан (БТД) и Южно-Кавказского газопровода, через Каспийское море связывающих Центральную Азию и Европу, а также проекту газопровода Туркмения – Афганистан – Пакистан, которым *Unocal* занималась, пока гражданская война в Афганистане не расстроила ее планы<sup>1</sup>. В итоге правительство

### “Контроль над производством и транзитом энергоносителей обеспечивал Москве мощные рычаги влияния на внешнюю политику прикаспийских государств”.

ности их прямого взаимодействия с институтами Запада, а тем более – стратегической координации с Западом.

И сами эти государства, и западные компании, не имея никаких возможностей влиять на использование существующей сети трубопроводов, стремились построить новые трубопроводы, которые управлялись бы международными компаниями. И хотя западные энергетические компании действовали в Центральной Азии не столь успешно, как на западном берегу Каспия, им все же удалось захватить несколько плацдармов, прежде всего в Казахстане. Консорциум во главе с *Chevron* с 1993 года ведет работы на нефтяном месторождении Тенгиз, а *Texaco* в 1997-м присоединилась к уже существовавшему консорциуму в составе итальянской *AGIP* и британской *British Gas*, разрабатывавшему месторождение Карачаганак. В 2003 году нефть с месторождения Тенгиз стала перекачиваться в российский порт Новороссийск по частному трубопроводу Каспийского трубопроводного консорциума (КТК).

Учитывая опасения компаний-участниц в отношении политических и экономических

США предоставило гарантии по кредитам и обеспечило страхование рисков для БТД, который начал строиться в 1999-м и был принят в эксплуатацию в 2006 году<sup>2</sup>. Кроме того, одно время предлагалась финансовая поддержка так и не реализованному проекту Транскаспийского газопровода и предпринимались попытки убедить азербайджанцев и туркмен урегулировать территориальные споры, мешающие его строительству<sup>3</sup>.

Однако главную роль сыграла дипломатическая поддержка Вашингтоном растущей координации действий Азербайджана, Грузии и Турции и поощрение привлекательных предложений компаний, намеревавшихся участвовать в строительстве БТД и Южно-Кавказского трубопровода, со стороны правительств этих стран. Вашингтон также призвал к участию в этих проектах страны Центральной Азии с большими запасами энергоносителей. В мае 2006-го вице-президент США Дик Чейни в рамках усилий, имеющих целью побудить Казахстан поставлять энергоресурсы в Европу в обход России, даже произнес в Астане печально знаменитую речь, восхвалявшую успехи демократизации

в Казахстане<sup>4</sup>. В 2008-м Астана согласилась поставлять некоторое количество нефти с месторождения Тенгиз по БТД в соответствии с решением НАТО начать обсуждение проблем энергетической безопасности в свете военного конфликта России с Грузией<sup>5</sup>. Туркмении в планах США всегда отводилась ключевая роль в обеспечении поставок каспийского газа в Европу, но пока что политические риски вкупе с собственной настороженностью Ашхабада препятствуют реализации этого плана.

### **“Вопрос о полноправном членстве государств Центральной Азии в НАТО (в отличие от государств Закавказья) никогда всерьез не рассматривался”.**

По замыслам Вашингтона, кампания по прокладке трубопроводов на Запад должна была в итоге, во-первых, обеспечить поставки нефти и газа с новых месторождений в зоне Каспийского моря на мировой рынок, а во-вторых, освободить государства — производители углеводородов на Кавказе и в Центральной Азии то их зависимости от российских трубопроводов и рынков<sup>6</sup>. США исходили не только из опасений за хрупкую независимость новых, еще не устоявшихся государств Закавказья и Центральной Азии, но и из более широких геополитических соображений, связанных с тем, что Россия сохраняла доминирование в политике и экономике Центральной Азии. Как писал в 1997 году в своей книге «Великая шахматная доска» бывший советник по национальной безопасности Збигнев Бжезинский, «главная цель Америки заключается в том, чтобы постараться создать ситуацию, когда ни одна [соперничающая с ней] держава не сможет контролировать это геополитическое пространство, а мировое сообщество будет иметь беспрепятственный финансово-экономический доступ к нему»<sup>7</sup>. По мнению

Бжезинского, возникший здесь геополитический плюрализм будет способствовать более сбалансированному развитию региона и постепенной интеграции Центральной Азии в мировую экономику.

Конечно, попытки России манипулировать энергетическими ресурсами прикаспийских государств сыграли значительную роль в американских расчетах. В середине 1990-х Москва с помощью различных рычагов пыталась не допустить поставок нефти и газа из прикаспийских стран по нероссийским тру-

бопроводам и предоставления иностранным компаниям долей в местной добыче углеводородов. Она манипулировала ценами, делала односторонние заявления относительно спорных ресурсов на шельфе Каспийского моря, блокировала доступ к своим трубопроводам, препятствовала поставкам сырья на НПЗ в Казахстане и Туркмении и стремилась предвосхитить спрос со стороны производителей в Центральной Азии, увеличивая собственные поставки и строя новые собственные трубопроводы (например, «Голубой поток», идущий по дну Черного моря в Турцию и лишаящий экономического смысла планы Туркмении по прокладке Транскаспийского газопровода)<sup>8</sup>. Короче говоря, Россия по-прежнему имела возможность контролировать деятельность топливобывающих компаний этого региона, так что стремление США «открыть» Центральную Азию для остального мира было вполне оправданным.

Трубопроводы были, возможно, самым заметным, но не единственным элементом стратегии Вашингтона, имеющей целью более крепко привязать Центральную Азию

и Каспийский регион к Западу. В середине 1990-х пять стран Центральной Азии присоединились к программе НАТО «Партнерство ради мира» (ПРМ) и разработали обширную программу совместных мероприятий, особенно после 2004 года, когда на саммите НАТО в Стамбуле было заявлено, что Кавказ и Центральная Азия — это регионы, имеющие стратегическое значение для НАТО. Хотя в основном, особенно после 9/11, это сотрудничество было сугубо прагматическим и фактически все внимание было направлено на защиту от транснациональных угроз, таких как терроризм и незаконный оборот наркотиков, центральноазиатским странам-партнерам предлагалось также рассматривать страны НАТО в качестве модели для их собственного политического и социального развития. Казахстан, Киргизия и Узбекистан в рамках ПРМ участвуют в Процессе планирования и анализа, тем самым готовя своих военных и силы безопасности к международным операциям под эгидой НАТО. Казахстан также имеет Индивидуальный план действий партнерства, в рамках которого он принял детальную программу реформирования сферы безопасности и получил доступ к ресурсам НАТО для ее выполнения<sup>9</sup>. Альянс также начал проводить ежегодные учения в рамках «Партнерства ради мира», а в конце 1990-х стремился создать объединенные региональные миротворческие силы под названием «Центразбат»<sup>10</sup>. Кроме того, НАТО реализует здесь несколько небольших программ, в частности программу «Виртуальный шелковый путь» для расширения возможностей подключения к Интернету и обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям.

Особенно деликатный аспект — это попытки налаживания оперативной совместимости между вооруженными силами Центральной Азии и НАТО, поскольку переход на западные стандарты и вооружения подорвал бы один из главных каналов влияния России,

а именно, нарушил бы институциональные связи между силовиками России и Центральной Азии и уничтожил параллелизм структур. Западные чиновники знают об этих проблемах, но рассматривают поддержку Альянсом реформ в здешнем силовом секторе именно как механизм формирования у местных военных привычки смотреть на евроатлантические страны как на образец для подражания, хотя вопрос о полноправном членстве государств Центральной Азии в НАТО (в отличие от государств Закавказья) никогда всерьез не рассматривался.

Другой важный инструмент, с помощью которого Вашингтон пытается переориентировать Центральную Азию на Запад, это развитие демократии. Действуя и прямо, и косвенно, через финансирование неправительственных организаций (НПО), таких как Национальный демократический институт (NDI) и Международный республиканский институт (IRI), Вашингтон сделал поддержку реформ и демократических преобразований в странах бывшего Советского Союза важной составляющей своей деятельности в этом регионе. Обычно эта поддержка осуществляется в форме грантов для НПО, участвующих в мониторинге выборов, для создания партий и другой деятельности на местах. Важная роль отводится риторике: официальные представители США резко (хотя и выборочно) критикуют иностранные правительства, которые не соответствуют идеальным стандартам. Теоретически все эти усилия политически не ангажированы, но на самом деле и официальные лица в Вашингтоне, и активисты на местах часто руководствуются смешанными мотивами, и в целом их деятельность нацелена на свержение существующих режимов и замену их правительствами, в большей мере поддерживающими внешнюю политику США (даже если их преданность принципам демократии сомнительна)<sup>11</sup>.

После первоначального взрыва энтузиазма практически во всей Центральной Азии деятельность США в этом регионе ныне сосредоточена, в основном, в Киргизии и Казахстане. Узбекистан изгнал большинство иностранных НПО после волнений в Андижане, а Туркмения и вовсе остается для них практически закрытой. К тому же плохо продуманная директива администрации Буша о «поддержке демократии за рубежом», а также натиск постсоветских «цветных революций», в том числе в Киргизии в 2005-м, весьма негативно сказались на отношении центральноазиатских элит к развитию демократии под руководством США. Москва тоже стала смотреть на эту активность все более критически, а усилия Вашингтона, имеющие целью смену режимов, стали одним из самых раздражающих факторов в американско-российских отношениях и в большой мере спровоцировали войну 2008 года между Россией и Грузией.

В 1997-м заместитель госсекретаря Строб Тэлбот призвал крупнейшие государства отказаться от того, что он назвал «атавистической» великодержавной конкуренцией в Центральной Азии, самым ярким проявлением которой была «Большая игра» XIX века. Опасаясь, что главным движущим механизмом, подпитываемым и смазываемым нефтью, в этом регионе по-прежнему будет конкуренция великих держав — в ущерб живущим в нем людям, Тэлбот утверждал, что целью американской политики здесь является открытие стран Центральной Азии для остального мира, которое приветствовали бы «все ответственные игроки»<sup>12</sup>. На практике, однако, политика США на протяжении большей части двух последних десятилетий состояла именно в том, от чего Тэлбот нас предостерегает, то есть в стремлении развернуть страны Центральной Азии на Запад, одновременно ограничив влияние на них больших авторитарных соседей: Китая,

Ирана и, больше всего, России. Тем не менее сегодня в стратегическом плане Центральная Азия гораздо более плюралистична, чем в середине 1990-х годов, благодаря и новым трубопроводам, и росту инвестиций из таких стран, как Китай и Турция. И вопрос теперь состоит в том, в какой мере прежняя стратегия Вашингтона адекватна проблемам, стоящим перед Центральной Азией сегодня.

## Акт II: Афганистан

Вторая фаза «смычки» Вашингтона со странами Центральной Азии началась после террористических атак 11 сентября 2001 года. После 9/11 проблемы защиты суверенитета стран Центральной Азии от России и стимулирования в них внутренних реформ все больше уходили на второй план американской политики, а главным элементом стало использование географического положения региона для того, чтобы облегчить США ведение войны по соседству. Вашингтон обратился к странам Центральной Азии за логистической поддержкой (прежде всего для обеспечения транзита как в Афганистан, так и из него), пригласил их к участию в разработке проектов, направленных на создание самостоятельной афганской экономики, не зависящей от производства опиума, и наконец, ему понадобилась дипломатическая поддержка для прекращения афганского конфликта на выгодных условиях. В последние 10 лет стратегическое соперничество с Москвой отошло на второй план, особенно после того как Россия и сама стала важным партнером США в этой войне.

Война в Афганистане во многих отношениях обернулась благом для Центральной Азии. Самая сильная военизированная группировка в Центральной Азии — Исламское движение Узбекистана (ИДУ) — была уничтожена американскими бомбардировками северной части Афганистана в конце 2001 года. Первоначальный разгром талибов и

приход к власти неисламистского правительства в Кабуле заметно снизили вероятность нападений из-за границы. С созданием Северной сети снабжения (NDN) в 2009-м Центральная Азия стала еще более важной частью логистической цепочки для международных сил ИСАФ, особенно после возникновения проблем с транзитными маршрутами через Пакистан<sup>13</sup>. К 2012 году четыре государства Центральной Азии (то есть все, кроме Туркмении), обеспечившие американцам доступ на территорию Афганистана, в

дьями Афганистана — Ираном и Пакистаном. Оказалось, что США отчасти утратили рычаги влияния на страны Центральной Азии, а внутригосударственные и региональные проблемы здесь во многих отношениях обострились. Более того, так называемая «революция тюльпанов» в Киргизии, свергнувшая давнего авторитарного лидера Аскара Акаева, и андиджанские события породили у администрации Буша опасения, что ее политика насаждения демократии подрывает стабильность правительств стран-партнеров в Центральной

### “Вашингтон пригласил страны Центральной Азии к участию в разработке проектов, направленных на создание самостоятельной афганской экономики”.

сумме получали за транзит примерно 500 млн дол. в год, по максимальным ставкам коммерческих перевозчиков. В 2009-м Киргизия потребовала от США пересмотреть условия аренды авиабазы «Манас» и в результате ныне получает дополнительно 60 млн дол. в год, плюс доходы от поставок топлива (которые с 2001 года составили почти 2 млрд долларов)<sup>14</sup>. Выигрывает Центральная Азия и от двусторонней помощи США (в разных формах), которая в 2010-м в целом по региону составила 245 млн дол. по сравнению с 91 млн дол. до 9/11<sup>15</sup>. Предоставление американцам доступа к воздушному пространству, автомобильным и железным дорогам и военным объектам также укрепляет партнерские отношения между Вашингтоном и некоторыми из государств Центральной Азии, включая Узбекистан.

Серьезным минусом стало то, что сотрудничество в области транзита и обеспечения безопасности в Афганистане способствовало созданию некоторой взаимозависимости между Вашингтоном и его центральноазиатскими партнерами, усиливая напряженность в отношениях между США и другими сосе-

Азии<sup>16</sup>. В дальнейшем Вашингтон стал вести себя в отношении здешних внутренних реформ гораздо осмотрительнее и все чаще закрывал глаза на то, что присутствие американцев в этом регионе лишь усугубляло коррупцию (в частности, это касается подписания контрактов на поставку топлива для авиабазы «Манас» с компаниями, которые контролировались родственниками бывшего президента Киргизии)<sup>17</sup>.

Опасения оказаться слишком вовлеченными в местные проблемы отчасти способствовали тому, что попытки США активизировать региональную торговлю пока дали почти нулевой результат. В рамках этих усилий, подкрепляющих идею Нового шелкового пути (так администрация Обамы представляет себе будущее региона), упор делается на устранение торговых барьеров (тарифы, злоупотребления в таможенном контроле и др.) и создание новой инфраструктуры, облегчающей перемещение товаров через Афганистан, в основном на рынки Южной Азии<sup>18</sup>. Концепция Нового шелкового пути в определенном смысле возвращает нас назад к тем временам, когда Вашингтон стремил-



ся связать Центральную Азию с внешним миром — в определенном направлении, правда, сейчас это Южная Азия, а не Западная Европа, как в 1990-х. Ирония, однако, заключается в том, что инвестиции в инфраструктуру, которая обеспечила бы интеграцию Центральной Азии в мировую экономику, на самом деле все чаще идут из Китая, а не из Соединенных Штатов, и в значительно меньшей степени из стран Южной Азии, в частности, из Индии. Попытки снизить тарифные и нетарифные барьеры в торговле не привели к успеху отчасти из-за отсутствия заинтересо-

при администрации Обамы) опять стал подчеркивать необходимость многостороннего сотрудничества.

Президент России Владимир Путин, преодолев сопротивление своих генералов, от имени России благословил развертывание военных контингентов США в Узбекистане и Киргизии, но только после того, как стало ясно, что узбеки и киргизы готовы пойти на это независимо от того, что скажет Россия<sup>20</sup>. Отношения с Москвой вновь обострились накануне вторжения США в Ирак, против которого Россия энергично возражала, а

## **“Москва стоит на том, что США должны уйти из Центральной Азии, но только после того, как процесс стабилизации в Афганистане завершится”.**

ванности в этом региональных лидеров, обеспокоенных тем, что либерализация торговли могла бы подорвать основы их власти<sup>19</sup>.

Пока главной целью Вашингтона в этом регионе оставалась победа в войне в Афганистане, стратегическое соперничество с Россией, характерное для политики США в 1990-х, отошло на задний план, тем более что Россия тоже заинтересована в стабильном Афганистане, управляемом неисламистами. Тем не менее за десятилетие, прошедшее после 9/11, внимание к афганской войне то ослабевало, то опять усиливалось, и в моменты, когда война, казалось, переставала быть приоритетом, Вашингтон время от времени возвращался к политике, исходящей из того, что именно доминирование России является источником проблем Центральной Азии. Так, высказывания Чейни в Астане в мае 2006 года пришлось на тот момент, когда в войне вроде бы наметились успехи и США переключили свое внимание с Афганистана на Ирак. И наоборот, поскольку в последние годы ситуация в Афганистане вновь представляется более опасной, Вашингтон (особенно

также с началом «цветных революций» в некоторых постсоветских странах, включая Киргизию в 2005 году. Массовые акции протеста в Андижане весной 2005-го, по-видимому, тоже были частью волны неконтролируемых политических перемен, захлестнувшей бывший Советский Союз. Жесткая реакция узбекских сил безопасности вызвала на Западе широкую критику. Государственный секретарь США Кондолиза Райс и двухпартийная группа сенаторов США призвали к проведению международного расследования, а представители НАТО заявили, что эти убийства могут повредить отношениям Узбекистана с Альянсом<sup>21</sup>. Москва, в отличие от них, решительно поддержала утверждение Ташкента, что перед лицом ожесточеннейшего восстания исламистов силы безопасности действовали вполне адекватно, что подтолкнуло Узбекистан к решению выдворить американских военных из Карши-Ханабада и в том же году присоединиться к возглавляемой Россией ОДКБ. Статус американской авиабазы в Манасе остается одной из болезненных проблем в отношениях между США

и Россией, поскольку Москва опасается, что Соединенные Штаты попытаются сохранить здесь свое военное присутствие на долгие годы, а это нанесет ущерб ее собственным интересам в Центральной Азии.

Избрание Барака Обамы в ноябре 2008 года помогло вернуть проблему сотрудничества США и России в число приоритетных. Во время своей первой встречи с тогдашним президентом России Дмитрием Медведевым Обама заявил, что американские войска появились в Манасе исключительно для борьбы с исламскими экстремистами в Афганистане, которых и Россия считает своими смертельными врагами. Москва настаивала на закрытии этой базы и в начале 2009-го предложила Бишкеку более 2 млрд дол. в качестве помощи (не оговаривая, но подразумевая изгнание американцев из Манаса), но когда четыре месяца спустя президент Киргизии Курманбек Бакиев договорился с США о новой сделке, она смолчала и отступила<sup>22</sup>. С тех пор Москва стоит на том, что США должны уйти из Центральной Азии, но только после того, как процесс стабилизации в Афганистане завершится. Вместе с тем Россия тоже согласилась участвовать в Северной сети снабжения, разрешив США совершать в год 4 500 полетов через свою территорию, а коалиционным силам — использовать российские железные дороги, за что и получила, предположительно, уже более одного миллиарда долларов<sup>23</sup>.

### Акт III: 2014 год и после

Северная сеть снабжения — это, пожалуй, лучшая иллюстрация того, как афганская война превратила Соединенные Штаты, Россию и все пять государств Центральной Азии в компаньонов. Это сотрудничество приглушило стратегическую конкуренцию между государствами Центральной Азии, обеспечив им финансовые и материальные выгоды, которые позволили их правительствам

укрепить свои позиции. Но поскольку сейчас война или, по крайней мере, ведущая роль Вашингтона в ней идет на спад, Центральная Азия сталкивается с рядом проблем, которые с выводом американских войск будут только углубляться. Между тем самим США придется сосредоточить усилия в основном на самом процессе вывода войск в ущерб обеспечению надежного будущего для Афганистана и в ущерб своим долгосрочным интересам в Центральной Азии.

После ухода США из Афганистана сфера их интересов в Центральной Азии неизбежно будет сужаться. Прежде всего, Вашингтон должен гарантировать, что Центральная Азия не превратится в рассадник транснациональных угроз, в частности терроризма, которые непосредственно затрагивают безопасность США, а также, что она не станет театром боевых действий с участием соседей, обладающих ядерным оружием, то есть американцам необходимо не допустить здесь региональных конфликтов и появления нестабильных государств.

Сама Центральная Азия сталкивается с некоторыми все более обостряющимися проблемами, которые, в отличие от 1990-х, носят внутрорегиональный характер, а не являются результатом гегемонистских амбиций соседних держав. Самыми опасными угрозами в предстоящее десятилетие станут напряженные отношения между государствами региона и ослабление властных структур в них самих. С уменьшением своего присутствия и влияния в этом регионе Вашингтон испытает искушение вернуться к стратегии, которой он придерживался на протяжении большей части 1990-х годов и в рамках которой Центральная Азия рассматривалась главным образом через призму геополитической конкуренции с Россией, а также с Китаем, который не только превратился в самого важного экономического партнера Центральной Азии, но и его отношения с США становятся

все более глобализованными. Однако главная цель политики США в 1990-х, а именно обеспечение суверенитета и независимости государств Центральной Азии, уже давно достигнута. И сейчас наибольшую угрозу стабильности этого региона (и, в конечном счете — интересам США) представляют уже не Россия или Китай, а внутрирегиональные патологии.

Хотя Центральная Азия получила заметную выгоду от военных действий США в Афганистане, в других отношениях дела обстоят хуже, и за последние десять лет многие проблемы этого региона лишь обострились. Северная сеть снабжения и общие интересы в борьбе с талибами стали основой для регионального сотрудничества в сфере безопасности (которого в противном случае просто не было бы), но с прекращением афганской кампании может исчезнуть сама основа для такого сотрудничества, а именно соответствующие финансовые стимулы и факторы безопасности, которые во время афганской войны обеспечивались Вашингтоном. Несмотря на функционирование Северной сети снабжения и сопутствующие усилия США и их партнеров по развитию экономического сотрудничества в Центральной Азии, показатели региональной торговли остаются низкими. Например, в 2010 году на долю внутрирегиональной торговли пришлось лишь 3,5 проц. от общего товарооборота Центральной Азии<sup>24</sup>.

Даже сама по себе неопределенность в отношении будущего Афганистана работает на региональную фрагментацию. Поскольку способность президента Карзая удерживать власть после ухода американцев вызывает большие сомнения, соседи Афганистана начали отстаивать свои собственные интересы — в ущерб региональному сотрудничеству; например, в июне 2012-го на саммите «Сердце Азии» в Кабуле они отказались подписать обязательство о невмешательстве во

внутренние дела Афганистана<sup>25</sup>. Узбекистан обвинил своих соседей (в том числе и Афганистан) в поддержке торговли наркотиками в регионе, в то время как Туркмения, по слухам, платит талибам за то, чтобы они держались подальше от туркмено-афганской границы<sup>26</sup>. Киргизия, Таджикистан и Узбекистан конкурируют между собой также в качестве поставщиков электричества в Афганистан, затрудняя работу международных агентств по развитию, финансирующих создание здесь новых линий электропередач. Многие государства Центральной Азии наладили связи с соседними непутунскими этническими группами на севере Афганистана (в том числе таджиками, узбеками и туркменами) и командирами их разнообразных вооруженных формирований, рассматривая их как потенциальный буфер, который позволил бы отгородиться от нестабильности или от талибов, вернувшихся к власти в более южных районах.

Помимо Афганистана, у стран Центральной Азии есть и другие поводы для разногласий: это и распределение воды, и границы, и региональная безопасность. Особенно осложнены отношения между Узбекистаном и Таджикистаном — до такой степени, что Ташкент в последние годы несколько раз приостанавливал железнодорожное сообщение между странами, прекращал поставки газа в Таджикистан и, более того, минировал значительную часть все еще спорной границы между обеими странами. А Бишкек утверждает, что в 2009–2011 годы на киргизско-узбекской границе произошло более 80 стычек<sup>27</sup>. Киргизия и Таджикистан хотят построить новые крупные плотины, которые позволили бы им обеспечивать себя электроэнергией. Узбекистан же выступает категорически против этих планов, поскольку в таком случае он, во-первых, лишится доходов от продажи электроэнергии соседям, а во-вторых, потеряет часть водных

ресурсов, жизненно важных для сельского хозяйства Узбекистана<sup>28</sup>.

Но самые важные проблемы Центральной Азии — это слабость здешних государств и постепенное ухудшение социально-экономической ситуации в них. Повсюду в Центральной Азии репрессивные и безразличные к собственным гражданам правительства по-прежнему провоцируют народное недовольство, кое-где окрашенное в цвета радикализма. Это недовольство к тому же подпитывается неопределенностью в деле

в силах безопасности, — удастся выявить и задержать менее 5 проц. проходящих через его территорию наркотиков<sup>30</sup>. А в Киргизии в бытность президентом Курманбека Бакиева дело дошло до того, что управление по контролю над наркотиками было в 2009 году ликвидировано.

Экспансия наркоторговли — лишь одна из причин слабости киргизской и таджикской государственности. В Таджикистане еще живо наследие гражданской войны 1990-х. И в последние несколько лет здесь нарастает

**“Все большая часть населения в Таджикистане, а также в Киргизии и в Узбекистане обращается к исламу как к средству решения проблем повседневной жизни”.**

наследования власти в двух самых важных государствах региона — в Казахстане и Узбекистане, а также всеобщим (кроме Казахстана) демографическим бумом, широким распространением коррупции и усилением неравенства. ВВП на душу населения в Киргизии и Таджикистане по паритетной покупательной способности составляет менее 2 500 дол. в год<sup>29</sup>. Несмотря на то что сохранение высоких цен на нефть обеспечивает производителям энергоносителей определенные преимущества, даже в Казахстане (с его ВВП на душу населения более 13 000 дол.) в конце 2011-го в городе Жанаозен на западе страны произошли бурные протестные выступления нефтяников.

Бедность в сочетании с близостью к маковым полям Афганистана подпитывает еще одну, может быть, самую пагубную проблему Центральной Азии — проблему коррупции. Хуже всего ситуация в Киргизии и Таджикистане, где наркотрафик уже серьезно подорвал государственные институты. По оценкам Управления ООН по наркотикам и преступности, в Таджикистане — из-за популистства официальных лиц, в том числе

волна насилия, поскольку Душанбе стремится отстранить от дел бывших членов оппозиции времен гражданской войны. Такая воинственность в общем и целом не является порождением радикального исламизма. Дело в другом: поскольку альтернативные каналы влияния в политической жизни перекрыты, оппозиция и местные исламисты в регионе все чаще выступают совместно. В то же время все большая часть населения в Таджикистане, а также в Киргизии и в Узбекистане (по крайней мере, в Ферганской долине) обращается к исламу как к средству решения проблем повседневной жизни. Хотя в большинстве своем это люди мирные и аполитичные, рост религиозных настроений в сочетании с географической близостью Афганистана и Пакистана создает здесь благодатную почву для появления, как минимум, очагов экстремизма<sup>31</sup>. Между тем группы боевиков в Центральной Азии, прежде всего, остатки Исламского движения Узбекистана хотели бы воспользоваться выводом американских войск из Афганистана, чтобы воссоздать плацдарм, с которого со временем можно будет атаковать и саму Центральную Азию<sup>32</sup>.

Хотя в Центральной Азии нарастают внутренние проблемы, за последние два десятилетия ей в значительной мере удалось выйти из сферы экономической господства России, и теперь она уже ощущает себя в центре становящейся все более многополярной Евразии. Эта многополярность частично представляет собой результат усилий Запада по созданию новой транзитной инфраструктуры, но еще более — следствие быстрого экономического проникновения сюда Китая. В последние годы Пекин финансирует строительство газопровода через Туркмению, Узбекистан и Казахстан и нефтепровода из Казахстана в свою западную провинцию Синьцзян. Китай также лидирует в строительстве автомобильных и железных дорог в странах Центральной Азии, в основном для того, чтобы обеспечить выход продукции своих собственных заводов на рынки Европы и Ближнего Востока. Торговля Китая со странами Центральной Азии с начала нового тысячелетия тоже заметно расширилась. Сегодня товарооборот между Китаем и Центральной Азией более чем вдвое превышает соответствующий российский показатель<sup>33</sup>. Инвестирует сюда Россия по-прежнему больше Китая, но и в этом отношении разрыв резко сократился<sup>34</sup>. Хотя многие жители Центральной Азии боятся превращения своего региона в неоколониальный ресурсный придаток Китая, вместе с тем рост китайского присутствия позволяет им не опасаться чрезмерной зависимости от России, чего Вашингтон давно добивался.

Но Китай — не единственная держава, расширяющая свое присутствие в Центральной Азии. Важным культурным и экономическим субъектом здесь без лишнего шума стала Турция; она занимает первое место среди экспортеров в Таджикистан и второе место среди экспортеров в Туркмению и Узбекистан<sup>35</sup>. И хотя сейчас внимание Анкары все больше переключается на кри-

зисы в соседних с ней странах (прежде всего — в Сирии), она прочно обосновалась в Центральной Азии, используя и культурные связи, и свою роль моста, связующего Запад с Востоком. Присутствие Ирана, хотя его во многих отношениях сдерживают международные санкции, связанные с его ядерной программой, тоже становится здесь все более заметным, особенно в Таджикистане. Правительства стран Центральной Азии, конечно, не заинтересованы в проникновении сюда исламизма иранского толка, но они понимают, что Иран и его порты могут обеспечить им выход на мировые рынки, и в любом случае Тегерану до сих пор хватало здравого смысла, чтобы не подливать масла в огонь в Центральной Азии. Соединенные Штаты хотели бы, чтобы более заметную роль здесь играла Индия, но пока она несколько отстает, хотя ее присутствие все же гораздо более заметно, чем в 1990-х годах. И конечно, сами Соединенные Штаты и их европейские союзники сейчас «сидят» в Центральной Азии гораздо прочнее, чем два десятилетия назад.

### Заключение

Политические и геостратегические вызовы, с которыми Центральной Азии приходится сталкиваться сегодня, существенно отличаются от тех, перед которыми она стояла в 1990-х. Поэтому иным должен быть и подход Вашингтона к Центральной Азии. Хотя сейчас, как и тогда, Центральная Азия страдает от слабости государственных структур и недостаточности региональной интеграции, в последние два десятилетия все же имел место заметный прогресс в становлении центральноазиатских государств как независимых, суверенных международных акторов. В то же время стратегический ландшафт Центральной Азии да и Евразии в целом становится все более многополярным. Российское господство больше не угрожает

региональной стабильности, как это было в первые годы после распада Советского Союза, но теперь ей угрожают плохое управление, коррупция и взаимное недоверие.

Как и Соединенные Штаты (и другие крупные региональные державы, в том числе Китай и Индия), Россия только выиграла бы от выхода Центральной Азии на мировые рынки, тогда как слабая Центральная Азия с ее проблемами могла бы представлять опасность для России. Поэтому к поиску решений проблем этого региона США долж-

утверждал Бжезинский в 1997 году, в то время как США должны разрушить монополию на доступ к Центральной Азии, которой Россия в то время обладала, «полное вытеснение России из этого региона не является ни желательным, ни выполнимым, как и разжигание вражды между новыми государствами этого региона и Россией»<sup>36</sup>. Теперь, когда монополия России осталась в прошлом, США и их союзники должны всерьез задуматься над тем, как сделать так, чтобы защита Россией своих постоянных интересов в этом регионе

### “Российское господство больше не угрожает региональной стабильности, но теперь ей угрожают плохое управление, коррупция и взаимное недоверие”.

ны привлечь всех соседей Центральной Азии. Из них именно России суждено играть центральную роль в этих процессах, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Благодаря своему значимому военному присутствию (более 7 000 солдат в Таджикистане, плюс несколько меньший военный контингент в Киргизии и Казахстане, плюс ее возможности в институциональных рамках ОДКБ), Россия может реально участвовать в обеспечении безопасности в этом регионе после вывода американских войск из Афганистана, и эту возможность США должны использовать.

Сейчас государства Центральной Азии (в частности, благодаря усилиям Вашингтона в 1990-е годы) имеют устойчивые отношения со многими иностранными партнерами, и ни военное присутствие России, ни ее амбициозные планы в отношении региональной интеграции в рамках Таможенного союза, ОДКБ или Евразийского союза не представляют для суверенитета государств Центральной Азии такой опасности, какую представлял контроль за их жизненно важными коммуникациями со стороны России в 1990-х. Как

способствовала решению проблем, представляющих взаимный интерес.

По мере того как политический и экономический ландшафт в Центральной Азии становится все более многополярным, забота Вашингтона о суверенитете и независимости этого региона теряет смысл. Полная зависимость стран Центральной Азии от России, которая восходит ко временам военной экспансии царского правительства в середине XIX века, осталась в прошлом. Усилия Москвы в направлении постсоветской интеграции, противодействовать которой недавно призывала США Хиллари Клинтон, это не столько попытка повторной советизации Центральной Азии, сколько своего рода арьергардные бои, имеющие целью укрепление слабеющего (хотя все еще значительного) влияния России в этом регионе<sup>37</sup>. Отношение Соединенных Штатов к этим усилиям, к сожалению, в большой мере определяется наследием холодной войны и мышлением в категориях баланса сил, которые мешают Вашингтону непредвзято и творчески оценивать возможности взаимодействия с Россией и с разнообразными многосторон-

ними организациями, бурно растущими под крылом России в этом регионе.

Стремление России к интеграции в Центральной Азии не только представляет гораздо меньшую угрозу, чем полагают многие американские чиновники и аналитики, но наоборот, при правильном подходе это позволило бы США косвенно воздействовать на источники проблем в Центральной Азии даже после того, как американские войска уйдут из Афганистана и Центральная Азия перестанет быть одним из высших приоритетов во внешней политике Вашингтона. Москва, как непосредственно, так и через ОДКБ, претендует на расширение своей роли в обеспечении региональной безопасности после 2014 года. Хотя до сих пор ОДКБ упорно отказывалась брать на себя бремя обеспечения реальной защиты региона (в частности, от этнического насилия, охватившего юг Киргизии в конце 2010-го), создание новых организаций, в том числе сил быстрого реагирования, наряду с ежегодными учениями «Канал» по линии борьбы с наркотиками, позволяет надеяться, что со временем ее возможности расширятся<sup>38</sup>.

Поскольку доминирование России уже не является главной угрозой стабильности в Центральной Азии (а тем более интересам США в этом регионе), у Вашингтона нет особых причин рефлекторно противодействовать более широкому присутствию в регионе России, которая помогла бы здешним государствам охранять свои границы, бороться с наркотрафиком и боевиками, как своими, так и пришлыми. А вот что США обязательно должны делать, пользуясь снижением уровня своей зависимости от Центральной Азии, так это в большей мере сосредоточиться на проблемах государственного управления в странах региона. Теперь можно гораздо более откровенно, чем в недавнем прошлом, обсуждать с местными партнерами возможные методы восстановления разрушенной

судебной системы и верховенства закона, а также стимулирования экономических реформ. Принимая во внимание важнейшую роль людей в погонах в сохранении целостности слабых государств Центральной Азии, необходимо также придать новый импульс институциональным реформам в силовом секторе. В плане экономики США должны приветствовать приток китайских, индийских, турецких и других иностранных инвестиций в Центральную Азию, которые стали бы важнейшим фактором более масштабного вовлечения Центральной Азии в мировую экономику. Следует лишь проявлять осторожность в отношении крупных инфраструктурных проектов, преследующих геополитические цели и не имеющих серьезного экономического обоснования.

Вашингтону также следует быть осмотрительным, определяя свою роль в обеспечении безопасности в этом регионе. Сохранение повышенного военного присутствия в Центральной Азии после вывода войск из Афганистана может лишь способствовать возобновлению стратегического соперничества с Россией, а в дальнейшем и с Китаем. Конечно, США хотели бы сохранить некоторое остаточное военное присутствие в этом регионе для обеспечения себе доступа в Афганистан (а в случае необходимости и в Пакистан). Но такое присутствие должно быть минимальным, и соответствующие планы Вашингтона должны быть максимально прозрачными для руководителей государств Центральной Азии и их соседей. Кроме того, США должны соблюдать осторожность и в части новых поставок оружия в этот и так уже нестабильный регион. Усилия по реформированию местных вооруженных сил и сил безопасности должны быть нацелены на повышение их эффективности в борьбе с проблемами, с которыми они сталкиваются у себя дома, а не иметь в виду переориентацию их на Запад просто ради ослабления влияния России.

Наконец, даже при всем своем стремлении отрешиться от прошедшего военного десятилетия США ни в коем случае не должны полностью отвернуться от этого региона. Это предостережение относится в первую очередь к Афганистану, но и ко всей Центральной Азии тоже. Несмотря на растущую многополярность связей, правительства стран Центральной Азии хотят иметь с Соединенными Штатами хорошие отношения и ощущать американское присутствие в своем регионе. В отличие от соседних держав, у США действительно есть и возможность, и заинтересованность в решении проблем управления в Центральной Азии. На стратегическом уровне государства Центральной Азии ценят присутствие США именно потому, что они понимают, что

Соединенные Штаты не представляют и не могут представлять угрозу для их суверенитета и независимости. Таким образом, хотя Вашингтону было бы полезно сотрудничать с русскими и китайцами с целью поддержания стабильности в этом регионе, не следует просто оставлять им этот регион. И в ближайшее десятилетие Соединенным Штатам в Центральной Азии следует заботиться прежде всего о выборе правильного соотношения между присутствием и самоограничением, о сотрудничестве с соседями Центральной Азии и обеспечении гибкого стратегического баланса. Для этого Вашингтону требуется стратегия, основанная на знании реального положения дел в сегодняшней Центральной Азии, а не просто на ностальгии по прошлому. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> *Unocal* отказалась от этого проекта в 1998 году, когда отношения между Вашингтоном и правительством талибов ухудшились и Конгресс США вмешался, стараясь заблокировать эту сделку. См.: *Afonin S. The TAPI Gas Pipeline: Pro et Contra // International Affairs (Moscow). Dec. 2011. 57(6). P. 113–120.*

<sup>2</sup> Американская *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)* предоставила 100 млн дол. на страхование рисков, а Экспортно-импортный банк США предоставил гарантии инвестиций на 160 млн долларов. См.: *OPIC Provides \$100 Million in Insurance for Loans to Caspian Pipeline Project. 2004. 4 Feb. (<http://finance.groups.yahoo.com/group/EnergyNewsletterTurkey/message/230>), а также: Ex-Im Bank Approves \$160 Million Guarantee to Support Baku–Tbilisi–Ceyhan Pipeline. PR Newswire, <http://www.prnewswire.com/news-releases/ex-im-bank-approves-160-million-guarantee-to-support-baku-tbilisi-ceyhan-pipeline-73423362.html>.*

<sup>3</sup> *Stulberg A. N. Well-Oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia's Energy Statecraft in Eurasia. Albany: SUNY Press, 2007. P. 102.*

<sup>4</sup> *Greenberg I., Kramer A. E. Cheney, Visiting Kazakhstan: Wades Into Energy Battle // New York Times. 2006. 6 May*

<sup>5</sup> *Analysis: Kazakhstan and the BTC Pipeline // UPI. 2008. 15 Oct. Одно время Астана также обсуждала возможность сооружения газопровода на запад – в Азербайджан.*

<sup>6</sup> См. тезисы выступления посла Ричарда Морнингстара, специального советника Клинтон по проблемам энергоносителей в Каспийском регионе: *From Pipe Dream to Pipeline: The Realization of the Baku–Tbilisi–Ceyhan Pipeline // Harvard Univ. Belfer Center for Science and International Affairs. 2003. 8 May ([http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/12795/from\\_pipe\\_dream\\_to\\_pipeline.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/12795/from_pipe_dream_to_pipeline.html)).*

<sup>7</sup> *Brzezinski Z. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. N. Y.: Basic Book, 1997. P. 148.*

<sup>8</sup> См.: *Stulberg A. N. Op. cit. P. 99–110, 117–129.*

<sup>9</sup> Подробнее об этих программах см. прежде всего: *Vinnikov A. NATO and Central Asia: Security, Interests, and Values in a Strategic Region // Security and Human Rights. 2009. 20(1). P. 68–82, а также:*



NATO Euro-Atlantic Partnership Council, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.html>

<sup>10</sup> См.: *Olcott M. B.* Central Asia's Second Chance. Wash. DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005. P. 71–72.

<sup>11</sup> См., напр.: *Carrothers Th.* The Backlash Against Democracy Promotion // Foreign Affairs. Mar./Apr. 2006. 85(2).

<sup>12</sup> *Talbott S.* A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia // Address at the Johns Hopkins Univ. School of Advanced International Studies. 21 July 1997, <http://www.state.gov/www/regions/nis/970721talbott.html>

<sup>13</sup> Силы ИСАФ могли пользоваться в Центральной Азии следующими базами: Соединенные Штаты — Карши-Ханабад в Узбекистане (до «изгнания» в 2005-м) и Манас в Киргизии; Франция — аэропорт Душанбе в Таджикистане, Германия — аэропорт Термез в Узбекистане. В начале 2013 года Казахстан также открыл для французских сил новый транзитный центр в Чимкенте.

<sup>14</sup> *Tynan D.* Kyrgyzstan: US Armed Forces to Remain at Air Base for Afghan Resupply Operations // Eurasianet. 22 Jun. 2009, <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav062309b.shtml>. О доходах, получаемых от контрактов на энергоносители, см.: *Cooley A.* Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia. Oxford: Oxford UP, 2012. P. 49–50.

<sup>15</sup> U.S. Census Bureau. U.S. Government Foreign Grants and Credits by Type and Country: 2000 to 2010, <http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s1297.pdf>

<sup>16</sup> Этот сдвиг описан в работе: *Cooley A.* Op. cit. P. 49–50.

<sup>17</sup> *Juraev Sh.* Kyrgyz Democracy: The Tulip Revolution and Beyond // Central Asian Survey. Dec 2008. 27 (3-4). P. 253–264; *Cooley A.* U.S. Bases and Democratization in Central Asia // Orbis. Winter 2008. 52(2). P. 65–90.

<sup>18</sup> *Hormats R. D.* The United States' "New Silk Road" Strategy: What Is It? Where Is It Headed? // Department of State. 29 Sept. 2011, <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/174800.html>

<sup>19</sup> *Linn J.* Central Asian Regional Integration and Cooperation: Reality Or Mirage? // EDB Eurasian Integration Yearbook 2012. Almaty: Eurasian Development Bank, 2012. P. 111–113.

<sup>20</sup> *Jonson L.* Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy. L.: I.B. Tauris, 2004. P. 85–86.

<sup>21</sup> *Smith R. J., Kessler G.* U.S. Opposed Calls at NATO for Probe of Uzbek Killings // Washington Post. 14 June 2005. Radio Free Europe/Radio Liberty, "Factbox: Andijon Timeline," <http://www.rferl.org/content/article/1061536.html>

<sup>22</sup> Однако Москва не забыла двуличия Бакиева и поддержала его отставку в начале 2010 года. См.: *Trilling D., Umetov Ch.* Kyrgyzstan: Is Putin Punishing Bakiyev? // Eurasianet. 5 Apr. 2010, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040610a.shtml>

<sup>23</sup> *Goosdev N.* The Realist Prism: U.S.—Russia Reset on Display in Afghanistan // World Politics Review. 1 July 2011, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/9347/the-realist-prism-u-s-russia-reset-on-display-in-afghanistan>

<sup>24</sup> *Mogilevskii R.* Trends and Patterns in Foreign Trade of Central Asian Countries // Univ. of Central Asia Institute of Public Policy and Development. Working Paper No. 1. May 2012, <http://www.ucentralasia.org/downloads/UCA-Trends&PatternsForeignTradeCA-Eng-May2012.pdf>

<sup>25</sup> *Gharekan Ch. R., Inderfurth K. F.* An Umbrella for Afghan Stability // New York Times. 2012. 29 June.

<sup>26</sup> *Pannier B.* Central Asian States Profess Unity, but Grow Farther Apart. Radio Free Europe/Radio Liberty, 3 Aug 2009; *Gavrilis G.* Why Regional Solutions Won't Help Afghanistan: The Myth of Neighbourly Harmony // Foreign Affairs. 2011. 28 Oct.

<sup>27</sup> *Мухин В.* Центральноазиатский миротворческий вопрос // Независимая газета. 2011. 13 мая.

<sup>28</sup> International Crisis Group. Central Asia: Water and Conflict. 30 May 2002, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/Central%20Asia%20Water%20and%20Conflict.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/Central%20Asia%20Water%20and%20Conflict.pdf)

<sup>29</sup> International Monetary Fund. World Economic Outlook Database. Apr. 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

<sup>30</sup> См.: *Rousseau R.* A Stable Afghanistan is Unlikely Without a Stable Tajikistan // Global Asia. 2012. May 31.

<sup>31</sup> Tajikistan: Islamic Militancy No Phantom Menace. Institute for War and Peace Reporting. 2011, 10 May, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dd261921a.html>

<sup>32</sup> *Blake R. O.* Islamist Militant Threats in Eurasia // Testimony to U.S. House of Representatives Committee on Foreign Affairs. 2013. 27 Feb., <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA14/20130227/100314/HHRG-113-FA14-Wstate-BlakeR-20130227.pdf>

<sup>33</sup> International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics, <http://elibrary-data.imf.org/finddatareports.aspx?d=33061&e=170921>

<sup>34</sup> В 2010 году объем прямых инвестиций Китая в Центральной Азии составил 2,9 млрд дол., а России – 3,17 млрд долларов. См.: China Ministry of Commerce. 2010 Statistical Bulletin

of China's Outward Foreign Direct Investment; Central Bank of the Russian Federation. Прямые инвестиции из Российской Федерации за границу по состоянию на 1 января 2010 г. и 1 января 2011 года.

<sup>35</sup> Turkish Republic. Ministry of Economy.

<sup>36</sup> *Brzezinski Z.* Op. cit. P. 149.

<sup>37</sup> *Clapper B.* Clinton Fears Efforts To "Re-Sovietize" in Europe // Associated Press. 2012. 6 Dec.

<sup>38</sup> *Путин В.* Выступление на заседании Совета коллективной безопасности ОДКБ в расширенном составе. Кремль. 15 мая 2012, <http://www.kremlin.ru/transcripts/15346>

# Народная республика превращается в империю

Возможно, Китай и не стремится построить империю в Центральной Азии, но это единственная держава, действующая здесь комплексно и с расчетом на долгосрочную перспективу | **РАФФАЭЛЛО ПАНТУЧЧИ, АЛЕКСАНДРОС ПЕТЕРСЕН**

**З**аявление президента Обамы в конце 2011 года о развороте его администрации в сторону Азии знаменовало радикальный пересмотр геополитической доктрины США — перенос акцентов с Европы и Ближнего Востока на Азию и Тихоокеанский регион. Будучи реакцией на все более явные стратегические последствия усиления Китая, этот сдвиг предвещает новую эру великодержавного политического соперничества США и Китая за контроль над водами Тихого океана. Но в правильном ли направлении смотрят Соединенные Штаты?

Некоторые американские стратеги, в частности Роберт Каплан, писали, что возможная холодная война с Китаем будет менее обременительной, чем советско-американская, поскольку для нее потребуются лишь военно-морская составляющая, а не постоянно дислоцированные в странах-союзницах сухопутные войска, предназначенные сдерживать континентальную угрозу. Возможно, это верно в отношении, скажем, Южно-Китайского моря или Малаккского пролива. Но при этом упускается из виду огромная

территория Центральной Азии, где Китай укрепляет свои позиции, неожиданно-негаданно превращаясь в империю. Между тем, как однажды выразился генерал Народно-освободительной армии Китая Лю Ячжоу, Центральная Азия — это «самый лакомый кусок пирога, ниспосланный Небесами современному Китаю».

На протяжении большей части своей истории Китай экономически был сугубо сухопутной державой. И сегодня подъем Китая в геополитическом смысле ярче всего проявляется на суше — в Евразии, вдали от мощи Тихоокеанского флота США и от тихоокеанских союзников Вашингтона, а также вдали от сферы влияния других азиатских держав, таких как Индия. Поэтому западным политикам следовало бы стряхнуть пыль со старых работ сэра Хэлфорда Маккиндера, который утверждал, что самым важным из всех географических регионов планеты — осью мира — является Центральная Азия (а не те регионы, которые выделял великий стратег морской мощи США Альфред Тайер Мэхэн). Чтобы правильно понять процесс геополитического и стратегического восхождения Китая, Соединенным Штатам следует обратить больше внимания на растущее китайское присутствие в Центральной Азии.

ПЕРЕВОД СТАТЬИ РАФФАЭЛЛО ПАНТУЧЧИ И АЛЕКСАНДРОСА ПЕТЕРСЕНА (RAFFAELLO PANTUCCI AND ALEXANDROS PETERSEN) "CHINA'S INADVERTENT EMPIRE", ОПУБЛИКОВАННОЙ В ЖУРНАЛЕ THE NATIONAL INTEREST (NO 122, NOVEMBER/ DECEMBER 2012) © 2012, THE NATIONAL INTEREST. ПУБЛИКУЕТСЯ С ЛЮБЕЗНОГО РАЗРЕШЕНИЯ THE NATIONAL INTEREST

Действительно, Китай в состоянии бросить вызов присутствию США в Тихом океане лишь постольку, поскольку он упрочил свои тылы на суше — в Центральной Азии — и чувствует себя достаточно защищенным с этой стороны, чтобы противодействовать Соединенным Штатам на море. Как писал Каплан, «одним фактом выхода на морские просторы, как он это делает сейчас, Китай демонстрирует преимущества своего положения на суше, в самом сердце Азии».

За всю свою историю Китай никогда не был морской державой. Если не считать морских экспедиций исследователя и дипломата Чжен Хэ в XV веке, мощь китайских империй традиционно базировалась на сухопутных силах. И даже Чжен Хэ, при всех его талантах мореплавателя, в конце концов был «списан на берег» во исполнение указа «хайцзин» (о запрете морской торговли с иностранцами), что ознаменовало отказ Китая от морской экспансии. Династии императорского Китая были озабочены почти исключительно поддержанием целостности своей обширной сухопутной державы.

Эта идея первоочередной значимости сухопутной территории сохраняется и ныне, выражаясь, например, в озабоченности Коммунистической партии Китая внутренним экономическим ростом. Прежде всего это механизм выживания, позволяющий подтверждать способность партии эффективно управлять страной и тем самым оправдывать сохранение ею своей господствующей роли. Но это также и способ заставить служить китайскую внешнюю политику интересам Китая.

Нигде это не проявляется нагляднее, чем в Центральной Азии — регионе, в отношении которого основной упор в политике Китая неизменно делается на контроль над природными ресурсами. В последнее время эта политика перерастает также в стратегию, способствующую процветанию соседних

государств, с которыми мог бы торговать Синьцзян — беспокойная западная провинция Китая. Синьцзян удален от Центра (здесь все происходит фактически на два часа позже, чем в Пекине, хотя официально время в Синьцзяне пекинское), богат природными ресурсами, мало населен, но при этом обременен межнациональной рознью, которая периодически находит выход во вспышках насилия и давно уже стала головной болью для тех, кто заседает в правительственном комплексе Чжунаньхай в Пекине.

Проблемы Синьцзяна вновь обострились в июле 2009-го, когда в ходе волнений в столице провинции городе Урумчи погибло более двухсот человек. Начавшись с протестов, вызванных сообщениями о притеснении рабочих-уйгуров в провинции Гуандун, беспорядки быстро разрослись, и толпы уйгуров вышли на улицы, забивая до смерти первых встречных этнических китайцев — ханьцев. На следующий день возмущенные ханьцы устроили «контрбеспорядки», направленные против уйгуров, а заодно и против неспособности китайского руководства защитить их и решить давние проблемы этой провинции. Президент Китая Ху Цзиньтао даже досрочно покинул саммит G8 в Италии, чтобы собственноручно контролировать сложившуюся ситуацию.

После этой волны насилия Пекин решил, что перемены назрели. Руководители органов безопасности Урумчи были вынуждены уйти в отставку, а в апреле 2010-го был отстранен от должности несменяемый местный партийный босс Ван Лекуан. На его место пришел Чжан Чунсянь, бывший губернатор провинции Хунань, работа которого по экономическому развитию этой провинции получила самую высокую оценку. Важнейшим элементом стратегии обновления в Синьцзяне стала рабочая конференция в мае 2010 года, которая подготовила ряд ключевых решений. Ответственность за отдельные

части Синьцзяна была возложена на более богатые провинции. Государственным же энергетическим компаниям, эксплуатирующим углеводородные богатства Синьцзяна, было дано указание оставлять в этой провинции больше денег в виде налогов; в Кашгаре (южной части Синьцзяна) и Хоргосе (часть этого района принадлежит Казахстану) были созданы особые экономические зоны. Подчеркивая роль внешней торговли в развитии провинции, власти трансформировали Урумчийскую внешнеторгово-экономическую ярмарку (*China Urumqi Foreign Economic Relations*

Пока нет уверенности, что сам Китай в полной мере сознает масштабы воздействия этой своей региональной деятельности по «перестройке» Центральной Азии и правильно оценивает отношение к ней здешних государств. Китайцы просто стараются обеспечить развитие Синьцзяна, получая из Центральной Азии все то, что им для этого нужно. Влияние России в этом регионе сегодня проходит отметку исторического минимума, да и позиции США не кажутся незыблемыми — во всяком случае в Центральной Азии широко распространено мнение, что

### **“Китайские государственные горнодобывающие компании инвестировали около 4 млрд дол. в эксплуатацию медного рудника к юго-востоку от Кабула”.**

*and Trade Fair*) в гораздо более масштабную Евроазиатскую выставку в Урумчи (*CAE Expo*).

Но провинции, подобно Синьцзяну не имеющие выхода к морю, могут успешно развиваться только при условии, что их ближайшие соседи достаточно стабильны и зажиточны, чтобы с ними можно было наладить торговые отношения. В этом смысле Синьцзяну, граничащему с Пакистаном, Афганистаном, Таджикистаном, Киргизией, Казахстаном, Россией и Монголией, досталось не самое благоприятное окружение. Поэтому Китай весьма заинтересован в развитии экономики и обеспечении безопасности в Центральной Азии, включая пять постсоветских среднеазиатских государств и Афганистан.

Эта озабоченность находит свое отражение в многообразной деятельности Китая в регионе в любых сферах, будь то безопасность, экономика или культура. Примечательно, что эти усилия не выглядят элементами цельной и продуманной стратегии. Но в совокупности из них складывается картина более полная, чем принято считать.

американцы в стратегическом плане уйдут из этого региона, как только из Афганистана будет выведена большая часть войск. Так что Китай неожиданно превращается в империю. Не имея четкой стратегии и стараясь «не высовываться» (это типичная политика китайцев), КНР тем не менее становится самым влиятельным актором в Центральной Азии.

Об этом свидетельствуют внушительные китайские инвестиции в разработку природных ресурсов, развитие инфраструктуры, создание институтов Конфуция, спонсирование китайским правительством некоммерческих организаций, продвигающих китайский язык и культуру, укрепление безопасности и создание многосторонней региональной организации. Китай также поощряет трансграничных торговцев, на которых держится древний «Великий шелковый путь». Все это происходит под эгидой Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), позволяя Китаю демонстрировать, что его активность в этом регионе опирается на согласие здешних держав.

Во главе угла идет экономика, и ярче всего это проявляется в интенсивной скупке Китаем месторождений углеводородов и минерального сырья. В Казахстане Китайская национальная нефтегазовая корпорация (*CNPC*) стала компаньоном местного государственного предприятия (ГП) «КазМунайГаз», чтобы гарантированно иметь те 4 процента импортируемой нефти, которые Китай получает из Казахстана. Почти треть китайского импорта природного газа в настоящее время приходится на Туркмению, и транспортируется этот газ, главным образом, по спешно проложенному трубопроводу Центральная Азия – Китай. В 2011 году по нему в КНР поступило 15,5 млрд куб. м газа, в этом году *CNPC* намерена прокачать по газопроводу 24,1 млрд куб. м, со временем рассчитывая довести этот поток до 65 млрд куб. м в год. Кроме того, *CNPC* получила права на разработку нефтяного поля в бассейне Амударьи на севере Афганистана, расположенного выше по течению от уже разрабатываемого месторождения в Туркмении. Аналитики в Кабуле полагают, что это поле недостаточно велико для компании такой величины, как *CNPC*, но реализация данного проекта обеспечит ей возможность подготовиться к будущим контрактам в этой богатой углеводородами области.

Китайские фирмы идут в Центральную Азию не только за нефтью и газом. Государственные горнодобывающие компании *Jiangxi Copper* и *China Metallurgical Group Corporation (MCC)* в рамках взаимного партнерства инвестировали около 4 млрд дол. в эксплуатацию медного рудника Мес Айнак к юго-востоку от Кабула. И хотя на последних тендерах в Афганистане, связанных с добычей полезных ископаемых, китайские фирмы не бросались в глаза, они несомненно обратили внимание на оценку запасов полезных ископаемых в этой стране, сделанную Геологической службой США: она определе-

на почти в триллион долларов. Кроме того, китайские горнодобывающие компании получили концессии на добычу золота в Киргизии и Таджикистане.

Но хотя эти природные богатства помогут удовлетворить ненасытные потребности Китая в природных ресурсах, они не обязательно будут способствовать развитию Синьцзяна. Для этого в Центральной Азии потребуются создать соответствующую инфраструктуру. Иностранным компаниям-разработчикам в этом регионе с его все более ветшающей инфраструктурой советских времен фактически приходится начинать с чистого листа. И Китай здесь не единственный игрок. В Узбекистане заметно присутствие Южной Кореи, а на рынке Туркмении доминируют турецкие и французские фирмы. Но примечательно то, что китайские подрядчики строят дороги, ведущие в Синьцзян и из него. Дорога из Кашгара в киргизский город Ош через перевал Иркештам была построена Китайской корпорацией по строительству дорог и мостов (*CRBC*). В начале этого года можно было наблюдать китайских водителей в характерных зеленых военных шинелях с блестящими металлическими пуговицами за рулем грузовиков, груженых грунтом для завершения строительства последних участков этой дороги. Силами китайских ремонтных подразделений также строятся дороги в Таджикистане от Душанбе к афганской границе. О присутствии иностранных рабочих свидетельствуют и надписи на двух языках: русском и китайском. В Таджикистане единственная платная дорога в стране, идущая на север из Душанбе в Худжанд, сооружена китайской фирмой, а разваливающийся, некачественно спроектированный иранцами туннель на перевале Шахристан скоро будет заменен туннелем, построенным китайцами.

Китай активно участвует и в развитии железнодорожного сообщения в регионе. Строится железная дорога из Китая через

Киргизию в Узбекистан. Строятся другие рельсовые пути для укрепления связей с Казахстаном, по которым, в частности, будут ходить закупаемые в Китае высокоскоростные поезда. Китайские компании инициируют или поддерживают создание других элементов инфраструктуры, в том числе газомерных станций в Узбекистане, телекоммуникаций по всему региону и гидроэнергетических объектов в Таджикистане.

Возникают различные формы финансирования. Главная из них — это использование связанных кредитов или кредитных линий через Китайский экспортно-импортный банк. Эти кредиты, часто предоставляемые с условием обязательного получения контрактов китайскими компаниями, способствуют увеличению числа китайских железнодорожных вагонов в регионе, а также китайских дорожных рабочих. Кроме того, китайские компании часто выигрывают тендеры по проектам, предлагаемым Азиатским банком развития (АБР). Региональные представители АБР публично хвалят китайские компании за их работу. Программа АБР «Центральноазиатское региональное экономическое сотрудничество» (*CAREC*) согласуется с основной целью китайского дорожного строительства в этом регионе — соединить слабо развитый Синьцзян с его более богатыми соседями. При этом Китай желает, чтобы эта инфраструктура была сориентирована в направлении именно Китая, а не Афганистана, как того хочет АБР.

Плоды этого авто- и железнодорожного строительства уже можно видеть на рынке «Кара-Суу» в Киргизии, на «Барахолке» в Казахстане и даже на базарах Туркменабада в Туркмении, недалеко от границы с Узбекистаном. Для доведения товаров до местных покупателей прямо на поля приезжают груженые трейлеры. Торговцы в Узбекистане сообщают, что они используют китайские автомобильные и железнодорож-

ные пути для подвоза товаров из Гуанчжоу и Урумчи на свои рынки, в то время как рынок в Душанбе, метко названный Шанхайским, специализируется в основном на строительстве и обустройстве домов. Здесь торгуют, в частности, кондиционерами, телевизорами и безделушками из тех, что обычно ассоциируются с Китаем. Перемещение товаров в обе стороны, способствующее расширению присутствия Китая на рынках Центральной Азии, открытию рынков Синьцзяна и обеспечению занятости в регионе, осуществляется, главным образом, силами китайских торговцев и водителей грузовиков.

В своей совокупности это может показаться согласованной стратегией, но пока мало доказательств того, что она разрабатывалась Пекином сознательно, как некий грандиозный план. Помимо программы развития Синьцзяна, Китай также уделяет много внимания ШОС, еще не вполне зрелой организации, изначально создававшейся для разрешения пограничных споров в регионе. Для Пекина было бы идеально, чтобы эта организация стала инструментом, с помощью которого можно было бы направлять китайские инвестиции в экономику региона. Пекин выдвинул идею создания банка развития ШОС и зоны свободной торговли ШОС. На последнем саммите в Пекине Китай пообещал выделить 10 млрд дол. на региональную поддержку в рамках этой организации. Но подобные устремления не вполне разделяют другие члены ШОС, в частности, Россия, которая видит в усилении влияния Китая в Центральной Азии прямую угрозу своим интересам. Региональные тяжеловесы, такие как Казахстан, со своей стороны, тоже боятся быть раздавленными китайской экономической машиной.

Скрытые опасения экономического господства Китая характерны для всей Центральной Азии. Узбекистан с беспокойством отслеживает киргизскую ситуацию,

с замиранием сердца ожидая, что же будет с ним, если китайские товары заполняют его рынки, как это произошло в Киргизии. Боязнь роста безработицы и китайского господства в регионе еще больше усиливает тот факт, что, приходя в Центральную Азию, китайские фирмы часто привозят с собой и своих рабочих из Китая. Сознывая все это, Китай прилагает усилия для развития культурных связей с регионом, чтобы по возможности приглушить возникающие опасения.

В рамках подобных усилий в Центральную Азию направляются культурные делега-

Туркменском национальном институте языков мира. В Афганистане одним из инструкторов Кабульского университета руководит серьезный молодой афганец, владеющий мандаринским диалектом китайского языка, в то время как преподаватели из Китая ожидают, когда обстановка в стране стабилизируется. Студенты этого института в основном собираются стать торговцами или помогать в семейном торговом бизнесе. Кое-кого из них берут на работу китайские фирмы, функционирующие в этом регионе и нуждающиеся в менеджерах и переводчиках.

**“Формирование грядущей Китайской империи будет происходить благодаря знанию местным населением китайского языка и его знакомства с китайской культурой”.**

ции и коллективы, в частности, китайские оркестры и театральные труппы. Пекин стремится также распространять китайский язык через сеть институтов Конфуция. В Киргизии эти институты и их филиалы существуют в Бишкеке, Оше, Нарыне и Джалал-Абаде. В Таджикистане головной институт в Душанбе имеет филиал вблизи Худжанда. В Узбекистане отделения института не могут составить серьезную конкуренцию местной системе образования на китайском языке (это наследие былой исторической роли Ташкента как регионального лидера в сфере образования и экономики). Но и здесь китайские кафедры местных университетов полагаются на профессуру из Китая, помогающую им в обучении местных студентов. В Казахстане отделения института имеются в Астане и Алматы; они существуют на базе местных университетов и обеспечивают обучение на китайском языке в развивающейся казахстанской системе образования. В Туркмении отделений института Конфуция нет, хотя имеются сведения, что несколько китайских преподавателей работают при

Китай также охотно принимает в свои университеты студентов из Центральной Азии, предлагая стипендии через институты Конфуция и другие программы помощи. Точные данные найти трудно, но в 2010 году в Китае обучалось почти восемь тысяч казахстанских студентов, а сейчас там проходит обучение не менее тысячи студентов из Туркмении. Некоторые из них являются участниками университетской программы ШОС, охватывающей сеть из пятидесяти четырех университетов в государствах – членах ШОС, которые отправляют группы студентов за рубеж для выполнения курсовых и дипломных работ. Долгосрочный эффект этого взаимодействия в сфере образования состоит в том, что Китай исподволь формирует следующее поколение власть имущих в Центральной Азии. Прогнозировать такой процесс трудно, однако последствия станут ощутимыми, когда нынешнее поколение обучающихся начнет доминировать в рабочей силе и в органах власти. Так что, в конечном счете, формирование грядущей Китайской империи будет происходить не вследствие централизованных усилий



Китая, а благодаря знанию местным населением китайского языка и его знакомства с китайской культурой.

Деятельность Китая в Центральной Азии естественно привлекает внимание и к ШОС. Это единственная региональная организация, созданная и возглавляемая Китаем, что лишний раз подчеркивает важность для Пекина этого региона, прилегающего к Китаю на западе. В состав ШОС входят Китай, Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан, так что она естественным образом соперничает

останется самой неуживчивой из соседних держав.

Официальные документы ШОС позволяют предполагать, что это антизападная и, в частности, антиамериканская организация. В 2006-м Соединенные Штаты выразили желание стать страной-наблюдателем при ШОС, но получили отказ. В 2005 году на саммите ШОС было принято заявление, призывающее НАТО и Соединенные Штаты установить сроки прекращения их военного присутствия на территориях стран — членов ШОС. Официальные китайские СМИ

### **“Выход Узбекистана из ОДКБ отражает не только его недовольство Москвой, но и готовность к сближению с Китаем в качестве стратегического партнера”.**

с региональными организациями под эгидой России: Договором о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийским экономическим сообществом и в значительной степени «дремлющим» Содружеством Независимых Государств. Между ее участниками идет и острая двусторонняя конкуренция по линиям: Таджикистан — Узбекистан, Казахстан — Узбекистан, Китай — Россия. Следует отметить, однако, что именно к ШОС Ташкент, по-видимому, относится серьезнее, чем ко всем прочим многосторонним организациям, действующим в этом регионе (в частности, принимает участие во встречах ШОС на высшем уровне и в военных учениях). Выход Узбекистана из ОДКБ в 2012 году отражает не только его недовольство Москвой, но и готовность к сближению с Китаем в качестве стратегического партнера. Не следует однозначно понимать это как признание отсутствия серьезной угрозы со стороны Китая. Вполне возможно, что государства этого региона просто приспособляются к неизбежному: Китай будет доминировать в регионе экономически, а Россия по-прежнему

интерпретировали это заявление как призыв к США свернуть сотрудничество в сфере безопасности со странами Центральной Азии, так как ШОС сама «способна защитить» регион. Однако такие заявления не соответствуют ни проводимой внешней политике государств — членов ШОС, ни действиям и возможностям ШОС как института. Они отражают скорее настороженность двух тяжеловесов ШОС — Китая и Россия — в отношении Запада, нежели подчеркнута многовекторную внешнюю политику Казахстана или чрезвычайно гибкую внешнюю политику Узбекистана. В Киргизии военное присутствие США сохраняется с 2005-го, в то время как Таджикистан расширяет свое сотрудничество с Соединенными Штатами по мере приближения сроков вывода боевых частей из Афганистана. Узбекистан в последнее время, после шести лет дистанцирования, вновь налаживает сотрудничество с Вашингтоном. Да и сами Пекин и Москва на практике не следуют конфронтационной риторике ШОС. Россия оказывает существенное содействие снабжению сил НАТО в Афганистане,

а Китай поддерживает усилия США более незаметными способами.

В связи с этим возникают два вопроса:

- как ШОС предполагает справиться с проблемой безопасности в Центральной Азии после вывода американских войск из Афганистана в 2014 году?
- выльется ли ее антизападная риторика в какие-либо конкретные действия?

В настоящее время ШОС не оправдывает надежд на региональное сотрудничество и еще менее готова к достижению высокой цели встать на защиту Центральной Азии. ШОС регулярно осуществляет «миротворческие миссии» и проводит военные учения с участием вооруженных сил некоторых или даже всех государств — членов ШОС, хотя подавляющее большинство участников этих учений — военнослужащие из Китая и России. Примечательно, что впервые за несколько десятилетий китайские войска получили возможность попрактиковаться за пределами Китая. Кроме того, такие учения позволяют Китаю и России продемонстрировать свою военную технику, которую они надеются продавать другим государствам. До недавнего времени серьезной проблемой при проведении таких совместных учений был языковой барьер. Теперь он вроде бы устранен, так что стоит понаблюдать за будущими учениями и оценить, в какой мере они способствуют эффективной совместной подготовке специалистов по борьбе с «тремя силами зла» в терминологии ШОС: терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Однако вопрос о том, будут ли учебные наработки использоваться в реальности, остается открытым. Например, ШОС никак не отреагировала на вспышки политических волнений, в том числе и на столкновения на этнической почве с применением насилия, в Киргизии в 2010-м, которые выльются в Узбекистан и спровоцировали интенсивные боевые действия в Горно-Бадахшанской обла-

сти Таджикистана в 2012 году, распространившиеся, по-видимому, и на территорию Афганистана. Эти инциденты, безусловно, являют собой примеры терроризма, сепаратизма и экстремизма и не могут считаться сугубо внутренними проблемами государств — членов ШОС. И даже когда в 2010-м правительство Киргизии было свергнуто, ШОС отказалась от вмешательства на том основании, что эти события являются внутренним делом самой страны.

Единственным конкретным проявлением сотрудничества в борьбе с «тремя силами зла» в рамках ШОС является РАТС — Региональная антитеррористическая структура ШОС с штаб-квартирой в Ташкенте (соответствующая английская аббревиатура *RATS* выглядит двусмысленно), которая должна стать центром обмена информацией и координации совместных действий государств — членов ШОС. Во время визита в этот центр официальные лица объясняли, что он должен обеспечивать ведение базы данных, предоставленных государствами — членами ШОС, о нежелательных лицах и перевод информации с китайского языка на русский и обратно. Если нежелательное лицо из Китая будет замечено, например, в Киргизии, то РАТС будет координировать меры по его задержанию и экстрадиции. Играет ли РАТС какую-либо роль в рамках вроде бы существующих между Китаем и его центральноазиатскими соседями двусторонних договоренностей о передаче китайской стороне подозрительных лиц из числа уйгуров, пока не ясно.

Хотя ШОС является многосторонним механизмом для обеспечения региональной роли Китая, пока она в значительной степени остается лишь пустой институциональной оболочкой, которую, может быть, удастся, а может быть, и не удастся наполнить содержанием. Перспективы развития ее экономического потенциала, как этого хотел бы Пекин, представляются сомнительными.

Вместе с тем ни один из ее членов, включая и Китай, похоже, не готов подчинить свои приоритеты в сфере дипломатии и безопасности целям ШОС, и даже масштабы обмена информацией и сотрудничества вне узких рамок миссии РАТС пока крайне ограничены. Однако ШОС по-своему способствует непроизвольному формированию «Китайской империи», обеспечивая форум, позволяющий Пекину представлять свои идеи соседям в Центральной Азии и оценивать реакцию России — своего ближайшего и главного геополитического конкурента в регионе. В этом смысле роль ШОС напоминает роль китайского посольства в Бишкеке. В общем, ШОС готовит почву для успехов Китая в Центральной Азии в будущем, даже если Пекин еще не решил, каким это будущее должно быть.

До середины 2012 года ШОС в значительной мере игнорировала Афганистан — этого регионального «слона в центральноазиатской посудной лавке». В конце 2011-го авторы получили от китайских аналитиков в Пекине множество разнообразных отрицательных ответов относительно возможной роли ШОС в «постамериканском» Афганистане и подробных объяснений, почему ШОС не может взять на себя решение такой сложной и пугающей задачи. Некоторые государства — члены ШОС участвуют в оказании Афганистану гуманитарной помощи на основе двусторонних договоренностей с США и правительством Афганистана. Некоторые из этих государств участвуют в работе «Северной распределительной сети» (*NDN*) — системы снабжения через Центральную Азию войск НАТО в Афганистане, руководимых Соединенными Штатами, таким образом оказывая косвенную поддержку действиям США в этой стране, но вместе с тем ШОС как организация демонстрирует подчеркнутую сдержанность.

Все изменилось в июне 2012-го на двенадцатой встрече глав государств ШОС. Мало

сказать, что на ней внимание было сфокусировано на будущем Афганистана, — этот бывший «партнер по диалогу» на этот раз был принят в качестве официального наблюдателя, что, возможно, является шагом к членству в ШОС. Статус наблюдателя позволяет представителям Афганистана принимать участие в консультациях ШОС на высшем уровне и других встречах. Тогдашний китайский президент Ху Цзиньтао заявил, что ШОС должна способствовать «мирной реконструкции» Афганистана, хотя представитель России на саммите подчеркнул, что ШОС не будет брать на себя ответственность за безопасность в Афганистане. Пакет помощи Афганистану на сумму 23 млн дол., о котором было объявлено на саммите, стал результатом двустороннего соглашения между Пекином и Кабулом, что подчеркнуло наличие в ШОС внутренних трений. Другие государства — члены ШОС объявили об оказании Афганистану собственной, хотя и ограниченной, помощи на двусторонней основе.

Кроме того, Ху Цзиньтао и президент Афганистана Хамид Карзай подписали соглашение о двустороннем «стратегическом партнерстве» между обеими странами. Оно предусматривает, в частности, китайские инвестиции и стипендии для афганских студентов, обучающихся в Китае. В количественном выражении объемы сотрудничества невелики: китайский импорт из Афганистана в 2011 году составил лишь 4,4 млн дол. США. Обещанная помощь — это часть тех примерно 75 млн дол., которые Китай должен предоставить Афганистану в ближайшие пять лет, что выглядит скромно по сравнению с кредитами в сумме 10 млрд дол. на развитие, обещанных государствам — членам ШОС только на июньском саммите. Отчасти данный факт отражает нежелание Китая помогать другим странам, оплачивая их развитие, — ведь в КНР это оценивается неоднозначно, потому что обширные районы

в самом Китае пока остаются неразвитыми. Важным фактором является и неуверенность в будущем Афганистана.

Китайская государственная помощь, по-видимому, обратно пропорциональна международным инвестициям китайских госпредприятий. Второе по величине в мире месторождение меди в Мес Айнак в 2008-м было сдано в аренду МСС на тридцать лет. Заявка на тендер была подкреплена предоставлением афганскому правительству ряда связанных с ним преимуществ: щедрые 20-типроцентные

Напротив, освоение нефтяных инвестиций *CNPC* в бассейне Амударьи на севере Афганистана, похоже, идет полным ходом. Выигранный тендер на право бурения на двадцать пять лет также был подкреплён предложениями щедрых 15-типроцентных отчислений от добычи нефти и 20-типроцентного налога на доходы корпорации. Помимо этого афганскому правительству будет отчисляться 70 проц. прибыли. *CNPC* также объявила о планах строительства небольшого нефтеперерабатывающего заво-

**“ШОС по-своему способствует формированию «Китайской империи», позволяя Пекину представлять свои идеи соседям в Центральной Азии и оценивать реакцию России”.**

роялти за добываемую медь; планы строительства электростанции, работающей на угле, мощностью 400 мВт для энергоснабжения рудника, а также и самого Кабула; предложения по строительству школьных зданий и транспортной инфраструктуры в окрестностях рудника, в том числе железной дороги через афганскую границу для транспортировки меди. Но, насколько мы можем судить по результатам наших исследований в Афганистане, эти планы реализуются слабо (если вообще реализуются). Исполнение обещаний относительно строительства железной дороги, соединяющей рудник с предполагаемыми рынками сбыта, Китай оттягивает. Начало добычи тоже откладывается, официально — из-за того, что на строительной площадке обнаружены развалины культовых буддистских сооружений, которым 1500 лет. Скорее всего, однако, эти задержки объясняются соображениями безопасности. МСС вроде бы наладила отношения с местными лидерами и боевиками, чтобы обеспечить безопасность работ, но все-таки разумнее было бы понять, какая ситуация здесь сложится после вывода американских боевых частей в 2014 году.

да для внутреннего потребления, которое сейчас удовлетворяется за счет импорта. Возможно, уже скоро афганское правительство начнет получать кое-что из ожидаемых 300 млн дол. в год. *CNPC* работает в своем обычном темпе — молниеносно, так что добыча должна начаться уже в 2013 году. Отчасти это объясняется скромными масштабами проекта и близостью нефти к поверхности. Объем извлекаемой нефти здесь оценивается в 87 млн баррелей, что, конечно, не идет ни в какое сравнение с месторождениями Персидского залива или Каспия. Вот почему, как уже упоминалось, возникают предположения, что, на самом деле, долгосрочной целью *CNPC* в этом районе является эксплуатация части потенциальных запасов природного газа на обширных полях, уходящих через границу в Туркмению.

Возможно, именно в связи с этим *CNPC* объявила о планах строительства четвертой нитки газопровода Центральная Азия — Китай, которая должна быть проложена из Туркмении через северный Афганистан и Таджикистан на территорию Китая (альтернатива нынешнему маршруту через

Узбекистан и Казахстан). Отчасти это может объясняться возникшими спорами между Астаной и Пекином относительно транзита, но китайские официальные лица громко расхваливали преимущества прокладки газопровода через Афганистан. Третья нитка трубопровода пока не завершена, поэтому маршрут прохождения четвертой нитки, вероятно, будет зависеть от относительной стабильности в северных провинциях Афганистана в ближайшие несколько лет.

Несмотря на опыт работы в условиях сложного политического климата и в зонах конфликтов по всему миру, в Афганистане китайские компании не проявляют особой склонности к риску. Вместе с соседями Афганистана и многими группами внутри этой страны китайцы пытаются предугадать, что будет здесь происходить после вывода американских войск, чтобы определить свою стратегию на этот период. Учитывая тесные китайско-пакистанские отношения, Пекин, вероятно, будет также действовать с оглядкой на Исламабад. Тем не менее Афганистан остается существенной частью самопроизвольно формирующейся Китайской империи в Центральной Азии. Поиски Пекином природных ресурсов и его стремление создать инфраструктуру, чтобы получать эти ресурсы с выгодой для Китая, обеспечивают ему заметную политическую роль в этой стране и прочные геополитические позиции во всем регионе.

Это относится и ко всей Центральной Азии. Хотя различные китайские компании занимаются какими-то отдельными аспектами общей региональной деятельности, целое при этом получается больше простой суммы его частей. Возможно, в Пекине и нет согласованной стратегии в отношении Центральной Азии, но в этом регионе нет никакой другой внешней силы, столь всесторонне вовлеченной в местные дела, столь динамичной и действующей

с расчетом на столь длительную перспективу во всех шести центрально-азиатских государствах, включая Афганистан. Видя это, правительства и руководители бизнеса в Центральной Азии все чаще связывают свою судьбу с Китаем. Киргизия делает это, потому что ей некуда деваться. Туркмения, обхаживаемая многими другими странами, — потому что она так хочет. В остальных странах ситуация промежуточная между этими двумя крайностями.

Однако сооружение Китаем транспортной сети по всему региону будет иметь глобальные последствия. Фактически это реализация концепции «Нового шелкового пути», сформулированной Госдепартаментом США и Азиатским банком развития, но с коммуникациями, в значительной степени ориентированными на Синьцзян. Ресурсы, доступ к которым открывают эти коммуникации, будут потребляться в Китае. Возможность подключения к этой сети Индии и прикаспийских государств остаются под вопросом. Россия же может оказаться мало причастной к этой новой транспортной сети, что, вообще говоря, способно привести к нарастанию трений между Россией и Китаем или к усилению агрессивности России в этом регионе.

В какой-то мере ШОС может смягчать великодержавное соперничество между Пекином и Москвой, и до сих пор руководство России реагировало на спонтанное формирование Китайской империи согласием по умолчанию, несмотря на некоторые действия «Евразийского союза» и таможенные соглашения, устанавливающие довольно низкие тарифные барьеры для китайских товаров. Ни то, ни другое не беспокоит ни Пекин, ни лидеров китайского бизнеса. Хотя ШОС сильно недостает институционального потенциала, она постепенно превращается в самую представительную и авторитетную международную организацию в Центральной

Азии и без лишнего шума расширяет свое геополитическое влияние. Недавно она пригласила Турцию к участию в качестве «партнера по диалогу», и это еще одна иллюстрация трансконтинентального партнерства между Китаем и другими динамично развивающимися экономиками Азии. Но настоящим испытанием для ШОС станет решение ею для себя вопроса о масштабах ее участия в будущем Афганистана, и здесь роль Китая в Центральной Азии в наибольшей мере скажется на интересах США.

Ни Китай, ни ШОС, скорее всего, не возьмут на себя ответственность за Афганистан, если после вывода американских боевых частей в 2014 году обстановка здесь обострится. Однако в ближайшее десятилетие развитие Афганистана почти наверняка будет определяться китайскими инвестициями, проблемами безопасности, затрагивающими Синьцзян, и тесными отношениями Пекина с Исламабадом. В долгосрочной перспективе самопро-

извольное образование Китайской империи в Центральной Азии будет иметь геополитические последствия с точки зрения американского и вообще западного влияния в этом (по Маккинндеру – важнейшем) географическом регионе планеты. Если в своей китайской политике Вашингтон будет уделять внимание в основном Азиатско-Тихоокеанскому региону, он может не только упустить из виду более серьезное направление укрепления глобальной мощи Китая, но и обнаружить, что развивать отношения со странами Центральной Азии стало гораздо сложнее. Может быть, Китай и не стремится построить империю в этом регионе, но это единственная держава, действующая здесь комплексно и с расчетом на долгосрочную перспективу. Если другие государства тоже будут держаться в стороне от здешних дел, мягкий захват Китаем Центральной Азии с вытеснением Соединенных Штатов станет не только непроизвольным, но и неизбежным. ■

# Государства Центральной Азии идут своим путем

Могут ли внешние силы повлиять на развитие событий в Центральной Азии и насколько они в этом заинтересованы? | **МАРТА БРИЛЛ ОЛКОТТ**

**П**орой, когда я просматриваю материалы по Центральной Азии, создается ощущение, что время остановилось. Уже более двух десятилетий Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан — независимые и суверенные государства. Однако нередко аналитики, а то и политики пишут и говорят о проблемах этих стран так, будто все это время они существовали в вакууме, практически не замечая изменений, которые произошли там за последние два десятилетия, и того, что этим государствам все же удастся найти свои пути развития, несмотря на проблемы, с которыми они до сих пор сталкиваются.

Сразу после распада СССР в ходе дискуссий, которые шли и в Вашингтоне, и в Москве, часто звучали мрачные сценарии относительно будущего Центральной Азии. Высказывалось мнение, что эти государства определено не готовы к независимости<sup>1</sup> и вряд ли смогут ее сохранить.

Сегодня в центре дискуссий по-прежнему находятся те же темы: незавершенность политических и экономических реформ в странах региона, напряженность в связи с дефицитом водных ресурсов, проблема вывода энергоресурсов на рынок и доставки их населению — как будто за эти двадцать лет ничего не изменилось, а если и изменилось, то только к худшему.

В нынешних дискуссиях о судьбе Центральной Азии все то, что произошло более чем за два десятилетия со времени появления в этой части мира независимых государств, зачастую несправедливо игнорируется и полностью вырывается из контекста глобальных тенденций и более общих проблем.

Все пять центральноазиатских стран сейчас уже совершенно другие по сравнению с тем, какими они были в декабре 1991 года, когда Советский Союз прекратил свое существование. Если бы двадцать лет назад россиянина, завязав ему глаза, переправили на самолете из Москвы в Центральную Азию и отвезли его в пригород любой из тамошних столиц, то, сняв повязку, он вряд ли смог бы понять, куда он попал, и ему было бы трудно поверить, что он находится уже не на территории Российской Федерации.

Теперь тот же самый человек сразу осознал бы, что он не в России, но, вероятно, не смог бы определить, где именно, поскольку в каждой из этих стран появились собственная архитектура и уникальный культурный колорит. В Алматы есть практически все те же дорогие фирменные бутики, что в Москве и Санкт-Петербурге, и то же изобилие роскошных автомобилей. Ашхабад сейчас гораздо больше похож на столицу одной из

стран Персидского залива, чем на самого себя образца советских времен; новая столица Казахстана Астана тоже мало чем напоминает своего советского предшественника — город Целиноград. В Душанбе и его окрестностях явно ощущается атмосфера иранской провинции, а как только вы выезжаете из Ташкента, у вас создается впечатление, что вы находитесь в одной из стран Южной Азии.

Кроме того, россиянину, оказавшемуся в затруднительном положении, будет нелегко найти здесь человека, говорящего по-русски, чтобы спросить у него дорогу, особенно на окраинах Душанбе или Ашхабада, а вполне возможно, что и Ташкента, и даже Бишкека или Астаны. В каждой из этих стран более половины населения составляет молодежь до 30 лет (данные на 2010 год), которая получила среднее образование в рамках национальной школьной системы, не испытав непосредственного влияния общих «советских» ценностей<sup>2</sup>. Туркмены и узбеки теперь пользуются латинским алфавитом. Казахи перейдут на латиницу к 2020 году, что резко ограничит влияние литературы, изданной в советские годы, но облегчит доступ к тюркоязычным переводам.

Все эти изменения окажут воздействие на следующее поколение жителей Центральной Азии. Советская идентичность здесь очевидным образом исчезает, что заметнее всего для людей старше сорока лет; и связь с советским прошлым ослабевает, особенно если верить российским источникам. На государственном телевидении число русскоязычных передач резко сократилось, а пакеты кабельного телевидения предлагают жителям Центральной Азии международные программы на русском языке, сделанные за пределами Российской Федерации. Молодое поколение широко использует новые медиаисточники<sup>3</sup> и, хотя власти стремятся наложить ограничения на интернет, все же подвергается воздействию множества противоречивых идеологических

посылов, идущих из разных точек земного шара. Национальная идентичность здесь все еще находится в процессе становления и пока не сформировалась даже в пределах какой-либо одной страны. Региональная, этническая и религиозная идентичность накладываются на модель по большей части светской национальной идентичности, которую пытаются привить населению власти каждой из этих стран. В результате отсутствует ощущение общей центральноазиатской идентичности, особенно у представителей молодого поколения.

Во всех этих странах растет число научных публикаций, посвященных формированию национальной идентичности<sup>4</sup>, хотя они все еще по большей части и фрагментарны, человек, часто бывающий в этом регионе, уже сможет распознать некоторые очевидные общие черты.

Тем не менее, несмотря на то что отдельным политикам все же удастся заметить произошедшие здесь перемены, гигантские внешнеполитические структуры крупных иностранных держав и международные организации, непосредственно занимающиеся государствами Центральной Азии, похоже, не в состоянии понять, каким образом следует учитывать эти изменения при принятии политических решений, которые в любом случае в гораздо большей мере определяются собственными национальными интересами этих крупных держав, а не интересами пяти стран Центральной Азии (хотя это и преподносится как забота о национальных интересах центральноазиатских государств).

Кроме того, политика самих стран Центральной Азии весьма инерционна. И руководители этих государств (а это пока исключительно выходцы из советской элиты) так же, как их зарубежные партнеры, зачастую не желают замечать изменений, происходящих в соседних государствах, но при этом склонны идеализировать изменения в своих странах.



## Проблемы

Спустя двадцать один год после обретения независимости пять стран, вместе образующие то, что называется «Центральной Азией», в будущем, вероятно, столкнутся с серьезными проблемами. Некоторые из них глобальные, например, изменение климата и колебания цен на товары потребления; другие характерны именно для данного региона, в частности, взаимозависимость этих стран из-за водных ресурсов и отсутствие у них прямого выхода к морю, когда расстояния до океанских портов измеряется тысячами километров<sup>5</sup>. Много своих специфических проблем и в каждой отдельной стране.

В экономическом плане все пять стран до сих пор страдают от последствий того, что ранее они были лишь составной частью единого автаркического целого. Все пять стран пытаются диверсифицировать свою экономику, но ни одна из них пока не преуспела в этом. Быстрее всех открыли свои экономики и попытались интегрироваться в мировую экономику Кыргызстан и Казахстан. Таджикистан последовал их примеру после окончания гражданской войны в конце 1990-х. Самой закрытой страной остается Узбекистан, нынешний президент которого в советскую эпоху возглавлял Госплан республики и по сей день считает, что управляемая экономика — лучшая гарантия стабильности. Туркменистан также выбрал в значительной степени управляемую экономику, хотя Всемирный банк сейчас относит его к странам со средним уровнем доходов (наряду с Казахстаном, также крупным экспортером энергоносителей)<sup>6</sup>.

Сохраняются многие социальные проблемы, которые были характерны для этого региона в поздний советский период: демографический взрыв, дефицит рабочих мест — при отсутствии у молодежи достаточной квалификации, позволяющей ей претендовать на рабочие места в интенсивно

развивающихся высокотехнологичных секторах экономики. Система образования, переживавшая трудные времена уже в последние годы советской власти, испытывает дополнительную нагрузку, поскольку преподавание по новым учебным программам ведется на национальных языках, а не на русском. Кроме того, увеличился разрыв между городом и деревней, так как прекращение субсидий, существовавших в советскую эпоху, изменило характер сельской экономики намного сильнее, нежели городской. Прежнее колхозное хозяйство трансформировалось в промышленные фермы и небольшие частные владения или просто разрушилось — в зависимости от того, насколько выгодно или невыгодно стало обрабатывать землю при отсутствии государственных субсидий.

Именно в сельской местности наиболее остро ощущается растущая нехватка электроэнергии в регионе, поскольку из-за этого население остается полностью изолированным. Между тем дефицит электроэнергии стал обычным явлением даже в самых богатых энергоресурсами странах Центральной Азии. И проблема не только в высоких ценах, которые особенно ощутимы для Кыргызстана и Таджикистана, учитывая, что они вынуждены импортировать газ для производства электроэнергии в зимний период, но и в том, что энергосети и гидроэлектростанции, построенные в 1960-х и 1970-х годах, за последние 40–50 лет выработали свой ресурс. Чтобы проложить новые электросети для подачи электроэнергии к новым жилым домам и малым предприятиям, появившимся в результате перехода к рыночной экономике, нередко потребуются годы, а в каких-то случаях их и вовсе не будут прокладывать<sup>7</sup>.

Разрыв между бедными и богатыми увеличивается<sup>8</sup>, и это становится все более очевидным, поскольку теперь все пять стран Центральной Азии включены в глобальный

рынок, по крайней мере в том, что касается доступа к предметам роскоши и другим потребительским товарам. Неоправдавшиеся социальные ожидания лишь усиливают недоверие к политическим решениям демократической направленности.

Ни в одной из этих стран до сих пор не создана стабильная и устойчивая политическая система. Заметим, что статус союзных республик, который имели страны региона в годы Советского Союза, обеспечил им реаль-

ной президентской властью и слабым парламентом, и никто из них не пытался институционализировать процесс перехода власти. В настоящее время Рахмон готовится к переизбранию на президентских выборах осенью 2013-го, а Назарбаев дал понять, что намерен оставаться президентом до самой смерти, поскольку Конституция позволяет ему баллотироваться на пост президента столько раз, сколько он захочет<sup>9</sup>. Только Ислам Каримов, срок полномочий которого истекает в январе

### **“Все пять стран пытаются диверсифицировать свою экономику, но ни одна из них пока не преуспела в этом”.**

ные преимущества по сравнению с государствами, возникшими после распада колониальных систем Англии и Франции, поскольку к тому времени, когда новые государства обрели независимость, в них уже существовали полномасштабные структуры управления, хотя большинству из них и пришлось решать новые задачи и искать новые источники финансирования.

Действительно серьезная проблема по-прежнему состоит в том, как наилучшим образом управлять гражданами. Во главе двух из центральноазиатских государств до сих пор находятся люди, которые на момент обретения независимости занимали высшие государственные посты. В середине 1989 года, после этнических волнений в обеих республиках, Михаил Горбачёв назначил первыми секретарями республиканских коммунистических партий в Казахстане Нурсултана Назарбаева, а в Узбекистане Ислама Каримова. В декабре 1991-го оба были избраны на пост президента. Третий президент, Эмомали Рахмон, пришел к власти в конце 1992 года в разгар гражданской войны в Таджикистане. Все трое решили, что их странам нужна система правления с силь-

2015 года, по-видимому, рассматривает возможность оставить должность президента еще при жизни.

Лучшим вариантом развития событий во всех трех странах стал бы консенсус внутри правящей элиты в отношении преемника, причем желательно, чтобы он был достигнут еще при жизни действующего лидера, как это произошло, по словам инсайдеров, в Туркменистане. Сапармурат Ниязов скончался в декабре 2006-го, однако, как говорят, план передачи власти преемнику у него был готов еще летом 2006 года<sup>10</sup>.

Безусловно, большую тревогу вызывает то, что почти повсюду в Центральной Азии неудавшиеся политические перемены могут спровоцировать социальные волнения, пусть даже в довольно мягкой форме, как в Кыргызстане, где уже два президента были свергнуты относительно бескровно, и даже этническое противостояние в Оше в июне 2010 года не приобрело столь острого характера, как революции в Ливии и Сирии. Сейчас этот призрачный бродит по всему региону, однако каждый из лидеров в Центральной Азии считает, что такое возможно в соседнем государстве, но ни в коем случае не в его собственной стране.

### Решения, предлагаемые из-за рубежа

Такая перспектива пугает и международных наблюдателей. США и ЕС считают, что только дальнейшая демократизация позволит избежать подобного развития событий, однако политики в России и Китае предпочитают, что прежде всего необходима лучшая политика безопасности и что слишком быстрый переход к открытому обществу не только не предотвратит волнений, но, напротив, спровоцирует их.

Между тем совершенно неясно, в какой степени внешние силы могут повлиять на развитие событий в Центральной Азии и насколько глубоко они в этом заинтересованы. Если взглянуть на эту проблему с некоторой долей цинизма, то создается впечатление, что силы, действующие на международной арене, в большинстве своем стремятся влиять на развитие событий в Центральной Азии исходя из собственных национальных интересов или чтобы достичь собственных идеологических целей.

В этом нет ничего удивительного, однако необходимо понимать, что это способствует росту недоверия и цинизма у лидеров центральноазиатского региона. Они осознают, что поменяли одного «старшего брата» на многочисленную группу старших братьев и сестер, которые только и хотят указывать им, что надо делать, в то время как сами центральноазиатские лидеры считают себя достаточно взрослыми и способными самостоятельно принимать важные решения.

Сказанное выше касается не только государств, но и четырех крупнейших международных финансовых организаций: Всемирного банка, Международного валютного фонда, Азиатского банка развития и Европейского банка реконструкции и развития, которые стремятся и уже действительно играют важную роль в этом регионе. В той или иной степени они несут ответственность за реформирование финансового сектора во

всех пяти государствах, хотя Узбекистан<sup>11</sup> и Туркменистан сохранили наибольшую самостоятельность по сравнению с другими странами региона. Что касается Туркменистана, то в настоящее время он готовится вступить во Всемирную торговую организацию, поэтому тоже вынужден более тесно сотрудничать с названными банками и фондами<sup>12</sup>. Эти банки принимают активное участие в разработке планов по финансированию системы социальной защиты населения в центральноазиатских странах, в зависимости от которой население Центральной Азии попало в послесталинскую эпоху советской власти. Предлагаемые в этой связи рекомендации зачастую становятся источником разногласий<sup>13</sup>. Так было, например, когда международные доноры предложили Кыргызской Республике списать ее долги как бедной стране с большой задолженностью (*heavily indebted poor country*, *HIPS*); кыргызские националисты выступили против, в первую очередь не желая соглашаться с определением «бедная страна»<sup>14</sup>. Серьезное испытание в регионе сейчас проходит Всемирный банк, после того как он опубликовал технико-экономическое и экологическое обоснование проекта строительства Рогунской ГЭС на реке Вахш в Таджикистане. Этот проект активно поддерживает Таджикистан, поскольку это позволило бы ему решить сложнейшие экономические проблемы, но против строительства дамбы категорически возражает Узбекистан, так как опасается, что будет нарушено водоснабжение страны и возникнут угрозы для экологии в целом<sup>15</sup>. Если согласовать интересы сторон не удастся (а это представляется практически невозможным), престиж Всемирного банка в регионе серьезно пострадает и под угрозой может оказаться даже безопасность всего региона.

Репутация ОБСЕ в регионе также неоднозначная: ею недовольны то из-за того, что она делает здесь слишком много, то из-за

того, что делает слишком мало. В большинстве стран региона ОБСЕ резко критикуют за то, что она стремится утвердить свои стандарты проведения выборов<sup>16</sup>, а с другой стороны, за то, что Казахстану было предоставлено председательство в ОБСЕ и что в 2010 году она не смогла предотвратить этническое насилие на юге Кыргызстана<sup>17</sup>.

Большая доля критики в адрес США и ЕС связана с тем, что многие в Центральной Азии называют двойными стандартами. Казахстанские политики могут сослаться на

снизить уровень угроз, которые могут исходить от Афганистана. Это касается даже Казахстана<sup>20</sup>, который был и остается горячим сторонником и лидером Стамбульского процесса<sup>21</sup> — инициативы по созданию атмосферы политического доверия, которая была предложена на конференции министров иностранных дел, созванной президентами Турции и Афганистана в Стамбуле в ноябре 2011 года. Кроме того, власти Казахстана уделяют большое внимание укреплению границ и прилагают много усилий для обеспечения

### **“Если согласовать интересы Таджикистана и Узбекистана не удастся, под угрозой может оказаться безопасность всего региона”.**

главы и статьи в законах, регулирующих деятельность религиозных организаций в ЕС, в частности, относительно требований к одежде в общественных местах, что они и делают раз за разом, когда чиновники ЕС или американские конгрессмены критикуют казахские законы, регулирующие религиозные дела<sup>18</sup>.

В настоящее время многие опасаются, что вывод основной массы войск из Афганистана, намеченный США и НАТО на 2014 год, только ухудшит ситуацию. Долгое время государства Центральной Азии склонялись к тому, чтобы они принимали участие в наращивании натовского военного потенциала в регионе, а сейчас прямо-таки мантрой стали слова о региональной самопомощи, включая стратегию «Нового шелкового пути» или «Сердца Азии»<sup>19</sup>, которую продвигают Соединенные Штаты и Германия и которая была разработана для того, чтобы сподвигнуть около пятнадцати стран, расположенных в той или иной близости от Афганистана, взять на себя большую часть бремени по восстановлению экономики этой страны. Похоже, никто в Центральной Азии не верит, что благодаря такой стратегии удастся достаточно быстро

безопасности страны, и, дабы продемонстрировать это общественности, 7 мая 2013 года впервые после обретения независимости был проведен военный парад.

Руководство России также выступило с заявлениями по поводу угроз, возникающих в связи с выводом Международных сил содействия безопасности из Афганистана. Однако желание России использовать ОДКБ в качестве регионального инструмента безопасности, похоже, не успокаивает никого из тех, кто озабочен проблемами безопасности. Таджикистан и Кыргызстан тесно сотрудничают с Москвой в этом направлении, но у них нет выбора, поскольку обе страны критически зависят от денежных переводов, отправляемых домой из России сотнями тысяч рабочих-мигрантов. С точки зрения Таджикистана, наличие российских войск на таджикско-афганской границе уменьшает степень его собственной ответственности перед соседями в случае, если террористы из Афганистана через Таджикистан проникнут в Узбекистан и Кыргызстан.

Таджикистан и Кыргызстан готовятся присоединиться к России, Казахстану и

Беларуси в рамках Таможенного союза, хотя Таджикистану сначала удалось вступить в ВТО (а Кыргызстан уже давно является членом ВТО). В то же время руководство Казахстана очень недоволено результатами членства в Таможенном союзе для развития экономики страны<sup>22</sup>. С образованием этого союза повысились цены на продовольствие и пошлины на потребительский импорт в целом, однако спрос на казахские товары не увеличился. Хотя речи о выходе Казахстана из Таможенного союза не идет, тем не менее нет и никаких признаков того, что Астана намерена воплощать в жизнь планы России по углублению экономической интеграции.

Кроме того, есть еще, конечно, и Китай, слишком щедрый, чтобы ему противостоять, и слишком большой, чтобы его игнорировать. За последние несколько лет, благодаря займам под низкие проценты, капитальным вложениям в инфраструктуру и проектам по добыче природных ресурсов, Китай превратился в основного экономического партнера для всех пяти центральноазиатских стран. С каждым годом экономическое влияние Китая возрастает в геометрической прогрессии, в основном из-за огромных потребностей Пекина в ресурсах и его стремления обрести экономические возможности, позволяющие контролировать Центральную Азию, превратив ее в своеобразный буфер, помогающий сдерживать возможное недовольство его собственных национальных меньшинств, проживающих вдоль границ Центральной Азии – в Синьцзяне.

### Будущее

Интересно, что, хотя нередко возникают мрачные предчувствия относительно того, что может произойти в Центральной Азии,

ни один из наиболее заинтересованных внешних акторов не имеет достаточной мотивации для того, чтобы приложить большие усилия и не допустить ожидаемых проблем. Даже Китай с его огромными инвестициями не проявляет особого желания непосредственно участвовать в обеспечении безопасности в этом регионе, довольствуясь тем, что делают Россия и Соединенные Штаты и что сможет предложить Шанхайская организация сотрудничества.

И в Вашингтоне, и в Центральной Азии нередко можно услышать, что если в Афганистане или в самом регионе начнутся серьезные волнения, которые, подобно атакам террористов 11 сентября, могут представлять непосредственную угрозу безопасности США, то Соединенные Штаты и НАТО отреагируют на это. Однако далеко не очевидно, что так оно и будет.

Когда США настаивали на вводе в Афганистан Международных сил содействия безопасности, они еще не начали растянувшуюся почти на десять лет войну в Ираке, в ходе которой был свергнут Саддам Хусейн, но результаты которой весьма неоднозначны. Еще не потерпели крах режимы в Египте, Ливии и, особенно, в Сирии, что повлекло за собой неопределенность, гибель людей и почти полное опустошение в каждой из этих стран. Именно на таком фоне Соединенным Штатам придется в будущем принимать решения о вмешательстве во внутренние дела других государств. И именно такое развитие событий будут иметь в виду руководители центральноазиатских стран и их граждане, решая, как выстраивать свое политическое будущее. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> *Olcott M.B. Central Asia's Catapult to Independence // Foreign Affairs. 1992. № 3 (71). Summer.*

<sup>2</sup> По оценкам ООН, доля населения в возрасте 0–29 лет в 2010 году составляла в Таджикистане 68,6 проц.; в Кыргызстане — 61,4 проц.; в Узбекистане — 60,8 проц.; в Туркменистане — 60,0 проц.; в Казахстане 51,7 процента. *World Population Prospects, the 2010 Revision // United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2010.* (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>). Учитывая высокую рождаемость в регионе, в 2013-м эта доля станет еще больше.

<sup>3</sup> Данные за 2011 год показывают, что почти во всех странах Центральной Азии начиная с 2008 года уровень пользования интернетом вырос почти или более чем в два раза. По имеющимся оценкам, в 2011-м доля граждан, имеющих выделенный доступ в интернет, составляла в Казахстане 45 проц., в Кыргызстане 20 проц., в Таджикистане 13 проц., в Туркменистане 5 проц., в Узбекистане 30,2 процента. См.: *Percent of Individuals Using the Internet // ITU* (<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>). На самом деле интернетом пользуется, вероятно, намного больше людей, поскольку многие выходят в интернет со своих мобильных телефонов. Доступ к мобильной связи в этом регионе очень высок. Во всех странах, кроме Туркменистана, в котором доля абонентов сотовой связи составляет 68 на 100 жителей, она составляет не менее 90 контрактов на 100 жителей. См.: *ITU, Mobile-cellular telephone subscriptions // ITU* ([http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting/ShowReportFrame.aspx?ReportName=/WPI/CellularSubscribersPublic&ReportFormat=HTML4.0&RP\\_intYear=2011&RP\\_intLanguageID=1&RP\\_bitLiveData=False](http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting/ShowReportFrame.aspx?ReportName=/WPI/CellularSubscribersPublic&ReportFormat=HTML4.0&RP_intYear=2011&RP_intLanguageID=1&RP_bitLiveData=False)) (по состоянию на 1 мая 2013 года). Хотя данные по Таджикистану и Туркменистану были недоступны, в трех других странах в число самых посещаемых сайтов входят *Youtube.com, Facebook.com, Wikipedia.org, Yandex.ru, Vk.com* и *Odnoklassniki.ru* (см.: <http://www.alexa.com/topsites/countries>).

<sup>4</sup> См., например: *Adams L. L. The Spectacular State: Culture and National Identity in Uzbekistan. Duke Univ. Press, 2010; Хакимов П.С., Мухаметшин Р.М. Ислам, идентичность и политика в постсоветском пространстве: Сравнительный анализ Центральной Азии и европейской части России. Изд-во «Мастер Лайн», 2005.*

<sup>5</sup> Минимальные расстояния по автодорогам от коммерческих столиц стран Центральной Азии до портов Бендер-Аббас (Иран) и Карачи (Пакистан) соответственно составляют: от Ашхабада 1695 км/2316 км; от Ташкента 3004 км/ 2812 км; от Бишкека 3713 км/3434 км; от Алматы: 3993 км/3708 км. См.: *Land Transport Linkages From Central Asia to Seaports in the South and the East // UN ESCAP. 1995. Ch. 4* ([http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TIS\\_pubs/pub\\_1560/pub\\_1560\\_fulltext.pdf](http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TIS_pubs/pub_1560/pub_1560_fulltext.pdf)).

<sup>6</sup> По оценкам Всемирного банка, в 2011 году ВВП Туркменистана составил 5497 дол. на душу населения. См.: *Turkmenistan World Development Indicators. World Bank* (<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>).

<sup>7</sup> *Olcott M. B. Tajikistan's Difficult Development Path. Carnegie Endowment for International Peace, 2010.*

<sup>8</sup> В 2009-м коэффициент Джини в Казахстане был равен 29,0 — по сравнению с 25,7 для Казахской ССР в 1988 году; в Кыргызстане он поднялся с 26,0 в 1998-м до 30,8 в 2009 году; в Таджикистане в 2009-м этот коэффициент был равен 36,2, данных за 1988 год нет. В настоящее время нет данных также для Узбекистана и Туркменистана. См.: *GINI Index. World Bank* (<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=4>).

<sup>9</sup> О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан (№ 254). 2007. 21 мая ([http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254_)).

<sup>10</sup> Из авторитетных источников мне стало известно, что Ниязов уведомил ближайших соратников о своем желании видеть в качестве преемника Гурбангулы Бердымухамедова после того как в августе 2006-го в Туркменистан приехал его сын Мурад и во время своего пребывания в стране отказался вернуться в Туркменистан и готовиться к роли преемника отца.

<sup>11</sup> В 1996 году Узбекистан отказался от макро-стабилизационной программы МВФ и с тех пор продолжает сохранять строгий валютный режим. См. *Keller P. et al. Republic of Uzbekistan: Recent Economic Developments. International Monetary Fund. 1998. IMF Staff Country Report No. 98/116. P. 14* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr98116.pdf>).

<sup>12</sup> Туркменский лидер создает специальную комиссию по вступлению в ВТО // *Universal*

Newswires. 2013. 25 Jan. (<http://www.universal-newswires.com/centralasia/economy/viewstory.aspx?id=13531>).

<sup>13</sup> Например, в 1997–1998 годах Всемирный банк оказал Казахстану помощь в проведении радикальной реформы пенсионной системы, которая до сих пор вызывает споры, в основном из-за низкой доходности созданных в ходе этой реформы частных пенсионных фондов. См.: *Галат И.* Как может выглядеть пенсионная реформа в Казахстане // *Власть.* 2012. 15 Окт. (<http://vlast.kz/?art=898>). В 2013-м правительство Казахстана объявило о своем намерении консолидировать все частные пенсионные фонды в единый государственный фонд, что также вызвало критику с нескольких сторон; в частности, широко переиздававшееся открытое письмо президенту Нурсултану Назарбаеву от Ассоциации пенсионных фондов Республики Казахстан и Независимой ассоциации предпринимателей Республики Казахстан, в котором запланированные реформы квалифицируются как «системная ошибка». См.: Открытое письмо президенту Казахстана «Создание единого пенсионного фонда – системная ошибка Казахстана». 2013. 12 фев. (<http://today.kz/ru/news/kazakhstan/2013-02-12/81902>).

<sup>14</sup> *Качиев А.* Кыргызстан: Молодежь Бишкека активно протестует против вступления страны в НПС // *Ferghana News.* 2006. 13 дек. (<http://www.ferghananews.com/articles/4780>).

<sup>15</sup> *Assessment Studies for Proposed Rogun Regional Water Reservoir and Hydropower Project in Tajikistan* // World Bank (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:22743325-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258599,00.html>); *Keene E.* Solving Tajikistan's Energy Crisis. Carnegie Endowment for International Peace. 2013. 25 Mar. (<http://carnegieendowment.org/2013/03/25/solving-tajikistan-s-energy-crisis/fta8>).

<sup>16</sup> См., например: Казахстан может отказаться от миссии наблюдателей от ОБСЕ // *Tengri News.* 2012. 2 марта. ([http://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/kazakhstan-mojet-otkazatsya-ot-missii-nablyudately-ot-obse-209388/](http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazakhstan-mojet-otkazatsya-ot-missii-nablyudately-ot-obse-209388/)); Associated Press. *Uzbeks Vote, but There's No Opposition* // *Los Angeles Times.* 2004. 27 Dec. (<http://articles.latimes.com/2004/dec/27/world/fg-uzbek27>).

<sup>17</sup> *Kiljunen K.* et al. Report of the Independent International Commission of Inquiry into the Events in Southern Kyrgyzstan in June 2010 // *Kyrgyzstan Inquiry Commission.* 2011. 3 May. ([http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_490.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_490.pdf)).

<sup>18</sup> *Olcott M. B.* et al. Is Religion a Security Threat in Central Asia? Videoconference. Carnegie Endowment for International Peace. 2011. 9 Sept. (<http://carnegieendowment.org/2011/09/09/is-religion-security-threat-in-central-asia/57qo>).

<sup>19</sup> *Clinton H. R.* Remarks at the New Silk Road Ministerial Meeting. 2011. 22 Sept. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/09/173807.htm>).

<sup>20</sup> *Almaty Ministerial Conference of the Istanbul Process on Afghanistan.* Embassy of the Republic of Kazakhstan in the US. 2013. 29 Apr. (<http://www.kazakhembus.com/article/almaty-ministerial-conference-of-the-istanbul-process-on-afghanistan>).

<sup>21</sup> *Declaration of the Istanbul Process on Regional Security and Cooperation for a Secure and Stable Afghanistan.* 2011. 2 Nov. (<http://www.cfr.org/afghanistan/declaration-istanbul-process-regional-security-cooperation-secure-stable-afghanistan/p26434>).

<sup>22</sup> *Келимбетов К.* Мы хотим быть партнерами, а не субсидировать друг друга // *Коммерсантъ Власть.* 2013. № 8 (1013). 4 марта (<http://kommersant.ru/doc/2137306>).

## Зарегулированное государство

Методы управления, принятые в современной России, приводят к тому, что едва ли не основными издержками деятельности госучреждений становится сама деятельность госслужащих

Элла Панеях

**Ч**резмерная зарегулированность российской экономики и в целом частной деятельности в России — проблема общепризнанная. Обременительные учет и отчетность, множество противоречивых, часто меняющихся и излишне подробных правил подрывают конкурентоспособность российского бизнеса на мировом рынке, тормозят развитие экономики и общества, искажают структуру экономики в пользу низкотехнологичных отраслей с невысокой долей оплаты труда. Коррупция, возникающая в результате столь плотного регулирования, создает дополнительные издержки, еще в большей степени ограничивая экономический рост. Считается, что основные блага, за которые мы платим такую цену, — это возможность поддерживать относительно высокий уровень социальных и «силовых» расходов (в не самой законопослушной стране), а также относительно высокий стандарт безопасности. Попросту говоря, это возможность собирать достаточно налогов, чтобы содержать большую армию и полицию; предоставлять гражданам базовые социальные гарантии в виде пенсий и доступного здравоохранения; защищать их от некачественных услуг и товаров, производимых нечестными бизнесменами. Стоят ли предлагаемые государством блага тех издержек, которые влечет за собой регулирование любой частной активности

со стороны государственных органов? Этот вопрос находится в центре споров о государственном регулировании, которые ведутся между условными «либералами» и «государственниками».

Однако вне обсуждений остается другая сторона проблемы: чрезмерная зарегулированность самого государства. Как отражаются принятые в России практики контроля и регулирования человеческой деятельности на функционировании самих государственных органов, то есть на эффективности процесса производства тех самых благ, о которых идет спор? Какова доля тех издержек, которые порождаются системой учета и отчетности *внутри* государственных организаций, призванных осуществлять силовые, распределительные и контрольные функции? Между тем эти издержки велики и возникают они в результате принятых практик учета и отчетности *внутри* государства, направленных на контроль за сотрудниками государственных органов, которые обеспечивают общественный порядок, следят за деятельностью частных лиц и организаций, производят и распределяют социальные блага. КПД отдельного государственного учреждения в современной России — будь то полицейское ОВД, школа, поликлиника или министерство — вероятно, намного ниже, чем даже в Советском Союзе<sup>1</sup>. Шесть из восьми рабочих часов участкового полицейского



заняты заполнением бумаг<sup>2</sup>. У участкового врача ситуация вряд ли намного лучше. В Следственном комитете РФ, образованном, заметим, всего лишь пять лет назад и окончательно выделенном из состава Генеральной прокуратуры в 2011 году, административный персонал уже превышает по численности следователей, занятых собственно расследованием дел, и количество административных сотрудников продолжает расти (а ведь доля административного персонала в общей численности сотрудников, как правило, увеличивается по мере «старения» организации). Закупка партии книжек для школьной библиотеки требует тендера, проводимого по тем же правилам, что и закупка партии газодобывающего оборудования для «Газпрома».

Двадцать пять миллионов человек в российских органах управления, силовых структурах, в преимущественно государственных учреждениях образования и здравоохранения<sup>3</sup> большую часть своего рабочего времени заняты лишь тем, что заполняют и обрабатывают бумаги, при помощи которых одни госслужащие (или бюджетники, не обладающие этим статусом, но также работающие на государство) доказывают другим госслужащим (своему начальству, внешнему контролеру, сотруднику смежного органа), что они не бездельники, не воры и не полные профаны в своем деле.

### Зачем нужны учет и отчетность?

Если прибегнуть к официальным формулировкам, то внутренний учет и отчетность в государственных структурах преследуют три цели:

- *Обеспечение эффективности труда.*

Фиксируется рабочее время сотрудников и учитывается их нагрузка (количество проведенных операций, рассмотренных случаев, дел, принятых пациентов в единицу времени). В некоторых учреждениях существуют нормы по количеству принятых

«клиентов» (поликлиники, присутственные места), нормативы по времени, потраченному на каждого из них. Популярны валовые показатели наряду с показателями результативности (раскрываемость уголовных дел в криминальной полиции, количество выписанных и исполненных «клиентами» предписаний в Федеральной антимонопольной службе). Учитывается динамика: валовые показатели и нагрузка оцениваются в сравнении с предыдущим периодом, поэтому требования, предъявляемые к сотрудникам, постоянно растут. Кроме того, контролируются сроки обработки конкретного кейса; в некоторых организациях это требуется по закону.

- *Борьба с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств.* Учитывается движение материальных средств, каждая операция требует обоснований для получения разрешения на нее, а затем — множества учетных документов, подтверждающих факт ее совершения. Создаются алгоритмы принятия материально-нагруженных решений, и, если решения ответственных лиц им не соответствуют, это автоматически вызывает подозрение в коррупции. Принятие коррупционно-нагруженных решений либо максимально формализуется, либо сдвигается вверх по иерархии.

- *Обеспечение качества труда.* Для этого существует система квалификационных категорий, формальные требования к образованию и аттестации. В данной статье этот аспект рассматриваться не будет.

Действительно, руководство не без некоторых оснований полагает, что служащих следует контролировать по вышеперечисленным параметрам. Число лентяев, воров и профанов на госслужбе пропорционально выше, чем в частном секторе, по исключительно объективным причинам, и это не только российский случай. Бездельничать проще в кресле чиновника, чем у конвейера на заво-

де; воровать проще у государства, чем у зорко следящего за собственным добром частного; непрофессионализм также гораздо сложнее выявить там, где не существует обратной связи в виде рыночных результатов индивидуальной (или хотя бы коллективной) деятельности. Однако эмпирические исследования (там, где они уже были проведены) показывают: в настоящее время низовые сотрудники российских государственных учреждений практически не имеют возможности наслаждаться по крайней мере двумя из трех выше-названных преимуществ. У рядовых бюджетников и госслужащих не так уж много возможностей для незаконного обогащения<sup>4</sup>. Так, исследования бытовой (преимущественно низовой по определению) коррупции, проводимые фондом ИНДЕМ, свидетельствуют об уменьшении ее объема относительно доходов граждан и существенное снижение низовой коррупции в сфере бизнеса (на фоне общего роста коррупционных доходов и их концентрации на высших уровнях бюрократических иерархий)<sup>5</sup>. При этом сотрудники большинства госучреждений сильно перегружены (законный восьмичасовой рабочий день воспринимается как привилегия и разврат в большинстве изученных государственных органов)<sup>6</sup>. Разумеется, такое положение дел не лучшим образом сказывается и на квалификации рядовых сотрудников: профессионалы «вымываются» в частный сектор (сделаем оговорку, что никто не пытается отрицать наличие высочайших профессионалов на госслужбе). Причем в последнее время это происходит не столько по причине низких доходов (официальные доходы в госсекторе растут), сколько из-за бюрократической нагрузки и формальных ограничений, связанных с возможностью занять ту или иную должность, то есть в результате все тех же учета и контроля.

Доказывая друг другу, что они не лентяи, не воруют и не совершают профессиональных ошибок, госслужащие создают огромный

бумажный оборот не только друг для друга, но и для внешнего мира — для частного сектора, для экономики и общества. При каждом взаимодействии с государством российский гражданин вовлекается в этот процесс. Если вы рядовой гражданин, объект контроля или социальной заботы, то это происходит время от времени. Если же ваша деятельность обязывает вас так или иначе взаимодействовать с государством, подлежит регулированию, требует разрешений, не говоря уже об отчетности и налогах, то подобное взаимодействие на постоянной основе становится весомой частью ваших издержек. Однако если бы мы говорили только об издержках для частных лиц, то «бремя государства» осталось бы в существенной степени недооцененным. В результате методов управления, принятых в современной России, едва ли не основными издержками деятельности госучреждений, в том числе и огромной статьей прямых бюджетных расходов (возможно, сравнимой по размеру с извлекаемой при пресловутом «распиле бюджетов» административной рентой), становится сама деятельность госслужащих, осуществляющих учет и контроль как своей собственной деятельности, так и деятельности других госслужащих.

### Уголовное регулирование

Проблему усугубляет уголовное регулирование, поскольку в нынешней России оно представляет собой основную форму регулирования регистрируемой деятельности. Обычно говорят об уголовном регулировании бизнеса, или уголовной политике в сфере бизнеса, то есть, что уголовная репрессия превратилась в главное средство принуждения к исполнению существующих правил (инфорсмент): не только внеуголовного законодательства в сфере экономической деятельности, но и любых подзаконных актов и просто контрольных практик регулирующих агентств, а также неформальных правил и обычаев, на которых строятся взаимоотно-

шения государственных органов и бизнеса<sup>7</sup>. Однако проблема шире: современная правоприменительная практика в России устроена таким образом, что не только бизнес, но и любая другая регулируемая и регистрируемая деятельность (а в современном государстве это практически всякая мало-мальски значимая деятельность) находятся под постоянной угрозой уголовной репрессии. При этом, поскольку в России отсутствует требование доказывать наличие субъекта, которому причинен ущерб (не только для классических «преступлений без жертвы», но и для других, включая преступления в сфере экономической деятельности), почти любое зафиксированное нарушение каких бы то ни было (неуголовных) законов, правил и пр. может быть интерпретировано как нарушение УК<sup>8</sup>. Хорошо описано, насколько в современной России подвержены избыточной криминализации такие неуголовные нарушения, как несоблюдение правил бухгалтерского учета, ненамеренные ошибки в исчислении налогов, нарушения трудового законодательства, санитарных норм, правил хранения выручки и т. д., когда речь идет о бизнесе<sup>9</sup>.

Однако уголовное регулирование бизнеса — лишь частный случай. Ровно те же правоприменительные практики уголовной юстиции распространяются на любую деятельность, подлежащую учету и отчетности. Ведь именно учетные документы становятся объектом проверки с последующей криминализацией нарушений и применением уголовной репрессии в отношении ответственного лица. Другими словами, наряду с бизнесом, объектом уголовного регулирования становятся в первую очередь легальная общественная деятельность в рамках официальных НКО, государственная служба и работа в бюджетной сфере. Любая деятельность, порождающая постоянный документооборот, требующая по закону «бумажной» фиксации операций, отчетности и хранения учетной

документации, подвержена избыточной криминализации не в меньшей степени, чем бизнес. В том числе и деятельность самих правоохранительных органов.

### **К чему приводит уголовное регулирование в сфере бизнеса**

Каковы последствия уголовного регулирования бизнеса, известно давно.

1. Возрастает плотность учета. Как по требованиям проверяющих организаций, так и сами фирмы по собственной инициативе начинают оформлять на бумаге каждое движение средств и каждое действие персонала в надежде таким способом избежать формальных нарушений. Формализуются внутренние процессы, увеличивается количество внутренних согласований, утрачивается гибкость, каждое зарегистрированное действие становится очень дорогостоящим и требует больших трудовых и временных затрат.

2. Бизнес вынужден избегать сложных схем, сложных структур, сложных технологий, поскольку в противном случае появятся длинные цепочки зарегистрированных действий, которые можно с легкостью интерпретировать как недобросовестную, преступную деятельность.

3. Транзакции все чаще уводятся в «тень». Не для того, чтобы сделать что-то незаконное, а чтобы избежать формальной бумажной фиксации своих вполне законных на тот момент действий. Именно фиксация в учете делает транзакцию доступной для проверки задним числом и, таким образом, уязвимой для уголовной репрессии. Неоформленные действия «забываются» и уходят из зоны риска куда быстрее.

4. Бизнесу приходится имитировать недостаточную эффективность, чтобы не стать объектом для «силовых наездов». Малый бизнес отказывается от роста, от расширения, от оформления деятельности в рамках более продвинутых организационных форм.

5. Поскольку любая ошибка в учете может стать поводом для уголовной репрессии, а активной постоянной деятельности без ошибок не бывает, предприниматели оказываются крайне уязвимыми с политической точки зрения. Им опасно лоббировать свои интересы, опасно отказываться от «социальной ответственности», то есть от необязательных и не требуемых законом денежных взносов произвольного размера на цели, предписанные представителями власти, опасно высказывать нелояльные политические взгляды.

Что же касается государственных органов, то здесь последствия уголовного регулирования регистрируемой деятельности даже серьезнее, чем в бизнесе. Ведь для этих организаций отсутствуют стимулы к содержательной деятельности, которые есть у бизнеса: нет ни прибыли, ни существенной связи между результатами деятельности сотрудников и их легальным доходом. Карьерные же перспективы чиновника и работающего бюджетника определяются теми стимулами, которые создаются в рамках системы оценки их деятельности, существующей внутри ведомств, то есть системы, которая оценивает нагрузку и соблюдение сроков, аккуратность в учете деятельности и в отчетности, а также формальными показателями квалификации и стажа (например, квалификационные категории учителей).

### **Как отражается уголовное регулирование на деятельности госучреждений**

В результате уголовного регулирования регистрируемой деятельности государственные организации сталкиваются с теми же трудностями, что и бизнес: увеличение внутренней зарегулированности, уменьшение гибкости, стандартизация и упрощение деятельности. Последнее ограничивается кампаниями по «оптимизации документооборота» и спорадической борьбой с «волокитей» (в результате

чего лишь возрастают требования по соблюдению сроков, а значит, в конечном итоге, увеличиваются и нагрузки сотрудника в единицу времени). Такое положение дел приводит к плачевным результатам.

1. Плотность учета в госучреждениях непрерывно растет, затраты рабочего времени на заполнение учетных документов начинают превышать время, потраченное на содержательную деятельность (об этом еще пойдет речь ниже).

2. Каждая организация стремится к тому, чтобы «на входе» отобрать наиболее простые кейсы, требующие несложных и стандартных операций. Так, школы отказываются от «трудных» учеников; контрольные организации проверяют не тех, кто вероятнее всего может оказаться нарушителем, а тех, кто в наименьшей степени способен сопротивляться. Органы опеки противодействуют или, в лучшем случае, не способствуют усыновлению детей из детдомов, в том числе и потому, что каждое усыновление означает, что в зоне их ответственности на долгие годы появится «сложный» случай, требующий сопровождения и проверок, а следовательно — увеличивающий отчетность. В то время как за детей, содержащихся в учреждениях, органы опеки ответственности не несут. Даже такая организация, как Федеральная антимонопольная служба (ФАС), призванная, казалось бы, бороться в первую очередь с монополизмом больших компаний, существенную часть валовых показателей своей деятельности получает за счет мелких муниципальных образований и малого бизнеса. «Цена» типового кейса ФАС не превосходит нескольких сотен тысяч рублей (сумма варьируется в зависимости от категории дела, так как в зоне ответственности этого ведомства находятся дела множества разных категорий, не сопоставимые между собой), зато в год рассматриваются тысячи дел. Так, в 2011 году ФАС возбудила 3197 дел по злоупотреблению доминирую-

щим положением на рынке (в США таких дел было рассмотрено 9, в ФРГ — 32, в Великобритании — 3), а всего ведомством было рассмотрено более 50 тыс. дел — на порядок больше, чем пропускают через себя антимонопольные ведомства других стран. В правоохранительных органах придерживаются той же стратегии, которая выражается в том, что регистрируются преимущественно очевидные уголовные дела с известными фигурантами и готовыми доказательствами, а зарегистрированные дела стремятся оформлять по нескольким «простым» — не требую-

тающих в социальной сфере и не имеющих возможности приостанавливать свою работу, чтобы следовать предписаниям учета, — необходимым условием для осуществления своей целевой деятельности. На эти деньги покупаются расходные материалы в больницах, карандаши и бумага в школах, бензин для служебных поездок сотрудников МВД (в первую очередь — занятых расследованием уголовных преступлений и оперативной деятельностью), кофе и печенье в офис. На незаконно обналиченные средства государственных ведомств заказывают научные

**“Неучтенный денежный оборот становится для российских государственных учреждений необходимым условием для осуществления своей целевой деятельности”.**

щим сложных процедур и нетривиальных, ответственных решений — статьям.

3. Большое количество незаконных операций внутри государственных учреждений — от обналичивания бюджетных средств до незаконного сбора денег с пациентов, учеников и других «клиентов» учреждений социальной направленности — проводится не для того, чтобы положить себе в карман бюджетные деньги или получить взятки, а с той же целью, что и увод операций «в тень» в бизнесе — избежать официального оформления мелких операций, поскольку каждая оформленная транзакция с бюджетными деньгами крайне трудоемка, создает риски при проверках и подозрение в коррупции, а зачастую еще и требует повышенных затрат (например, купить многие расходные материалы дешевле за наличные, нежели «по чеку»). С точки зрения проверяющих, подобные действия выглядят как коррупция и «распил бюджетов»<sup>10</sup>. На деле же теневой, неучтенный денежный оборот все в большей степени становится для российских государственных учреждений — особенно рабо-

разработки независимым исследовательским группам в том случае, когда требуется результат, а не фиктивно-демонстрационный продукт. (В то время как крупные суммы, официально выделенные на исследования теми ведомствами, которые не занимаются собственно наукой, — один из распространенных способов присвоения бюджетных средств: простой вывод денег из бюджета легко и удобно маскировать как проведение прикладных исследований, ведь проверить качество научного отчета — задача нетривиальная для чиновников или правоохранителей.) Правила осуществления закупок для государственных учреждений разработаны с тем, чтобы предотвратить злоупотребления при совершении крупных сделок, обеспечить прозрачность; правила установления очередности «клиентов» при получении государственных услуг с тем — чтобы обуздать взяточничество; правила учета использования материальных средств — чтобы предотвратить их воровство. Но когда те же правила применяются к не крупным транзакциям, к решениям с невысокой «ценой вопроса», это

## Запретительный характер правил учета

**Н**ехватка расходных материалов, мелочей, необходимых для бесперебойной работы, в самых разных государственных учреждениях зачастую связана, как ни странно, не с недофинансированием, а с «запретительной ценой» оформления их закупки и учета их использования. Проще собрать или обналичить деньги, купить и расходовать без учета. К тому же, коррупционная емкость подобных сделок по закупке крайне низка. Когда речь идет о закупке дорогостоящей аппаратуры (например, томографа в больницу), есть смысл брать на себя расходы и риски, связанные с проведением тендера, поскольку при

этом можно попытаться обойти законы, призванные обеспечить его прозрачность, и получить «откат» от заранее выбранного контрагента. При закупке бинта и одноразовых шприцев такой дополнительный стимул отсутствует. А при приобретении медикаментов добавляются риски, связанные с учетом и хранением особо контролируемых веществ: нежелание медучреждений лишний раз связываться с ФСКН приводит к гораздо большему ограничению в доступе нуждающихся больных к обезболивающим препаратам, чем нехватка государственного финансирования на их закупку. Здесь уже рисковать наличным оборотом, разумеется, никто не

хочет; но и практически любые легальные, зарегистрированные операции с наркосодержащими препаратами создают для ответственного лица постоянный риск уголовного преследования. В подобных ситуациях запретительный характер правил учета и отчетности проявляется в полной мере, тормозя целевое функционирование учреждения. В более мягких случаях, где риски не столь велики, формируется теневой поток финансирования *целевой* деятельности учреждения в виде полузаконных сборов, неформальных доплат за официально оказываемые услуги, «спонсорской помощи» разной степени принудительности.

приводит в буквальном смысле к остановке деятельности при попытке работать строго по закону (см. подверстку на с. 85).

4. Бегство от успеха также свойственно сотрудникам госучреждений. Поскольку высокая плотность учета заставляет их крайне подробно документировать свои действия, а практика уголовного регулирования существенно увеличивает риски выявления нарушений при проверке такой документации, сотрудники госучреждений больше других заинтересованы в том, чтобы не привлекать внимания к своей деятельности. «Элитарная» школа или очень хорошая больница зарабатывают определенный социальный капитал, который помогает им защититься от дополнительных рисков, связанных с нестандартным характером их деятельности (хотя по отчетности подобного рода учреждения нередко оказываются в числе отстающих). За школу вступятся родители, за больницу — пациенты. Но это привилегия тех типов госучреждений, где хорошо работающая

организация собирает вокруг себя элитарных бенефициаров, потребителей с высоким статусом, с возможностями поднять шум. Такого нельзя сказать о хорошем детдоме, образцовой (не с точки зрения отчетности, а с точки зрения положения заключенных) тюрьме или о каком-нибудь бесперебойно работающем «Контрольно-ревизорском управлении городского и пригородного пассажирского транспорта». Поскольку нестандартная деятельность гораздо труднее поддается учету, а производимая при учете документация более уязвима для последующих проверок, «передовые» (наряду с отстающими) государственные учреждения и отдельные сотрудники создают большую бюрократическую нагрузку (в случае отдельного сотрудника эта нагрузка может быть перераспределена на других сотрудников, но в пределах одного учреждения) и производят больше «силовых» рисков, чем типовые. Таким образом, принятые практики контроля дестимулируют не только сложную деятельность, но и про-

сто успешную с точки зрения заявленных целей. Отчетность способствует тому же. Руководитель ОВД, на территории которого предотвращается заметно больше правонарушений, чем у «соседей», не в состоянии отчитаться за хорошую динамику показателей по раскрытым преступлениям, а тот, кто, при прочих равных, больше других ловит реальных преступников, рано или поздно получит выговор за высокую преступность на подведомственной территории: ведь полицейские данные о регистрации преступлений используются для оценки уровня преступности в зоне ответственности данного подразделения. У того, кто сумел наладить хорошую регистрационную дисциплину, в свою очередь, скорее всего провал с «раскрываемостью» — соотношением раскрытых преступлений к зарегистрированным. В стандартные цифры, характеризующие успешность определенного подразделения МВД, заложены следующие практики<sup>11</sup>: отсев сложных и неудобных дел на этапе регистрации преступлений (нарушение прав потерпевших); обход требований УПК и перенос содержательных действий по расследованию на доследственную стадию (то есть на период, когда права подозреваемого еще не защищены законом); переквалификация преступлений в соответствии с потребностями отчетности, а зачастую и прямое применение незаконного насилия. Отказываясь от любой из этих практик, подразделение обречено на провал по какому-либо из показателей успешности (хотя, возможно, оно выиграет по другому показателю, но именно провалы «притягивают» проверки; а благополучие по одному из показателей не гарантирует от проверок, вызванных провалом по другому). Отклонение от типовых показателей чревато проверками, а проверки влекут за собой все описанные выше риски.

5. Наконец, политическая уязвимость госслужащих не нуждается в подробной иллю-

страции: достаточно лишь вспомнить состав участников массовых фальсификаций в ходе выборов. Среди зафиксированных наблюдателями нарушителей почти сплошь встречаются школьные работники и муниципальные служащие, попавшие в избирательные комиссии по разнарядке с места работы. Именно они, а не активисты или сторонники партии — бенефициара фальсификаций, — являются основными, массовыми исполнителями нарушений. Здесь важно подчеркнуть, насколько уязвимыми делает госслужащих та система стимулов и требований, в которой они работают — вплоть до готовности практически бесплатно и массово участвовать в уголовном преступлении.

### Источники учетно-бюрократической нагрузки

Каким образом возникает учетно-отчетная бюрократическая нагрузка, которая приводит к столь высокой степени зарегулированности деятельности государства? Ее источники можно классифицировать следующим образом:

- *Валовые показатели деятельности*, как прямые, так и получаемые на основании контроля нагрузки сотрудников, рейтингования подразделений, «неофициального плана», сравнения показателей деятельности с предыдущим периодом.
- *Фиксация деятельности, протоколирование*, рост объема документации; ограничения на деятельность по исполнению титульной функции; электронный документооборот (не существует того, для чего нет галочки в базе данных). Компьютеризация и другие виды технической модернизации и оптимизации административной деятельности госорганов отнюдь не способствуют большей эффективности, а напротив, приводят к увеличению требований по протоколированию каждой отдельной транзакции в соответствии с возрастающими возмож-

ностями (так, средний объем уголовного дела с повальной компьютеризацией следственных органов и полиции увеличился в несколько раз).

- *Учет, связанный с материальной ответственностью*: из-за того, что требуется отдельная «бумажка» даже на самые мелкие расходы, их стоимость возрастает вдвое, а сроки выполнения «титulyных» (связанных с целевой деятельностью) операций увеличиваются в разы. В таких условиях нецелевое расходование бюджетных средств,

изначально направлено на борьбу с коррупцией, и валовые показатели, требующие от низового сотрудника переработки большого количества кейсов, наряду с преследованием за ошибки способствуют также концентрации административной ренты. В некоторых случаях низовую коррупцию действительно удается эффективно сдерживать (в частности, известно, что практика «учета и контроля» привела к существенному снижению «низового» взяточничества в налоговых органах по сравнению с периодом конца 1990-х,

“Система стимулов и требований, в которой работают госслужащие, делает их **уязвимыми** — вплоть до готовности массово участвовать в уголовном преступлении”.

нецелевое использование государственной собственности становится выгоднее целевого, поскольку извлекаемая административная рента хотя бы в некоторой степени компенсирует трудовые затраты и риски, связанные с распоряжением государственными средствами.

- *Контроль сроков* на фоне вышеописанной время- и трудоемкости каждой операции, которую необходимо документально зафиксировать, приводит к тому, что возможность или невозможность оказать определенную государственную услугу, выполнить ту или иную государственную функцию определяется еще и тем, рассчитывают ли исполнители уложиться в отведенные — часто довольно жесткие из-за «борьбы с волокитой» — сроки.

- *Аттестация и требования к должностям*.

Парадокс состоит в том, что все вышеперечисленные факторы не только не препятствуют, а наоборот, способствуют извлечению трех основных видов административной ренты: «распил бюджетов», отъем собственности, взятки. Протоколирование любой, даже самой мелкой деятельности, которое

а в ряде регионов с ним и вовсе удалось справиться). Но одновременно парализуется «титulyная» деятельность: любое действие становится рискованным и затратным, если за ним не стоит коррупционный интерес, который в свою очередь перемещается выше по вертикали, где размер коррупционной ренты компенсирует возникающие риски. При этом риски связаны не столько с фактом коррупции, сколько с тем, что к рассмотрению принимается сложный, нестандартный кейс — ведь именно этот факт фиксируется в отчетности, а не взятка (или другой вид коррупционной ренты, например, платеж аффилированной компании за «правильное» оформление документов).

Таким образом, в случае налоговой инспекции мало-мальски сложная и нестандартная (высокотехнологичная, диверсифицированная) деятельность малого бизнеса оказывается парализованной: нестандартный случай уже с самого начала неудобен контролеру, и налоговые инспектора отказываются принимать отчетность такой фирмы. В то же время они не готовы взять на себя ответственность и потратить время на сложный кейс даже



за взятку: возможности небольшой фирмы оплатить услугу не покрывают потенциальных рисков. Аналогичным образом при очевидных проблемах с коррупцией в правоохранительных органах далеко не любой вид коррупционной услуги можно получить. В частности, даже за взятку вряд ли будет принято к рассмотрению сложное уголовное дело с неочевидными фигурантами и честно и по существу расследовано (не нужно путать этот случай с «заказным» делом, где заказчик выполняет за расследователя всю работу, предоставляя данные о правонарушении, кото-

Например, если говорить о строительстве, то здесь проект подключения здания к инфраструктуре может быть официально заказан единственному аффилированному институту, продукцию которого контрольное ведомство принимает без нареканий, а неофициально, за наличные, — реальной проектной группе. Затем готовый проект поступает на утверждение в институт, где проверяют, соответствует ли он стандартам ведомства, ставят свою печать, после чего процесс согласования проходит легко и быстро (сроки согласований в строительстве — одна

**“На низовом уровне кейсы с невысоким коррупционным потенциалом отсекаются «на входе», остаются лишь типовые случаи, удобные в переработке”.**

рые могут быть как сфальсифицированными, так и вполне реальными).

И все же общий объем коррупции скорее увеличивается, чем падает: на низовом уровне кейсы с невысоким коррупционным потенциалом отсекаются «на входе», остаются лишь типовые, удобные в переработке случаи. На верхнем же уровне коррупция институционализируется, появляются способы извлечения коррупционной ренты, снижающие риски. Так, те же аффилированные фирмы по заполнению отчетности при контрольных органах в сфере экономической деятельности, проектные институты при инстанциях, дающих разрешение на строительство, «доверенные» фирмы, выдающие медицинские справки, которые охотно принимают лицензионные органы, одновременно снижают риски разоблачения (оплачивается официальная услуга легальной фирмы, производится соответствующий «продукт») и создают документацию, более похожую на типовую и «безопасную», чем документация неаффилированных организаций.

из основных причин издержек). Поскольку коррупция в результате подобных практик только увеличивается, на следующем круге борьбы с ней ужесточаются правила протоколирования деятельности низового состава, условия согласования, нагрузка на каждый кейс дополнительно возрастает и процесс начинается заново. Такой же порочный круг возникает и в борьбе с нецелевым расходованием бюджетных средств: трудоемкость учета приводит к тому, что любое целевое использование средств, не «нагруженное» дополнительным коррупционным интересом, становится для исполнителя одновременно и невыгодным, и опасным. Рост же нецелевого использования бюджетных средств приводит рано или поздно к очередным мерам по борьбе за финансовую дисциплину, которые сводятся к ужесточению и усложнению правил учета и к повышению рисков, связанных именно с *целевым* расходованием средств.

К тем же последствиям приводит и оценка деятельности по нагрузке и валовым показателям. Поначалу это действительно подталкивает к содержательной деятельности и

создает дополнительные стимулы для более подробного протоколирования каждой операции: важно не только прикрыться от рисков, но еще и сделать так, чтобы каждое действие попало в соответствующую отчетность. Однако в государственных организациях с их слабой обратной связью относительно легко обеспечить «валовые» показатели за счет содержательной части работы, и такие практики складываются очень быстро. Рано или поздно негативные последствия «валовой» системы становятся очевидными: фабрикация дел в случае правоприменительных и контрольных органов, имитация деятельности или неэффективная раздача ресурсов в социальной сфере. В таком случае стандартный способ решения возникших проблем — это переход к оценке по результативности (соотношению количества рассмотренных и «решенных» случаев).

В качестве примера возьмем показатель раскрываемости в полиции. Осознав, что валовая, «палочная» система оценки деятельности приводит к фабрикации дел и массовому нарушению прав подсудимых, руководство МВД вводит показатель *раскрываемости*. Цель этого — обеспечить защиту прав граждан (то есть начинать уголовное преследование только тогда, когда на то есть серьезные основания). Учитывая масштабы нарушений прав подозреваемых и подсудимых в полиции, такой подход можно признать и обоснованным, и гуманным. Тем не менее подобные изменения приводят к следующим последствиям: полиция начинает избегать «висяков», отбирая удобные и простые дела на входе, тем самым потерпевших обманывают или оказывают на них давление. А в случае если дело все же зарегистрировано, оно любой ценой должно быть доведено до конца, что создает дополнительные стимулы для того, чтобы оказывать давление на подозреваемых, фабриковать дела, пытаться «повесить» дело на кого угодно, чтобы

закрыть его. Все это касается далеко не всех расследуемых уголовных дел, а только тех, относительно немногих, неочевидных, от которых не удалось «отбиться» на этапе регистрации и доследственной проверки.

В результате появляются невиданные показатели эффективности: раскрываемость уголовных дел по насильственным преступлениям в России составляет около 90 проц. (в развитых странах этот показатель не достигает и 40 проц.), а признания обвиняемого содержатся в 92 проц. уголовных дел, доходящих до суда<sup>12</sup>. Другими словами, если предположить маловероятный вариант, что речь идет исключительно о реально виновных людях, а не о сфабрикованных доказательствах, эти цифры означают, что регистрируют только те насильственные преступления, по которым фигурант уже известен и доказательства очевидны, а до суда доходят по большей части дела тех, кто признался сам. Деятельность полиции по расследованию и настоящему раскрытию неочевидных преступлений в лучшем случае сводится к оформлению очевидных дел и игнорированию неочевидных, в худшем — к фабрикации доказательств и выбиванию признаний. Естественно, такая практика не может долго оставаться незамеченной и рано или поздно приводит к попыткам поставить деятельность сотрудников правоохранительных органов под более жесткий контроль. Но поскольку механизмы обратной связи отсутствуют, это выливается в очередное ужесточение учетной политики, когда заполнение бумаг, официально фиксирующих деятельность полицейского, начинает занимать еще больше времени. Тем самым времени на реальное расследование преступлений остается еще меньше, отбор на входе становится еще жестче, подход к содержательной стороне дела — еще формальнее. «Производительность» падает, и начальство, обеспокоенное спадом продуктивности дея-

тельности подчиненных, возвращается к валовым показателям. Таким образом, перед нами механизм с положительной обратной связью, вызывающий непрерывные проблемы, с которыми он призван бороться, с ростом издержек — в случае с полицией более чем критичным — для граждан и со снижением эффективности всей системы в целом.

Правоохранители здесь совсем не уникальны. Описанная выше траектория развития типична для деятельности ведомства, за эффективность которого начали бороться. Так, по оценкам специалистов, в недавнем

сказаниям и в результате отнимают детей не у тех семей, где дети страдают от жестокого обращения или небрежения, а у тех, которым труднее всего сопротивляться: у бедных, многодетных, «проблемных» (инвалид в доме) и т. д. В качестве оснований приводятся формальные признаки, которые легко установить: не соответствующий нормам подушный доход, недостаточная жилплощадь, даже просто отсутствие свежего ремонта или идеальной чистоты в доме. С формальными показателями работать гораздо проще, чем, скажем, установить факт насилия в семье.

## “Легче всего находить нарушения среди поставщиков социальных услуг, которые, в отличие от чиновников, не защищены связями и статусом”.

прошлом органы опеки изымали детей, как правило, из семей, находившихся действительно в сложном положении. В 1990-х, на фоне общей скудости ресурсов, ведомство было относительно мало коррумпированным и претензии к нему сводились в основном к медлительности и весьма ограниченной помощи нуждающимся в опеке семьям.

По мере того как внимание к деятельности органов опеки возросло, когда от них стали требовать показателей и одновременно расширять их полномочия, они начали включать в свои отчеты данные о проверках, которые проводят у всех, кто только попадает в их поле зрения — а это уже не только по-настоящему дисфункциональные семьи, но и просто нестандартные, привлекающие к себе внимание соседей или школы \*. Если же в работе происходят сбои, которые обращают на себя внимание общественности, органы опеки, вероятно, подвергаются взы-

число случаев вымогательства также, судя по всему, растет (хотя систематических исследований на эту тему пока нет). Это неудивительно: если решение все равно скорее фабрикуется по формальным признакам, а не принимается по содержательным, таким, как развитие ребенка, его психологическое состояние, отношения с взрослыми членами семьи, то появляется и соблазн присовокупить к семьям, на которых «делается» отчетность, еще и те, что представляют коррупционный интерес. Можно ожидать, что в скором времени контроль и учет вновь будут усилены, внимание правоохранительных органов к деятельности ведомства станет более пристальным и аналогичные последствия повторятся на новом витке.

Следует отметить, что сотрудники организаций, производящих социальные блага, подвержены описанным рискам в существенно большей степени, чем просто управленцы и контролеры. Поскольку прокуратура, а также другие правоохранители работают в той же учетной, квазиплановой логике (в том числе отдельно отчитываются

\* Школу обязывают связываться с опекой при любом подозрении, и если какая-то проблема пропущена, то за это наказывают, каждый раз «закручивая гайки».

по числу возбужденных «коррупционных» дел), им легче всего находить нарушения среди поставщиков социальных услуг, которые, в отличие от чиновников, не защищены связями и статусом. В то же время каждый их шаг запротоколирован в соответствии с правилами, гораздо более жесткими для бюджетников, нежели для работников частной сферы, и деятельность их в гораздо большей степени стандартизирована в силу вышеописанных причин. Так, в реанимационном отделении больницы *каждая* смерть пациента влечет за собой возбуждение прокурорской проверки. Конечно, эти проверки крайне формальны: их возбуждают для того, чтобы в случае реальной жалобы родственников предъявить доказательства, что прокуратура тоже не пропустила возможное нарушение и уже принимает меры. В общем случае проверки приостанавливаются после того, как срок для жалобы истекает. Тем не менее в результате профессия врача становится не только тяжелой и малооплачиваемой, но и крайне рискованной, а последствия этого, разумеется, отражаются на пациентах.

Таким образом, зарегулированность деятельности государственных учреждений, а также возможность применения уголовного наказания влекут за собой серьезные социальные последствия. Как видно из описанного выше, чрезмерная зарегулированность госучреждений сказывается в первую очередь на объективно слабых, на тех, кто а) изначально занимает социально уязвимую позицию, лишен ресурсов к сопротивлению; б) из-за этого является пассивным благополучателем; в) законодательно или фактически «прикреплен» к благотворительному органу и лишен возможности уйти из-под его опеки. Детский дом, дом престарелых, бесплатная больница в этом смысле лишь немногим отличаются от тюрьмы. Но практики внутреннего контроля в закрытых и полужакры-

тых российских учреждениях еще настолько мало изучены, что должны стать предметом отдельного исследования.

### Заключение

Характерные для российского государства практики контроля, направленные на подробную фиксацию транзакций в учете и на сверхподробную отчетность, вкупе с уголовной репрессией, которая подменяет материальные и административные санкции за невыполнение этих правил, приводят к постоянному усложнению и уплотнению учета, а следовательно, к увеличению «силовых» рисков. Бюрократизация любой деятельности замыкается в порочный круг. Проблемы российского бизнеса, связанные с его регулированием в России, — это лишь частный случай. На деле же проблема гораздо шире. Те же самые практики контроля распространяются на все виды регулируемой деятельности, в первую очередь — на работу самих госучреждений.

В случае государственных органов дополнительные трудности создает система стимулов для сотрудников, которая строится на оценке их деятельности по статистическим показателям, и отсутствие обратной связи по результатам их целевой деятельности. Как следствие, помимо известных проблем избыточного регулирования бизнеса и административной ренты, возникает и еще одна — утрата эффективности, связанная с институциональными недостатками российского государства. Внутренние практики контроля делают труд малоэффективным и приводят к потере материальных средств. Кроме того, они тормозят частную активность динамичной части общества и вызывают тяжелейшие последствия для социально незащищенной его части — вплоть до ситуаций, когда предоставление социальных услуг лишь сопряжено с дополнительными трудностями для самих получателей и ограничивает, а вовсе не улуч-

шает их шансы на полноценную жизнь. Издержки для общества, которые напрямую связаны со сложившимися в государственных учреждениях контрольными практиками,

непрерывно растут, и их почти не удастся снизить, прибегая лишь к частичным усовершенствованиям в организации госаппарата или в законодательстве. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ**<sup>1</sup> Это вряд ли верно для государственной экономики в целом: в СССР довольно много ресурсов тратилось на изначально неэффективные статьи расхода вроде идеологии, помощи «братским странам», изготовления ненужной продукции. Здесь речь идет только о деятельности отдельного учреждения: на входе — бюджет, на выходе — содержательные результаты титульной деятельности.

<sup>2</sup> Данные проекта Института проблем правоприменения ЕУСПБ «Траектория уголовного дела».

<sup>3</sup> <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

<sup>4</sup> См., например, о полиции: *Кравцова М. В.* Коррупция в полиции: Трансформация отношений с бизнесом // *Экономическая социология*. 2012. Т. 13. № 2; *Kosals L. et al.* The «Economic Activities» of Russian Police // *International Journal of Police Science and Management*. 2008. Vol. 10. No. 1. P. 65–75.

<sup>5</sup> *Левин М., Сатаров Г.* Коррупция в России: Классификация и динамика // *Вопросы экономики*. 2012. №10.

<sup>6</sup> См., например, о медицине: *Присяжнюк Д. И.* Влияние национального проекта «Здоровье» на статус медицинских работников (на материалах кейс-стади поликлиник крупного российского города) // *Экономическая социология*. 2009. Т. 10. № 4; о правоохранительных органах:

Правоохранительная деятельность в России: Структура, функционирование, пути реформирования. СПб: ИПП, 2012.

<sup>7</sup> *Наумов А. В.* Проблемы искусственной криминализации экономической деятельности // *Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике*. М., 2009; *Соломон-мл. П. Г.* Уголовное преследование и регулирование бизнеса: Прекращение российской исключительности и культивирование верховенства права // *Верховенство права как фактор экономики*. М.: Мысль, 2013; *Новикова Е. В.* Верховенство права как вызов времени // *Верховенство права как фактор экономики*.

<sup>8</sup> *Яковлев А. А.* Как уменьшить силовое давление на бизнес в России? // *Вопросы экономики*. 2012. № 11. С. 4–23.

<sup>9</sup> См. работы, указанные в примечаниях 7 и 8.

<sup>10</sup> *Панеях Э.* Горюче-смазочное средство // *Отечественные записки*. 2012. № 2 (47).

<sup>11</sup> *Правоохранительная деятельность в России*. СПб: ИПП, 2012 ([http://enforce.spb.ru/images/Fond\\_Kudrina/irl\\_pravookhrana\\_part\\_1\\_final\\_31\\_12\\_ich.pdf](http://enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf)).

<sup>12</sup> *Волков В., Титаев К.* Лишь 8% обвиняемых готовы бороться за свое доброе имя // *Ведомости*. 2013. 28 фев. ([http://www.vedomosti.ru/opinion/news/9584371/zavedomo\\_vinovnye?full#cut](http://www.vedomosti.ru/opinion/news/9584371/zavedomo_vinovnye?full#cut)).

## Феномен Чавеса

Авторитарные лидеры подспудно считают себя бессмертными, но природа рано или поздно напомнит о конечности человеческого существования. Когда лидер уже физически не может быть ни вождем, ни президентом, возникает вакуум

Татьяна Ворожейкина

Смерть Уго Чавеса, ожидаемая, предсказанная, а может быть, и совершившаяся задолго до официального объявления о ней 5 марта 2013 года, вызвала тем не менее взрыв сочувствия у миллионов людей в Венесуэле. В течение недели, когда был открыт доступ к гробу с телом Чавеса, телевизионные репортажи убедительно свидетельствовали о том, насколько массово это сочувствие и насколько искренни горе и траур этих людей. Но столь же очевиден был и срежиссированный, постановочный характер самого мероприятия, призванного обеспечить осиротевшей правящей группе максимальную электоральную выгоду от похорон вождя. Эта двойственность символична: она сопровождала Чавеса все 14 лет его правления в Венесуэле. Кем он был? Защитником бедных и угнетенных или циничным демагогом, главной целью которого было увековечение собственной власти? Левым популистом, диктатором, разрушившим демократию в своей стране, или революционером, лидером бедных, давшим им то, чего они никогда не имели, — самоуважение и чувство собственного достоинства? Зерна истины, по-видимому, содержатся и в той, и в другой характеристике Чавеса, однако сама истина, как представляется, находится не посередине, а в иной плоскости.

Будучи человеком очень простым и тем привлекавшим к себе соотечественников, Чавес вместе с тем был продуктом весьма

противоречивых обстоятельств. Он приходит к власти на демократических выборах в конце 1998 года и с 1999-го становится президентом Венесуэлы. Предыдущее 40 лет Венесуэла была демократической страной, что являлось редким исключением на континенте, где в 1970-е — первой половине 1980-х годов в большинстве наиболее развитых стран у власти находились авторитарно-бюрократические военные режимы. В Венесуэле после свержения в 1958-м диктатуры Маркоса Переса Хименеса у власти чередовались две партии — социал-демократическая (Демократическое действие) и социал-христианская (*Copei*). Эта политическая система отражала — в самом грубом приближении — интересы высших и средних слоев, то есть примерно 40 проц. населения страны, которые участвовали в перераспределении доходов от нефти<sup>1</sup>. Остальные же были отстранены от участия в этом перераспределении и были отрезаны от реальных каналов политического представительства, с помощью которых они могли бы отстаивать свои интересы. Таким образом, вне системы перераспределения оставалось большинство населения, занятого в сфере неформальной экономики и выживавшего в очень тяжелых социальных обстоятельствах. Условно говоря, это была «демократия сорока процентов». Относительное благополучие и стабильность этой политической системы в 1960-е — первой половине 1980-х годов держались глав-

ным образом на растущих доходах от экспорта нефти.

Во второй половине 1980-х под влиянием экономического и долгового кризиса в Венесуэле начинает стремительно разрушаться стабильность. В стране нарастает инфляция, бороться с которой правительства президента Луиса Эрреры Кампинса (1979–1984) и Хайме Рамона Лусинчи (1984–1989) пытаются сначала с помощью валютного контроля, а затем и контроля над ценами. Эта политика полностью провалилась, приведя к повсеместному росту коррупции и расцвету

ним. Этот бунт бедноты был подавлен правительством с крайней жестокостью: в бедные кварталы были введены войска, получившие разрешение на применение огнестрельного оружия. Официально в этих столкновениях погибло 276 человек, реальное число жертв, по-видимому, гораздо больше.

На этой волне народного недовольства и набирает силу Чавес. 4 февраля 1992 года он организует неудавшуюся попытку военного переворота, направленного против президента Переса и проводимой им политики экономической либерализации. Попытка

**“Высокий уровень массовой поддержки связан с теми социальными изменениями, реальными и символическими, которые принесла в Венесуэлу политика Чавеса”.**

черного рынка. В феврале 1989 года к власти в Венесуэле во второй раз приходит президент Карлос Андрес Перес, который немедленно начинает осуществление поддержанной МВФ программы либеральных экономических реформ. В качестве первоочередных мер эта программа предусматривала резкое повышение цен на бензин и тарифов в общественном транспорте, а затем и либерализацию цен на продукты питания. 26 февраля 1989-го было объявлено о 30-типроцентном повышении цен на бензин и платы за проезд в общественном транспорте. На фоне нараставшей в предыдущее десятилетие бедности это вызвало массовое недовольство: 27–28 февраля в Каракасе и других городах вспыхнули акции протеста, в которых приняли участие беднейшие слои населения. Жители «поселков нищеты», по преимуществу чернокожие и мулаты, спустились с холмов, окружающих Каракас. Поначалу мирные, демонстрации быстро переросли в волну насилия и погромов со стороны тех, для кого даже крайне ограниченный набор продуктов и услуг становился в новых условиях недоступ-

переворота и последовавшее за ней двухлетнее тюремное заключение укрепили влияние Чавеса и в массах, и в армии: на его фигуре все больше концентрируются надежды на разрушение сугубо несправедливой системы социального исключения, которая сложилась в Венесуэле. В декабре 1998-го он с большим отрывом выигрывает президентские выборы, получив поддержку 56 проц. проголосовавших<sup>2</sup>.

За шесть лет, прошедших между этими двумя событиями, в Венесуэле происходит резкое ухудшение экономической ситуации, сопровождаемое фактическим разложением той политической системы, которая сложилась в стране после 1958 года. В условиях падения нефтяных цен и роста социального напряжения экономическая программа Переса оказалась несостоятельной; он быстро утратил поддержку конгресса и собственной партии Демократическое действие. В мае 1993-го Перес был официально обвинен в коррупции и решением Национального конгресса отстранен от должности. К выборам 1998 года обе тради-

ционные партии, на которых держалась двухпартийная система Венесуэлы, фактически утратили влияние: ни одна из них даже не выставила своего кандидата в президенты, обе крайне неудачно выступили и на выборах в парламент. Обрушение политической системы в Венесуэле не было, таким образом, результатом прихода Чавеса к власти. Она фактически рухнула в 1990-е под воздействием экономических и социальных противоречий в стране, а избрание Чавеса президентом только завершило ее крах.

За 14 лет своего правления Чавес четыре раза выигрывал президентские выборы. Эти выборы не были справедливыми, поскольку оппозиция явно была поставлена в неравные с властью условия, в частности, для нее был ограничен доступ к средствам массовой информации, прежде всего к телевидению. Но, по общему мнению, подсчет голосов на этих выборах был честным, и победа Чавеса ни разу не стала результатом избирательно-го подлога. Столь высокий и устойчивый уровень массовой поддержки несомненно связан с теми социальными изменениями, реальными и символическими, которые принесла в Венесуэлу политика Чавеса. Надо признать, что Чавес сделал очень много для того, чтобы покончить с системой социального исключения в стране или по крайней мере для того, чтобы значительно смягчить социальную несправедливость. Произошло существенное перераспределение доходов в пользу бедных и беднейших слоев населения: доля венесуэльцев, живущих за чертой бедности, сократилась с 49,4 проц. в 1999-м до 29,5 проц. в 2011 году<sup>3</sup>. А доля тех, кто жил в условиях крайней нищеты, за этот период уменьшилась вдвое: с 21,7 до 11,7 процента<sup>4</sup>. Коэффициент Джини, отражающий неравенство в распределении доходов, снизился с 0,50 в 1999-м до 0,40 в 2011 году<sup>5</sup>.

Важнейшим источником средств для перераспределения стал резкий рост дохо-

дов от экспорта нефти в 2000-е. Именно в это десятилетие в Венесуэле была принята целая система социальных программ, так называемые *Misiones* («миссии»), которые распространяются на бедные и беднейшие слои населения. Эти программы включают в себя магазины и супермаркеты, где продаются субсидируемые государством продукты (*Misión Mercal*), медпункты и клиники в бедных кварталах городов и сельской местности (*Misión Barrio Adentro*), образовательные программы — от ликвидации неграмотности и создания начальных и средних школ до специальных ускоренных университетских курсов (*Misión Sucre*), а также принятые в 2011 году программы строительства жилья, специальные программы развития сельскохозяйственных зон и районов проживания индейского населения. Основная идея *Misiones* заключается в создании государственных механизмов, целью которых является интеграция в общество различных групп социально исключенных, проводимая на нерыночных, антикапиталистических принципах. В этом заключался главный смысл провозглашенной Чавесом концепции «Социализм XXI века»<sup>6</sup>.

Наиболее известные из этих программ — образовательные и медицинские — проводятся в жизнь в основном при помощи кубинских врачей, медсестер и учителей. В феврале 2012-го в Венесуэле работали почти 45 тыс. кубинских медиков — терапевтов, офтальмологов, медсестр, которые были заняты в семи «миссиях». Эти услуги частично оплачиваются поставками на Кубу 105 000 баррелей венесуэльской нефти в день. По официальным данным, торговый оборот между двумя странами составил в 2011-м 8,3 млрд дол., из которых 5 млрд — в счет оплаты труда кубинского медицинского персонала<sup>7</sup>. Судя по результатам, образовательные и медицинские программы правительства Чавеса были весьма успешными: уровень охвата соответствующих возрастных категорий начальным образова-



нием вырос с 85,2 проц. в 1999-м (до этого он практически не менялся в течение 20 лет) до 92,7 проц. в 2011 году; охват средним образованием за тот же период увеличился с 48 проц. до 72,8 процента<sup>8</sup>. Уровень грамотности в Венесуэле составляет 95,5 проц., что несколько выше среднего по континенту (91,4 процента)<sup>9</sup>.

Не менее важно символическое значение этих программ: они осуществлялись в городских трущобах и бедных деревнях, где у жителей вообще не было доступа к медицинским услугам, а школы, если и существовали, то только начальные и далеко не везде. «Чавес разбудил нас, открыл нам глаза на то, как мы жили», — эту мысль на разные лады повторяли венесуэльцы, стоявшие в очереди к гробу команданте. Пожалуй, наилучшим образом значение этих программ для Венесуэлы и роль Чавеса в их осуществлении сформулировал один из его политических противников — Моисес Наим<sup>10</sup>, министр торговли и промышленности в последнем правительстве Переса: «Наиболее долгосрочное и позитивное следствие правления Чавеса состоит в том, что вдребезги разбилось мирное сосуществование Венесуэлы с бедностью, неравенством и социальным исключением. Он не был первым политически лидером, который поставил бедных в центр национальной дискуссии. Он также не был первым, кто использовал увеличение доходов от нефти для помощи этим бедным. Но ни один из его предшественников не делал этого в столь агрессивной манере и столь страстно, как Чавес... Его способность убеждать бедных в том, что один из них — он — находится у власти, беспрецедентна»<sup>11</sup>. Он и вправду был человеком из народа, который — пожалуй, впервые в истории Венесуэлы — разбудил ее народ и дал ему возможность почувствовать себя не навозом истории, а ее активным действующим лицом.

### Издержки государственного патернализма

Означает ли сказанное, что в Венесуэле действительно найден путь интеграции общества, позволяющий обеспечить долгосрочное включение тех, кого маргинализировала предшествующая система? По-видимому, нет. И прежде всего потому, что положение этих людей по-прежнему не зависит от их собственной воли, усилий, способности к самоорганизации. Осуществляемая сверху вниз социальная политика привела к возникновению в городских трущобах огромного слоя людей, существование которых зависит главным образом от государства и государственных субсидий. Это вызвало существенное ослабление и без того слабого гражданского общества в Венесуэле, тем более что Чавес, несмотря на всю риторику «демократии участия», последовательно подавлял все попытки независимой самоорганизации в собственном лагере: профсоюзы и социальные движения, создание которых режим поощрял, объявлялись его противниками и подвергались давлению, стоило им выступить с критикой его политики. Деятельность неподконтрольных власти НКО уже с середины 2000-х наталкивалась на все большие препятствия и прямые запреты.

Кроме того, очевидное улучшение социальной ситуации в бедных кварталах парадоксальным образом сопровождалось ростом преступности в венесуэльских городах и, прежде всего, Каракасе<sup>12</sup>. Сегодня Венесуэла (наряду с Уругваем) — страна с самым равномерным в Латинской Америке распределением дохода<sup>13</sup>. В то же время она занимает одно из первых мест на континенте по количеству убийств на 100 тыс. жителей (45,1), пропустив вперед только Гондурас (82,1) и Сальвадор (64,7)<sup>14</sup>. Каракас, по общему мнению, является одним из наиболее опасных и криминализованных городов континента. Этот парадокс — рост насилия на фоне

существенного улучшения социальных показателей — объясняется рядом социально-экономических и политических факторов, взаимодействие между которыми позволяет лучше понять феномен «болливарианской революции» в Венесуэле. Социальные программы чавизма, призванные поддержать наиболее уязвимые и наименее самостоятельные, зависимые от государства слои населения (женщины, дети, старики), по определению не распространяются на тех, кто составляет костяк городской преступности — молодых

рым можно апеллировать, нет государства, от которого можно требовать восстановления справедливости или возмещения ущерба, не говоря уже о его предотвращении<sup>16</sup>.

Эта ситуация сложилась в кварталах городской бедноты уже в 1980—1990-е годы, задолго до прихода Чавеса к власти. Однако в 2000-е положение резко ухудшилось под воздействием общего процесса деинституционализации, в результате которого криминальные сообщества стали создавать структуры управления там, где не было никаких

### “Деятельность неподконтрольных власти некоммерческих организаций уже с середины 2000-х наталкивалась на все большие препятствия и прямые запреты”.

мужчин в возрасте от 15 до 24 лет. Отсутствие новых возможностей трудоустройства, связанное как с общим экономическим кризисом в Венесуэле, так и с политикой ограничения частного сектора, толкает молодых людей из бедных кварталов в банды наркоторговцев, где им отводится роль «пушечного мяса» — главных участников и жертв столкновений с полицией и между бандами<sup>15</sup>.

Культура насилия, крайне низкая цена человеческой жизни, значительное число молодых людей, готовых убивать и умирать, — в условиях общей деградации и разрушения социальных и государственных институтов в чавистской Венесуэле все это воспроизводится снова и снова. Коррупцированная полиция, которая не в состоянии защитить жертв насилия в городских кварталах, в то же время совершает вооруженные рейды против их жителей, что многократно усиливает всеобщее ощущение произвола, бесправия и страха. В этих условиях выхолащивается само понятие о гражданстве, основанном на правах и обязанностях, и складывается прямо противоположная, антигражданская ситуация: в Венесуэле нет институтов, к кото-

других<sup>17</sup>. Кроме того, подобное положение дел стало результатом того поляризующего дискурса, с которым Чавес обращался к обществу: стигматизации «мира богатых», объяснения всех проблем происками олигархии, «контрас», США и т. п., систематического натравливания своих сторонников на оппозицию и оппозиционные средства массовой информации. Появление в городских кварталах выступающих за Чавеса вооруженных банд на мотоциклах позволило его противникам говорить о «превращении городского люмпена в главный субъект революции»<sup>18</sup>. Власть фактически поощряла захват городской собственности бездомными и нуждающимися. Эта политика особенно усилилась после катастрофического наводнения в декабре 2010 года, в результате которого еще 100 тыс. человек остались без жилья, и Чавес распорядился разместить их в отелях, загородных клубах, торговых центрах. Захваты и конфискации еще больше раскололи общество; неэффективность правительства, демагогия вместо строительства жилья заставили говорить о том, что главными бенефициарами социальной политики режима

стали городские бездельники и преступники, *malandros*, которых власть не преследует, поскольку видит в них «врагов буржуазии»<sup>19</sup>. И хотя в последние годы власти перестали поощрять захват городской собственности и начали строить жилье и ликвидировать трущобы, общая проблема превращения исключенных, в том числе криминальных элементов, в клиентелу государственной власти остается очень острой и открытой. Она свидетельствует о крайней слабости институциональных структур гражданского общества и государства в Венесуэле.

раздробленном состоянии; в 2005 году она бойкотировала парламентские выборы, что позволило Чавесу полностью подчинить себе законодательную власть, а также Верховный суд и Национальный избирательный совет. В этих условиях Чавес триумфально выигрывает президентские выборы в декабре 2006-го, получив самую высокую за время своего нахождения у власти поддержку избирателей — 63 проц. проголосовавших<sup>20</sup>.

Таким образом, менее чем за семь лет своего правления Чавес смог осуществить радикальную трансформацию политических

## “Прямая связь вождя и масс отвечала типу личности Чавеса и роднила его режим с классическим латиноамериканским популизмом середины XX века”.

Наибольшему разрушению подверглись институты представительной демократии. Чавес сумел извлечь максимальную выгоду из того морального и физического упадка, в котором оказалась политическая система Венесуэлы в конце 1990-х. В декабре 1999 года была принята новая, «боливарианская» конституция, разрешавшая однократное переизбрание на второй шестилетний срок действующего президента. В июле 2000-го через полтора года после вступления в должность Чавес был «впервые» избран президентом по новой конституции, получив 59 проц. голосов. Выстояв в тяжелейших условиях внутренней борьбы (военный переворот в апреле 2002 г., забастовка государственной нефтяной компании в конце 2002-го — начале 2003 года, инициированный оппозицией референдум о его отъезде с президентского поста в августе 2004-го), Чавес к середине 2000-х смог установить личный контроль над важнейшими ресурсами реальной власти — исполнительными структурами, армией и нефтяной промышленностью. Оппозиция в это время находилась в максимально ослабленном и

институтах национального уровня, превратив их из представительных в плебисцитарные, характер и судьба которых все больше зависела от воли одного человека. Чавес, правда, пытается создать новые институты, отвечавшие его представлениям о «социализме XXI века», движение к которому он объявляет в 2005 году целью боливарианской революции. Это, прежде всего, органы народной власти — коммунальные, рабочие и крестьянские советы и т. п., которые должны были заменить «буржуазную» представительную систему более передовой прямой демократией. В 2007-м Чавес предлагает провести референдум, который поддержал бы включение статей о народной власти в конституцию и провозглашение Венесуэлы «социалистическим государством». Однако главное конституционное изменение, внесенное Чавесом, касалось вовсе не «народной власти» — он предложил в числе прочего полностью снять конституционные ограничения на переизбрание действующего президента. Это убедительно свидетельствует о том, что разговоры о «народной власти» и «прямой демократии»

выступали прикрытием главной цели — установления бессрочной личной власти Чавеса, легитимность которой регулярно подтверждалась бы на выборах. Честные, демократические выборы оказались для Чавеса весьма эффективным средством утверждения личной власти, он был убежден в неизменной поддержке консолидированного им народного большинства, поэтому, в частности, у него не было нужды прибегать к фальсификациям. У этого большинства был, по сути дела, один голос — голос самого Чавеса, еженедельно обращавшегося к народу с многочасовыми монологами по телевидению в программе «Алло, президент!» Прямая, не опосредованная институтами связь вождя и масс в наибольшей мере отвечала характеру и типу личности Чавеса и в то же время роднила его режим с классическим латиноамериканским популизмом середины XX века.

Первая попытка ввести эти конституционные изменения оказалась для Чавеса неудачной. Он проигрывает референдум 2007 года: 51 проц. его участников высказывается против, и Чавес признает эти результаты. Однако через год с небольшим, в феврале 2009-го, на следующем референдуме 55 проц. голосов против 45 были приняты поправки к конституции, отменявшие ограничения по переизбранию на все выборные должности, включая должность президента. Чавес, таким образом, добивается своего и собирается оставаться у власти по крайней мере до 2021 года, на который он назначил окончательную победу боливарианской революции.

### Политические соратники

Полученный мандат на фактически бессрочное правление укрепляет позиции Чавеса по отношению к соперничающим группировкам нового правящего класса. Одна из них, революционно-социалистическая, состоит из левых интеллектуалов, бывших членов левых и леворадикальных политических группи-

ровок, часть которых в 1997-м объединяется в созданное Чавесом «Движение пятой республики». В 2007 году Чавес распускает это движение и пытается объединить все поддерживающие его левые партии и группировки в новую Единую социалистическую партию Венесуэлы (ЕСПВ). Этот маневр удастся ему не сразу и не полностью, поскольку часть этих партий предпочитает сохранить самостоятельность. В левом лагере, среди политических сторонников Чавеса, усиливается недовольство в связи с нарастающим авторитаризмом президента и его стремлением поставить союзников под собственный — политический и идеологический — контроль. Часть левых политиков и интеллектуалов уходит с политических должностей, а иногда и в оппозицию режиму. На их место, по общему для таких режимов правилу, приходят люди другого типа — не политики, а функционеры, делом доказавшие безусловную преданность вождю. Один из них, Николас Мадуро, сделал в 2000-е очень успешную карьеру: водитель автобуса и руководитель профсоюза, он в 2000-м был избран депутатом Национальной Ассамблеи, а в 2005-м стал ее председателем; в 2006 году Чавес назначает его министром иностранных дел Венесуэлы. Жена Мадуро, адвокат Силия Флорес, в 2006 году сменила его на посту председателя Национальной Ассамблеи, одновременно являясь заместителем председателя правящей ЕСПВ. В 2011 году Чавес назначает ее генеральным прокурором республики. В руках этой пары сосредоточились важные рычаги контроля над партийной и государственной номенклатурой чавизма<sup>21</sup>.

Иной тип политического деятеля представляют собой те сторонники Чавеса, которые, как и он, начинали свою карьеру в вооруженных силах, и в особенности те, кто участвовал вместе с ним в попытке переворота 4 февраля 1992 года. Таким был, в частности, лейтенант Дьосдадо Кабельо, который

после провала этой попытки и ареста Чавеса, вышел в отставку, а после освобождения Чавеса из тюрьмы принял самое активное участие в его политической кампании. В 2001 году Чавес назначает его вице-президентом, а затем министром внутренних дел и министром инфраструктуры. В апреле 2002-го после подавления попытки военного переворота и до возвращения Чавеса в Каракас Кабельо в течение одного дня занимает должность временного президента Венесуэлы. Как и Мадуро, Кабельо считался верным учеником Чавеса и следовал провозглашенному им курсу со всеми его зигзагами и изменениями. В 2004 году он был избран губернатором важнейшего штата Миранда, но проиграл следующие губернаторские выборы 2008-го будущему лидеру объединенной оппозиции Энрике Каприлесу, после чего впал у Чавеса в немилость и в 2009–2010 годы занимал маловажный пост министра общественных работ.

Однако сила и влияние Кабельо отнюдь не сводились к тем постам, которые он занимал в правительстве Чавеса, и он неизменно оставался вторым человеком режима. Кабельо, по-видимому, является одним из самых состоятельных людей современной Венесуэлы, олицетворяя тот слой функционеров, которые колоссально обогатились на государственных должностях. Разделяя на словах официальное неприятие «буржуазии и империализма», Кабельо установил хорошие отношения и с традиционным венесуэльским капиталом, и с новыми чавистскими предпринимателями. В середине 2000-х группа Кабельо владела несколькими банками, а также предприятиями в сфере промышленности, обслуживания и телекоммуникаций. Кабельо контролирует через своего человека Комиссию по валютному управлению, которая распределяет среди импортеров валюту по официальному курсу — в четыре раза ниже курса черного рынка. Управляющим национальной таможенной и налоговой систе-

мой является его брат Хосе Давид Кабельо. В середине 2000-х годов о коррупционных сделках Дьосдадо Кабельо говорили не только оппозиционные СМИ, но и некоторые сторонники режима. Эта фигура весьма показательна для того слоя миллионеров, который возник в 2000-е и получил меткое наименование *boliburguesía* («боливарианская буржуазия»), — функционеры и предприниматели, среди которых довольно много бывших военных, сделавших состояния на связях с властью, доступе к государственному бюджету и госсектору. В 2009 году Чавес национализировал 11 банков, большая часть которых принадлежала «боливарианской буржуазии», и к политической опале Кабельо добавилось некоторое ослабление его экономических позиций. Однако, несмотря на это, Кабельо сохранял влияние в двух важнейших секторах: в чавистской номенклатуре, будучи одним из основателей правящей партии, и, главное, среди военных, поскольку оставался лидером военного крыла чавизма и сохранял контроль над назначениями и перемещениями в армии <sup>22</sup>.

### Деинституционализация и рост авторитаризма

Таким образом, в правящей верхушке режима сложилось три основных течения: революционно-социалистическое, идеологическо-бюрократическое и прагматически-бюрократическое. Эти названия, конечно, весьма условны, как и границы между группировками. Важно, однако, отметить, что правящая партия не стала в Венесуэле институциональным механизмом для улаживания конфликтов между различными группировками внутри режима. Напротив, она все больше превращалась в совокупность противостоящих друг другу клик и кланов, включая могущественный и разрастающийся клан родственников Чавеса <sup>23</sup>. Только Чавес, с его колоссальным влиянием в массах, харизмой,

феноменальной способностью убеждать и уговаривать, мог держать под контролем этот клубок конфликтующих друг с другом интересов, властных амбиций и идеологических противоречий. Чавес отдавал себе в этом отчет и, будучи в высшей степени «политическим животным», стремился сохранять в глазах соратников статус человека, играющего ключевую роль для удержания режима в равновесии. Это еще больше углубляло тот процесс деинституционализации, о котором говорилось выше. Сила Чавеса как лично-

оппозиция, проигравшая Чавесу важнейшие политические и экономические сражения 2002 — 2004 годов (забастовку нефтянников и референдум об отзыве) — с другой. Чавес не забыл оппозиции и оппозиционным СМИ ту поддержку, которую они оказали путчистам, попытавшимся свергнуть его в апреле 2002 года. С этого времени он начинает усиливать политическое и экономическое давление против оппозиционных СМИ и в первую очередь против частных каналов телевидения. С середины 2000-х годов эта кампания

**“К концу правления Чавеса из шести общенациональных каналов три принадлежали государству; трем частным пришлось сократить свои информационные программы”.**

сти и как политика все больше становилась основным фактором слабости его правительства. Достаточно сказать, что с 2000 по 2012 год в Венесуэле сменилось восемь вице-президентов, при этом лишь один из них, Хосе Висенте Ранхель, политический лидер венесуэльских левых в 1960—1980-е, смог удержаться на этом посту пять лет, остальные занимали его не более года или двух. Созданная самим Чавесом ситуация предельной концентрации власти все больше убеждала его в том, что лишь от него зависит судьба Венесуэлы и боливарианской революции. Как и многие авторитарные лидеры, Чавес все больше смешивал собственную биографию с историей страны<sup>24</sup>.

Нарастание институциональной слабости режима, его все более персоналистский характер неизбежно вели к росту авторитаризма. До середины 2000-х Венесуэла оставалась относительно свободной страной; безраздельное политическое господство Чавеса и чавизма было связано с положительным эффектом его социальной политики, с одной стороны, и с тем состоянием разброда и отсутствия единства, в котором оказалась

принимает систематический характер — под тем или иным предлогом частным каналам не продлеваются лицензии на использование частот вещания, против их владельцев выдвигаются обвинения в коррупции и возбуждаются уголовные дела; некоторые владельцы телекомпаний и тележурналисты были вынуждены уехать из страны. В результате к концу правления Чавеса из шести общенациональных каналов три принадлежали государству, а трем частным, в том числе крупнейшим *Venevisión* и *Televen*, пришлось максимально сократить свои информационные программы, исключив из них критику режима и освещение деятельности оппозиции. Последний оппозиционный канал, вещавший на Каракас, *Globovisión*, перешел в руки подконтрольного правительству капитала уже после смерти Чавеса, в марте 2013 года.

Кроме того, важнейшим средством усиления авторитаризма и укрепления личной власти стал политический стиль Чавеса, который видел мир разделенным на две части: на друзей и врагов, на чавистов и *pitiyanquis*<sup>25</sup>, на патриотов и предателей. Публичные выступления президента все больше раскалывали

общество, натравливали одну его часть на другую, провоцировали зависть, злобу и желание мстить тем, кого вождь определял как врагов. Все это происходило в масштабах доселе невиданных в этой карибской стране, национальному характеру которой гораздо больше присуща веселая насмешка, чем мрачная ненависть. Тем не менее именно ненависть против несогласных с режимом все больше определяла тональность речей и стилистику политической пропаганды — ненависть, порожденная идеологическим фанатизмом и социальным озлоблением.

добавились масштабная национализация земельных угодий, конфискация предприятий и торговых сетей, введение контроля за ценами на продукты питания. Трудности, которые переживает население, усугубляют систематические перебои с электричеством, от которых страдает половина из 23 штатов Венесуэлы. Внутреннее производство почти всех основных продуктов питания — кукурузы, риса, сахара, яиц, мяса, растительного масла и т. п. — резко сократилось, что заставило перейти к масштабному импорту продовольствия. К концу 2000-х Венесуэла ввозила

## “Венесуэла — самая коррумпированная страна в Латинской Америке и одна из наиболее коррумпированных стран мира”.

Пропагандистская машина режима и подконтрольные ему средства массовой информации намеренно поляризовывали общественное мнение в стране, оно становилось все менее проницаемо для доводов разума и призывов к терпимости<sup>26</sup>.

С конца 2000-х общая ситуация в Венесуэле начала ухудшаться. Накопившиеся отрицательные последствия этатистской экономической модели с особенной силой проявились на фоне мирового экономического кризиса 2008–2009 годов. За годы правления Чавеса и без того сильная зависимость Венесуэлы от экспорта нефти существенно возросла: с 1998-го по 2013 год доля нефти в стоимости венесуэльского экспорта увеличилась с 75 до 95 процентов. Мировые цены на нефть за это время выросли примерно в 10 раз, что резко увеличило доходы бюджета и позволило правительству проводить беспрецедентную по масштабам политику социальной поддержки бедных. Вместе с тем рост доходов от нефтяного экспорта оказал угнетающее воздействие практически на все остальные отрасли экономики. К этому

70 проц. потребляемых ею продуктов питания главным образом из Бразилии и США. Плохая инфраструктура — в первую очередь, дороги и портовое хозяйство, — все более разрушающаяся в отсутствие инвестиций, неэффективность государственного экономического управления и распределения усугубили проблему и привели к нарастающему дефициту продуктов питания в магазинах и супермаркетах. Правительство, как правило, реагировало на эти проблемы привычными обвинениями «буржуазии» в саботаже и укрывательстве продуктов.

С другой стороны, нефтяная промышленность и государственная нефтяная компания *PDVSA*, будучи важнейшим стратегическим активом режима, все это время испытывали хроническое недоинвестирование, что привело к сокращению добычи нефти в 2005–2013 годах с 3,2 до 2,8 млн баррелей в день<sup>27</sup>. В то же время внутреннее потребление бензина с 1998-го по 2011-й выросло на 65 проц. (цены на него были заморожены Чавесом и составляют около 40 центов за литр). В результате Венесуэла вынуждена увеличивать импорт

бензина, что представляется полным абсурдом для страны, обладающей самыми большими запасами нефти на планете. Вместе с тем Венесуэла в течение всех 2000-х наращивала субсидируемый экспорт нефти не только на Кубу, но и в ряд других карибских и центральноамериканских стран, рассчитывая таким образом обеспечить поддержку своей внешней политики. При этом значительная часть многомиллиардных расходов на внешнеэкономическую деятельность проходила помимо бюджета, через фонды, не подконтрольные никому, кроме самого президента. Кроме того, астрономические суммы были потрачены Чавесом на приобретение вооружений: с 2005-го по 2012 год объем военных закупок Венесуэлы в России, Китае и Испании составила 16 млрд долларов<sup>28</sup>.

Не удивительно поэтому, что дефицит государственного бюджета Венесуэлы является одним из самых высоких в мире: в 2012-м он составил 15 проц. ВВП<sup>29</sup>, а общий дефицит с учетом внебюджетных фондов достигал почти 20 процентов. Инфляция в 2008–2012 годы оставалась на уровне 27 процентов<sup>30</sup>. В 2003 году правительство ввело валютный контроль с тем, чтобы ограничить бегство капиталов и побудить иностранных предпринимателей реинвестировать в экономику страны. Эти меры оказались малоэффективными на фоне тех общих институциональных ограничений, которым подвергается частное предпринимательство. Правительство, опираясь на принятый им «закон о стоимости», на основании предоставленной ему информации об издержках рассчитывает цену, которую предприниматель должен установить на свою продукцию, и те взносы, которые он обязан уплачивать с фонда заработной платы — образовательный, жилищный, социальный, на развитие науки, технологии, спорта и т. п. Считается, что институциональный контроль сократил доходы частного капитала в Венесуэле на 50 процентов.

Итог экономической деятельности чавизма оказался, таким образом, сугубо отрицательным, при том, что за последние полвека ни одно правительство в истории Венесуэлы не имело таких благоприятных условий, как правительство Чавеса, — сочетание безусловной политической поддержки большинства народа и огромных экономических ресурсов<sup>31</sup>. Эти возможности были, однако, практически полностью упущены. Колоссальные доходы от экспорта нефти не только не пошли стране на пользу, но и — в условиях этатистской экономической политики — усугубили деградацию экономической и социальной инфраструктуры. Даже в том, что является несомненной заслугой чавизма — борьбе с бедностью и социальным исключением, — при таких доходах государства можно было сделать гораздо больше. Главным препятствием для этого оказалась крайняя неэффективность государственного управления и системная, всепроникающая коррупция, являющаяся неизбежным следствием отсутствия каких-либо механизмов гражданского контроля над исполнительной властью. Венесуэла — самая коррумпированная страна в Латинской Америке и одна из наиболее коррумпированных стран мира — по данным *Transparency International*, в 2012 году она находилась на 165 месте среди 174 стран и территорий<sup>32</sup>.

### Ослабление режима и достижения оппозиции

В этой ситуации очевидным сигналом начавшегося политического ослабления режима стали результаты парламентских выборов в сентябре 2010 года, на которых оппозиционная коалиция «Круглый стол демократического единства» получила 47 проц. голосов. Эта коалиция была создана в 2008 году и смогла наконец — через 10 лет после прихода Чавеса к власти — объединить демохристианские, центристские, социал-демократические и левые группы и организации, которые



находились в оппозиции к режиму. Впервые «Круглый стол демократического единства» выступил на региональных выборах 2008-го, на которых его кандидаты смогли завоевать пять губернаторских постов из 23. Однако в полной мере оппозиция заявила о себе на парламентских выборах 2010 года, когда, получив 67 мест в Национальной Ассамблее, не позволила правительству набрать конституционное большинство в 2/3 голосов. Теперь принятие наиболее важных законов и назначение на высшие государственные должности правящая партия обязана согласовывать с оппозицией, у которой впервые возникли возможности, хотя и символические, противостоять произволу исполнительной власти на законодательном уровне.

Но, конечно, главным фактором ослабления режима стала болезнь Чавеса. В июне 2011 года, уже после нескольких операций (Чавес проходил лечение на Кубе), президент Венесуэлы объявил в телевизионном выступлении об онкологической природе своего заболевания. В течение следующих полутора лет состояние здоровья вынуждало Чавеса все больше времени оставаться на Кубе для проведения очередных операций и химиотерапии. При этом каждый раз, возвращаясь в Венесуэлу, он объявлял об окончательном выздоровлении и готовности в полной мере выполнять свои обязанности, так что неприятный вопрос о временной передаче своих обязанностей вице-президенту даже не ставился. Воля к власти у Чавеса оказалась феноменальной. Будучи смертельно больным, но отказываясь с этим смириться, он выдвигает свою кандидатуру на очередных президентских выборах в октябре 2012 года, проводит в меру сил избирательную кампанию и выигрывает выборы, получив поддержку 55 проц. избирателей, или 8,2 млн голосов. Его противник Энрике Каприлес, молодой сорокалетний политик, кандидат от объединенной оппозиции и губернатор

штата Миранда, сумел набрать 44 проц., или 6,5 млн голосов, что на 2,3 млн превышало поддержку, полученную кандидатом от оппозиции на предыдущих президентских выборах. Каприлес и оппозиция в целом сделали все, что могли на этих выборах, но массовое сочувствие населения большому вождю оказалось сильнее, и Чавес получил мандат на третий президентский срок.

Воспользоваться этим мандатом он уже не смог. 8 декабря 2012 года Чавес сообщил о необходимости новой операции на Кубе и объявил только что назначенного вице-президентом Николаса Мадуро своим преемником. При этом он не передал ему официально президентские полномочия на оставшиеся до новой инаугурации два месяца, а лишь выразил уверенность в том, что «если что-то случится», Мадуро будет избран президентом Венесуэлы на новых выборах, как того требует конституция. Иначе говоря, юридически Чавес оставался президентом и по закону должен был 10 января 2013 года принять присягу. Однако надежды на то, что он физически сможет это сделать быстро, исчезали, и оставшаяся без вождя чавистская верхушка пытается найти выход из положения. По конституции Венесуэлы избранный президент должен принести присягу перед Национальной ассамблеей или в крайнем случае перед Верховным судом. В ситуации его полной неспособности сделать это временным главой государства становится председатель Национальной ассамблеи, и через 30 дней должны быть проведены новые выборы. При временной неспособности избранного президента присяга откладывается на 90 дней (в случае необходимости этот срок может быть продлен еще на 90 дней).

Ни один из этих конституционных вариантов не устроил соратников Чавеса. По конституции временным президентом должен был стать Дьосдадо Кабельо, которого как раз 5 января 2013-го избрали председателем

Национальной Ассамблеи. Это означало бы резкое ослабление влияния вице-президента Мадуро и его номенклатурных сторонников и к тому же фактическое (хотя и не формальное) нарушение последней воли вождя. В ситуации обострения внутренних противоречий проведение новых президентских выборов в столь короткий срок не отвечало интересам ни одной из сторон. Но главное, как представляется, заключалось в полной психологической невозможности для чавистской верхушки провести новые выборы без

но отсутствующим и не назначив никакой даты или условий для принятия Чавесом присяги в будущем. Решением Верховного суда вице-президент, министры и другие члены исполнительной власти «продолжают выполнять свои обязанности в полном объеме». Фактически исполняющим обязанности президента остался вице-президент Мадуро, чьи полномочия формально истекли 10 января 2013 года. С точки зрения буквы и духа закона, его власть не могла быть признана легитимной, в особенности потому, что

**“У оппозиции впервые возникли возможности, хотя и символические, противостоять произволу исполнительной власти на законодательном уровне”.**

Чавеса, когда он был еще, как считалось, жив. Это означало бы допустить приоритет институциональных правил над требованиями «боливарианской революции», что полностью противоречит духу чавизма.

Найденный в итоге компромиссный вариант выхода из кризиса выглядел фантастически, с точки зрения права и здравого смысла, но, видимо, вполне реалистически в той властной конфигурации, которая сложилась в Венесуэле. В начале января вице-президент Мадуро объявил, что принятие присяги является «простой формальностью» на том основании, что действующий президент был переизбран голосами 8,2 млн венесуэльцев и что воля народа, желающего видеть Чавеса президентом страны на следующий срок, превыше всего. То обстоятельство, что за соперника Чавеса на президентских выборах, кандидата оппозиции Энрике Каприлеса, проголосовали 6,5 млн человек, в расчет не принималось. Верховный суд, за которым оставалось окончательное решение этой коллизии, полностью поддержал позицию исполнительной власти, отказавшись объявлять президента постоянно или времен-

вице-президент в Венесуэле не избирается, а назначается президентом.

Эмоциональным и политическим фоном для принятия этих псевдоюридических решений стала атмосфера истерического культа больного вождя. Значительная часть населения испытывала искреннее сочувствие к своему благодетелю — в особенности это касается беднейших слоев, которые стали объектом многочисленных социальных программ Чавеса. Но кроме того, государственное телевидение развернуло масштабную и непрерывную пропагандистскую кампанию. Фигура президента обрела не просто мифический, а вполне религиозный характер. Вместо празднования Нового года сторонники Чавеса приняли участие в молебнах за его выздоровление. Вице-президент Мадуро назвал «святой землей» городок Сабанета де Баринас, где родился команданте. По выражению испанской газеты «Эль Паис», ситуация приобрела оруэлловский характер. Пропагандистская машина государства полностью смешала правду и ложь: сторонники Чавеса не только ничего не знали о реальном состоянии вождя, но и

не спрашивали об этом. Всякие вопросы и неофициальные суждения на данную тему приравнивались правительством к «ультраправой пропаганде», которой необходимо было противопоставить сплочение и веру в то, что революция будет продолжаться, несмотря ни на какие трудности.

Эта трагикомическая история вполне соответствовала латиноамериканскому и еще больше – карибскому мироощущению и культурным характеристикам основных действующих сил, включая, прежде всего, «главного отсутствующего» – самого Чавеса. Вместе

вождь, команданте или президент, оборачивается неизбежной слабостью власти, когда он – к счастью или к несчастью, но все-таки остающийся человеком – заболевает или умирает. Тогда ближний круг вынужден как можно дольше длить его эфемерное нахождение у власти с тем, чтобы вопрос о преемственности был решен «в своем кругу», без реальных выборов и участия народа в дальнейшей судьбе этой власти.

5 марта 2013-го власти объявили о смерти Чавеса. В нарушение конституции Верховный суд объявляет Мадуро исполняю-

**“Вакуум определяется не только и не столько отсутствием преемника, но прежде всего последовательным разрушением всех государственных институтов”.**

с тем в ней очевидно отразился целый ряд общих закономерностей эволюции авторитарных режимов. Авторитарные лидеры подспудно считают себя бессмертными и, как правило, не допускают возникновения сколько-нибудь заметных политических фигур в своем окружении. Такая фигура всегда воспринимается как опасный политический соперник, в то время как лидеру нужны подчиненные, нерассуждающие исполнители. Когда природа рано или поздно, но неизбежно напомнит о конечности человеческого существования, когда лидер уже физически не может быть ни вождем, ни президентом, возникает вакуум.

Этот вакуум определяется не только и не столько отсутствием преемника, но прежде всего последовательным разрушением всех государственных институтов, фактической приватизацией исполнительной власти и полным подчинением ей законодательной и судебной властей, которые превращаются в послушных исполнителей воли вождя. Способность исполнительной власти про- вести любой закон, в котором заинтересован

щим обязанности президента и назначает на 14 апреля 2013 года новые выборы. Мадуро становится официальным кандидатом и проводит избирательную кампанию, клянясь в верности Чавесу и стараясь подражать ему во всем, включая жесты и манеру говорить. По большей части это производит весьма жалкое впечатление, поскольку Чавес обладал органичностью подлинного лидера, в то время как Мадуро так и не удалось выскочить из кожи функционера. Он всеми силами пытался преодолеть имитационный характер своей кампании, апеллируя не к диалектическому материализму, который является официальной доктриной правящей Социалистической единой партии Венесуэлы, а к святости усопшего вождя. Мадуро, в частности, рассказал на митинге своих сторонников о том, как ему на голову села птичка и говорила с ним голосом покойного Чавеса. Такие истории вызывали больше насмешек, чем сочувствия и стоили Мадуро определенного числа голосов, поскольку люди прямо говорили, что им не нравится, когда их держат за полных дураков.

Представляется, что новый левый избиратель, который сформировался уже в условиях чавистского режима, но все меньше и меньше поддерживал Чавеса, в массовом порядке не голосовал за Мадуро, видя в нем продолжение худших черт чавизма – авторитаризма, демагогии, лжи и манипуляций общественным мнением.

По итогам выборов 14 апреля преимущество власти перед оппозицией оказалось самым незначительным в современной истории Венесуэлы – менее четверти миллиона голосов. (Согласно официальным данным, Мадуро получил 50,7 проц., или 7,5 млн голосов, Каприлес – 49,1 проц., или 7,27 млн голосов.) По сравнению с предыдущими выборами чавизм потерял 700 тыс. голосов своих сторонников, которые сочли возможным голосовать за кандидата оппозиции. Каприлес и его сторонники отказались признать итоги выборов, предъявив обществу и Национальному избирательному совету список нарушений, включая неправильный подсчет голосов, удаление представителей оппозиции с избирательных участков, принуждение к голосованию за Мадуро и т. п. Каприлес потребовал пересчета голосов и вывел на улицы Каракаса в поддержку этого требования десятки тысяч своих сторонников. Под давлением латиноамериканских президентов, собравшихся на специальную сессию Союза южноамериканских наций (*UNASUR*) в Лиме, власти и Национальный избирательный совет сначала согласились провести частичный пересчет голосов, но потом фактически отказались от этого решения<sup>33</sup>.

19 августа 2013-го Мадуро принес присягу в качестве вновь избранного президента Венесуэлы. Его легитимность при этом остается весьма низкой. Во-первых, из-за постоянного сравнения с Чавесом, которое он неизбежно проигрывает. Во-вторых, из-за минимального перевеса в числе полученных

им голосов, даже если считать их подсчет честным. В результате выборов страна фактически расколота пополам, и действия Мадуро в этих обстоятельствах оказались крайне неудачными: он угрожал уголовными санкциями тем, кто отказывается признать его в качестве президента, и преследованиями тем чавистам (700 тыс.!), которые отказались его поддержать на выборах. В-третьих, не последнюю роль в ослаблении легитимности Мадуро играет борьба группировок внутри режима, которая обострилась после прихода Мадуро к власти. Кабелью по-прежнему рассматривается как сильная фигура, и общее мнение заключается в том, что он намеренно уступил место Мадуро, чтобы тот как можно быстрее продемонстрировал свою несостоятельность в решении проблем, стоящих перед Венесуэлой.

Проблемы эти усугубляются и требуют безотлагательного решения. Ситуация со снабжением продуктами питания ухудшилась до такой степени, что правительство заговорило о введении мягкого rationирования и Мадуро был вынужден просить латиноамериканские страны о продовольственной помощи. В стране продолжает расти инфляция, несмотря на две девальвации, проведенные с начала этого года, снизившие на 46 процентов стоимость национальной валюты. В этих условиях чем слабее режим политически, тем больше у него искушения прибегнуть к ужесточению, не допустить дальнейшей консолидации оппозиции и потери своих сторонников. Венесуэльский режим находится в этом смысле на распутье, но пока что внутренняя борьба и растущая зависимость от поддержки латиноамериканских стран удерживают его от силового варианта.

\*\*\*

Вне зависимости от того, переживет ли чавизм как политическое и социальное движение смерть своего создателя, как это произошло с перонизмом после смерти Перона,

уже сейчас можно подвести некоторые итоги деятельности режима Чавеса, значение которых, как представляется, выходит за рамки Венесуэлы и даже Латинской Америки.

Во-первых, это касается «социализма XXI века». Несмотря на революционно-социалистическую риторику, он оказался на удивление близок классическому латиноамериканскому популизму XX века. Их роднят стремление к социальной справедливости и национальному единению против внешнего врага, вера во всемогущество государства и его способность трансформировать общество в соответствии с представлениями власти, а также полное неприятие представительной демократии. В результате правления Чавеса политическая система Венесуэлы, в которой не было эффективных каналов политического представительства для низов, заме-

нена другой, в которой представительных институтов нет вообще.

С проблемой демократии связан и второй важнейший урок венесуэльского опыта. Режим Чавеса представляет собой наиболее выразительный пример того, как обрушение старой, формально-демократической, но непроницаемой для исключенных политической системы приводит — демократическим путем! — к становлению весьма устойчивого авторитарного режима, чье негативное наследие очень трудно преодолеть. Поэтому демократическая система должна предоставлять всем гражданам эффективные каналы для защиты их социальных и экономических интересов — иначе патернализм исключенных низов будет неизбежно смыкаться с авторитарными тенденциями верхов, уничтожая демократические и гражданские институты. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> В 1976 году, после арабо-израильской войны 1973-го и резкого роста цен на нефть, нефтяная промышленность Венесуэлы была националицирована правительством президента Карлоса Андреса Переса. Была создана государственная нефтяная компания *PDVSA*. В середине 1990-х в период низких нефтяных цен правительство президента Рафаэля Кальдеры допустило иностранные компании к разработке нефтяных месторождений в бассейне реки Ориноко.

<sup>2</sup> В выборах 1998 года приняли участие 63,5 проц. избирателей. Чавес набрал, таким образом, 35 проц. от общего числа голосов избирателей в Венесуэле.

<sup>3</sup> Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2012. P. 65.

<sup>4</sup> Хотя сокращение бедности и нищеты на 20 и на 10 процентных пунктов, соответственно, и является беспрецедентным для Венесуэлы, по масштабам этого сокращения она не является лидером среди латиноамериканских стран: первое место здесь принадлежит Перу, где с 2001-го по 2011 год

бедность снизилась с 54,7 проц. до 27,8 проц. (на 26,9 п.п.), а нищета с 24,4 проц. до 6,3 проц. (на 18 процентных пунктов). См.: *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 70.

<sup>6</sup> Эта концепция принадлежит не Чавесу, она была выдвинута Хайнцем Дитрихом Штефаном, немецким социологом, живущим в Мексике, в 1996 году.

<sup>7</sup> Los médicos, la materia prima exportable de Cuba // *El País*. 17.05.2013. Вопреки распространенным в российских СМИ сведениям о гигантских зарплатах кубинских медиков в Венесуэле, эти зарплаты весьма скромны — от 250 до 300 дол., в то время как правительство Кубы получает за каждого из них от 2000 до 3000 дол. Это вызывает недовольство среди кубинских диссидентов, которые называют тяжелую, часто опасную работу кубинских врачей в Венесуэле «современным рабством». См.: *Ibidem*.

<sup>8</sup> CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas ([http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_social.asp?Pais=VEN&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_social.asp?Pais=VEN&idioma=e)).

<sup>9</sup> Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012. Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2012. P. 49.

<sup>10</sup> Моисес Наим теперь живет в США, в течение 14 лет он являлся главным редактором журнала «Форин Полиси» (*Foreign Policy*); в настоящее время – сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир.

<sup>11</sup> *Naím M.* Lo bueno, lo malo y lo feo // El País. 6.05.2013.

<sup>12</sup> *Zubullaga V.* Menos desigualdad, más violencia: la paradoja de Caracas // Nueva Sociedad. No 243, enero-febrero 2013.

<sup>13</sup> Коэффициент Джини составляет в обеих странах 0,40. См.: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2012. P. 70.

<sup>14</sup> С 1998 по 2010 год количество убийств на 100 тыс. жителей выросло в Венесуэле с 19,4 до 45,1. В раздираемой давним военным конфликтом Колумбии эта цифра составляет 33,4, в борющейся с наркокартелями Мексике – 22,7 ([www.undoc.org./documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide\\_statistics2012.xls](http://www.undoc.org./documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2012.xls)).

<sup>15</sup> *Zubillaga V.* Op. cit. P. 108–110.

<sup>16</sup> *Ibid.* P. 112.

<sup>17</sup> *Anderson J.L.* Slumlord: What Has Hugo Chavez Wrought in Venezuela? // The New Yorker. Jan. 28. 2013. P. 48.

<sup>18</sup> *Prados L.* El fin del lumpen chavista // El País. 16.04.2013.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> В выборах приняло участие 75 проц. избирателей. Чавес, соответственно, получил голоса 47 проц. от их общего числа.

<sup>21</sup> *Maye Primera.* Al volante de revolución // El país. 11.10.2012.

<sup>22</sup> *Mesa A.* El burócrata que aguardó su oportunidad en la sombra // El país. 6.03.2013.

<sup>23</sup> Отец Чавеса с 1998 по 2008 год был губернатором штата Баринас, где родился президент. При этом младший брат Чавеса Архенис исполнял при отце обязанности секретаря штата и ведал финансами, а в настоящее время возглавляет Национальную электрическую корпорацию. В 2008-м отца сменил на посту губернатора штата Баринас старший брат Уго Чавеса, Адан. Братьев Анибала и Архениса оппозиция неоднократно обвиняла в коррупции и присвоении государственных средств. Семья является крупнейшим землевладельцем штата, ей принадлежат поместья, фермы, земельные участки, а также особняки в столице штата городе Баринас.

<sup>24</sup> *Krauze E.* Un amanecer distinto para Venezuela // El País. 7.03.2013.

<sup>25</sup> Уничжительный термин, характеризующий тех, кто стремится подражать американцам.

<sup>26</sup> *Krauze E.* Op.cit.

<sup>27</sup> El Nacional. 13.04.2013.

<sup>28</sup> *Scharenberg E.* El nuevo presidente deberá equilibrar el poder de los militares. // El País. 14.04.2013. Только в 2006 году Венесуэла закупила в России вооружения на сумму в 3 млрд дол., включая 24 истребителя СУ-30 и 55 вертолетов, в том числе «летающие крепости» МИ-35.

<sup>29</sup> The Economist. 2012. Dec. 22.

<sup>30</sup> CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas ([http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_economico.asp?Pais=VEN&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=VEN&idioma=e)).

<sup>31</sup> *Naím M.* Op. cit.

<sup>32</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

<sup>33</sup> Очевидна справедливость этого требования: при таком небольшом разрыве любые отклонения могут стать решающими.

*Alena V. Ledeneva. Can Russia Modernise?: Sistema, Power Networks and Informal Governance.*  
Cambridge Univ. Press, 2013. 314 p.

**В** своей новой книге «Может ли Россия модернизироваться? Система, властные сети и неформальное управление» Алена Леденёва продолжает исследование неформальных практик в России, сосредоточив внимание на «Системе» — уникально российском способе управления, сочетающем формальные правила и неформальное их использование. Для человека, живущего в России и знакомого с ее реалиями, вопрос, вынесенный в заглавие, на первый взгляд выглядит тривиальным. В книге подробно описывается функционирование «Системы», однако не сразу ухватываешь, в чем же смысл детального документирования повседневной деятельности лиц, стоящих у рычагов власти в России.

#### «Система»: правила и эффективность

Цель книги — помочь читателям лучше понять, как структурированы неформальные правила в «Системе», откуда они берутся и как меняются. Автор опирается на обширный фактический материал и использует междисциплинарный подход, сочетая антропологические и социологические методы. Большая часть книги основана на интервью примерно с сорока бывшими высокопоставленными представителями «Системы». Эти респонденты в большинстве своем предпочли остаться анонимными, и все же мне удалось — благодаря информации, которой я располагаю, — опознать некоторых персонажей выборки и прийти к выводу, что она действительно включает в себя весьма высокопоставленных

членов (или бывших членов) политической элиты России.

Некоторые из респондентов, в частности судья высокого ранга Ольга Кудешкина и крупный русский бизнесмен Михаил Гучериев, не возражали против обнародования их имен. Используя эти интервью и общедоступную информацию, автор весьма подробно рассматривает некоторые конкретные случаи, например, тяжбу Березовского с Абрамовичем в Лондоне в 2011 году. Эти слушания позволили гораздо лучше понять, как работала «Система» в 1990-х, поскольку обе стороны (и их свидетели), давая показания под присягой, говорили о подробностях принятия и реализации решений, которые обычно не обсуждаются публично.

Леденёва опирается также на материалы крупномасштабного социологического исследования российского общества (омнибусный опрос Левада-Центра). Однако проблема в том, что такого рода опросы отражают представления о функционировании «Системы» людей фактически посторонних, находящихся вне ее, так что их суждения вряд ли можно считать достоверными. Тем более что один из анонимных респондентов подчеркнул: он был потрясен тем, насколько превратно посторонние люди представляют себе микрокосм «Системы».

Одна из главных тем книги — это оценка автором эффективности «Системы», или, проще говоря, самой «Системы». Леденёва приходит к выводу, что «Система» несовременна и неэффективна, что она сама лишает себя перспектив на будущее и не только не служит национальным интересам, но и лишает лидеров шансов обеспечить свое выживание на вершинах власти. Автор явно считает,

ПЕРЕВОД РЕЦЕНЗИИ СЕРГЕЯ ГУРИЕВА "THE SYSTEM: SHIFTING THE TECTONIC PLATES", ОПУБЛИКОВАННОЙ В ИНТЕРНЕТ-ИЗДАНИИ *OPENDEMOCRACY RUSSIA* © 2013, SERGEI GURIEV / *OPENDEMOCRACY RUSSIA*. ПУБЛИКУЕТСЯ С ЛЮБЕЗНОГО РАЗРЕШЕНИЯ *OPENDEMOCRACY RUSSIA*

что положительный ответ на вопрос «Может ли Россия модернизироваться?» предполагает демонтаж «Системы». «Современная» в данном контексте значит «меритократическая», «конкурентоспособная», «прозрачная» и «основанная на законе», а все это в «Системе» как раз и отсутствует.

Леденёва проводит различие между формальной и неформальной «Системой». Формальные правила в «Системе», безусловно, имеются, и они часто применяются, но в каждом конкретном случае вопрос о том, будут или не будут использованы формальные правила, решается, исходя из неформальных установлений, которые (естественно) нигде не записаны.

С течением времени принятый неформальный порядок меняется. Например, и властные сети, и неформальные нормы управления ими, конечно, изменились в 2012 году, после того как Владимир Путин вновь стал президентом. В этой связи возникает еще один кардинальный вопрос: мы знаем, что неофициальные правила существуют, мы знаем, что формальные правила применяются избирательно, в соответствии с неформальными правилами, мы знаем, что эти неформальные правила явным образом не кодифицированы, но знаем ли мы эти неформальные правила хотя бы приблизительно или нет? Ну если не мы, то хоть кто-нибудь вплоть до Владимира Путина? Можем мы предвидеть, как сработает «Система» в том или ином конкретном случае? Например, мог бы ученый, пребывающий вне «Системы», или даже инсайдер предсказать, каким будет решение суда по делу *Pussy Riot*?

Леденёвой удалось продемонстрировать, что на самом деле принципы и механизмы работы «Системы» вовсе не очевидны. Здесь есть некая загадка: «Система» не является ни полностью неформальной, ни полностью формальной, ни феодальной, ни современной. Она основана на кланах и сетях, но эти

кланы не базируются исключительно на кровных связях и не имеют жестко зафиксированных границ. Неформальные правила играют очень важную роль, но они нигде не записаны. И сам факт, что неформальные правила в целом не соответствуют действующим формальным законам, подразумевает, что точно их определить крайне трудно.

Осознав очевидные недостатки «Системы», читатель начинает испытывать вместе с автором нечто вроде священного трепета от того, что при всем при том она все-таки реально работает. Как бы то ни было, но решения принимаются, экономика функционирует и далеко не все хотят уехать из России. Будучи экономистом, я понимаю, что это объясняется доходами от продажи нефти, из которых оплачиваются все расходы, коррупция и неэффективность. Если цены на нефть пойдут вниз, как это было в 1980-х, «Система» будет вынуждена измениться, иначе она просто распадется (как это произошло с ее советской предшественницей, многие черты которой сохраняются и поныне).

Автор пытается дать ответы на многие вопросы относительно «Системы», но для меня главное послание книги — продемонстрировать, сколь многого мы еще не знаем об этом феномене. «Система» ведет себя по-разному в сходных ситуациях, что делает невозможным какое бы то ни было предсказание, и притом настолько сложна, что вряд ли кто-нибудь (даже человек, находящийся на самом верху) может иметь полное представление о том, как она функционирует. Ясно, что «Система» развивается, но понимание того, как это происходит, у нас довольно смутное.

### **Возможности движения вперед**

Леденёва выделяет три основные силы, которые могли бы помочь России модернизироваться (под модернизацией она понимает переход от «Системы» к нормальной для



ОЭСР меритократической экономике, основанной на формальном праве, и к соответствующему обществу). Это «трио» включает технологии, финансовые интеграцию и развитие и, наконец, глобализацию (особенно правовую):

- *Технологическое развитие* должно привести к большему распространению интернета и смартфонов в обществе. В результате цензура потерпит крах, прозрачность увеличится, а разрыв между неформальными правилами и действующими законами станет очевидным для каждого.

- *Финансовая интеграция* приведет к тому, что ключевые субъекты «Системы» и их компании будут становиться все более зависимыми от мировой финансовой системы. Добавлю, что финансовое развитие обеспечивает существенные экономические преимущества. Однако для реализации этих преимуществ требуются прозрачность и качественное управление. Если это произойдет, то финансовое развитие вступит в противоречие с логикой «Системы».

- *Правовая глобализация* познакомит россиян с правилами игры, принятыми в ОЭСР, и подчинит их поведение этим правилам. В этом свете понятно, почему Леденёва уделяет столько внимания процессу Абрамовича—Березовского в Лондоне. Важно, что этот процесс (не говоря уже о том, что благодаря ему удалось узнать о самых сокровенных принципах работы «Системы») показал также, насколько болезненно действие внутренних механизмов «Системы» для самих ее акторов. Так, вскоре после окончания лондонского процесса Олег Дерипаска склонился к тому, чтобы решить свои проблемы также судебным путем (скорее всего, в Лондоне).

Предпринятые «Системой» в 2012–2013 годах усилия по противодействию всем этим трем «антисистемным» факторам доказывают, что нет никаких разумных оснований

сомневаться в правоте Леденёвой, сосредоточившей свое внимание именно на них. Российское государство уже ввело серьезные ограничения в отношении интернета, а также потребовало, чтобы люди, принадлежащие к верхнему слою элиты, закрыли свои счета в иностранных банках.

В качестве критики я хотел бы отметить проблему, которой в книге уделено меньше места, нежели она того заслуживает, а именно: хотя российская система правления заслужила всю ту критику, которая звучит в ее адрес, часть вины за это лежит на самом российском населении. Исследования в масштабах всей страны показывают, что российское общество до сих пор испытывает дефицит социального капитала и взаимного доверия. Россияне циничны, они подозревают друг друга в асоциальном поведении и не верят, что коррупцию можно искоренить. Между тем экономисты знают, что такие ожидания могут быть самоисполняющимися. Когда люди уверены, что коррупция вездесуща, они не пытаются с ней бороться. Если каждый человек считает, что все остальные коррумпированы, логично заключить, что немногие честные следователи останутся в меньшинстве и не смогут схватить за руку коррумпированных чиновников, что делает коррупцию действительно непобедимой.

Однако, конечно, существуют и некоторые поводы для оптимизма. Лесные пожары в августе 2010-го породили довольно сильное волонтерское движение. Общественная поддержка различных благих дел (например, антикоррупционных кампаний Алексея Навального) в интернете стала обычным делом, причем одни люди посылают деньги другим людям, которых они никогда не видели. Системная деятельность такого рода дает основания надеяться, что «Системе» в скором времени может прийти конец. ■

СЕРГЕЙ ГУРИЕВ

*John Lewis Gaddis. George F. Kennan: An American Life. N.Y.: The Penguin Press, 2011. 800 p.*

**Д**жордж Кеннан — единственный посол США в Москве, которого руководство СССР (в 1952 году) объявило персоной нон грата, идеолог концепции сдерживания коммунизма, политический мыслитель и автор многих книг. Наконец, Кеннан — должитель, который стоял у истоков установления дипотношений США и СССР в 1933-м, участвовал в развитии советско-американских отношений в годы Второй мировой войны и был очевидцем формирования и укрепления коммунизма в СССР и в Восточной Европе как в довоенный, так и в послевоенный период. Кеннан сформулировал меры, направленные на противодействие распространению коммунизма, и дожил до падения советского строя. В США о Кеннана не просто написано много книг. Кеннан — легендарная фигура, его имя упоминается, например, в черной комедии братьев Коэнов «После прочтения сжечь»: персонаж Джона Малковича называет Кеннана своим «личным героем».

Новая авторизированная биография Кеннана (он успел ее прочитать), написанная ведущим американским специалистом по истории холодной войны Джоном Льюисом Гэддисом, вышла в свет в 2011 году и была удостоена Пулитцеровской премии. Среди многочисленных рецензентов были Генри Киссинджер и бывший посол США в ООН Джон Болтон. Большинство рецензий посвящены не столько книге, сколько личности самого Кеннана и его роли в истории дипломатии. Авторы многих рецензий подчеркивают, что в системе Госдепа 1930–1940-х годов Кеннан с его интересом к России был необычной фигурой: советология и изучение России стали складываться в США только после окончания Второй мировой войны,

а Кеннан сформировался как советолог в конце 1920-х.

Кеннан не занимал больших постов в государственной системе США (на самую высокую должность он был назначен при президенте Гарри Трумэне: она называлась «руководитель отдела внешнеполитического планирования Госдепартамента»), но при этом он оказывал значительное влияние на идейное содержание американской внешней политики на протяжении всего XX века — вплоть до распада СССР и падения коммунизма. (Интересно, что после распада Советского Союза Кеннан стал противником расширения НАТО; он указывал, что в России это неизбежно вызовет раздражение, которого следовало бы избежать.)

Кеннана с юных лет привлекала литература; Гэддис пишет, что он даже сочинял стихи. Впоследствии, анализируя личности Сталина и его приспешников, он нередко ссылался на Достоевского и Чехова, объясняя политику советского руководства особенностями русской души. Збигнев Бжезинский охарактеризовал книгу Гэддиса как «захватывающую биографию... великого американского стратега, чьи пронизательные наблюдения были неправильно интерпретированы — как теми, кто соглашался с ними, так и теми, кто их отвергал».

Зимой 1945–1946 годов казначейство США обратилось в американское посольство в Москве с запросом: почему СССР не поддерживает только что созданные Всемирный банк и Международный валютный фонд. В ответ Кеннан послал телеграмму в восемь тысяч слов, в которой дал подробный анализ возможностей и перспектив в отношениях США и Советского Союза.

Широко известно, что в своей «Длинной телеграмме» Кеннан изложил особенности

советского мировоззрения после Второй мировой войны и сформулировал практические рекомендации для формирования политики США в отношении СССР, в частности, он предлагал отказаться от «рузвельтовских» ожиданий партнерства с СССР. Кеннан писал, что советское руководство уважает только силу и не верит в то, что с США можно выстроить мирное сосуществование. Он также предупреждал об органическом экспансионизме советских руководителей. Кеннан сформулировал принципы политики «сдерживания» СССР с тем, чтобы противодействовать любым попыткам Советского Союза выйти за пределы той сферы влияния, которая существовала на тот момент. Эти принципы стали главным жизненным достижением Кеннана, которое вызывает восхищение Бжезинского.

Труд Гэддиса настолько объемён, что кажется, будто автору удалось проследить и задокументировать всю столетнюю жизнь Джорджа Кеннана фактически день за днем. Он начал работу над биографией Кеннана в 1981 году, договорившись со своим героем, что книга выйдет в свет только после его смерти (Джордж Кеннан скончался в 2005 году, книга Гэддиса вышла в свет в конце 2011-го). Биография рассматривает все этапы жизни Кеннана: детские годы, первые шаги на дипломатическом поприще, службу в Москве при Уильяме Буллите (который был первым послом США после установления дипотношений между Советским Союзом и Америкой), пребывание в СССР в военные и в первый послевоенный год и историю появления статьи за подписью «мистер Икс»<sup>\*</sup>; а также службу в качестве посла в Москве (1952 год), а затем в Югославии при президенте Джоне Кеннеди (1961–1963 годы).

<sup>\*</sup> В 1947 году в журнале *Foreign Affairs* вышла статья, основанная на тексте «Длинной телеграммы»; имя автора скрывалось под псевдонимом «мистер Икс». (Русский текст статьи можно найти, например, здесь: <http://www.coldwar.ru/bases/telegramm.php>).

В биографии упоминается масса деталей, среди которых есть и малоизвестные: о том, как Кеннан изучал русский язык в Риге и Берлине, о посещении Псково-Печерского монастыря, где монахи ели только сеledку и черный хлеб и где Кеннан впервые проникся духом русского православия.

После прибытия Кеннана в воюющий СССР в июле 1944 года посол Аверелл Гарриман поручил ему работу над польским вопросом — на тот момент важнейшей темой в отношениях между СССР и западными союзниками. «По мере приближения Красной армии к польской столице, независимость (Польша — П.Ч.) казалась все менее вероятной, но альтернативой был не обязательно коммунизм, а (такой строй — П.Ч.), который предусматривал бы (советский — П.Ч.) контроль над внешней политикой, военными вопросами, общественным мнением и экономическими отношениями с окружающим миром».

В 1943 году, после обнаружения катынских могил, Гарриман принял советскую версию этого преступления, в то время как Кеннан (находившийся тогда в Лондоне) испытывал сомнения. Кеннан смотрел на послевоенное будущее Польши весьма пессимистически: «США должны быть очень осторожны, обещая полякам счастливое будущее и процветание под русским доминированием. Процветание и счастье, как теплые и солнечные дни, всегда были исключением в суровом климате Восточной Европы», — написал Кеннан в документе, датированном 3 июля 1944 года. В это время президент Франклин Рузвельт вел предвыборную кампанию и, несмотря на давление избирателей польского происхождения, был твердо намерен избежать противоречий со Сталиным, отмечает Гэддис.

Страницы, посвященные недолгой службе Кеннана в СССР в качестве посла, представляют собой увлекательное чтение, интересное не только для историков холодной войны,

но и для понимания той атмосферы паранойи, которая сложилась в Советском Союзе накануне смерти Сталина. В марте 1952 года, когда стало известно о назначении Кеннана в Москву, американский журнал *Collier's* назвал его лучшим знатоком России, который «знает о российской истории, литературе и национальном характере столько же, сколько члены Политбюро». В той же публикации говорилось, что Кеннан будет первым американским послом в СССР, которому не потребуется переводчик. «Правда» тоже по-своему воздала ему должное, назвав «шпионом», «поджигателем войны» и «орудием Уолл-стрита». В книге Гэддиса упоминается, что перед отъездом Кеннана в Москву американские спецслужбы вручили ему яд на случай начала войны между США и СССР. (Кеннан уже был однажды в положении интернированного, когда работал в посольстве в Берлине, а Германия объявила войну США. К нему, как и к другим американским дипломатам, приставили гестаповцев.)

Перед отъездом в Москву Кеннан встретился с президентом Трумэнном и госсекретарем Дином Ачесоном, но так и не получил ответов на вопросы о том, желают ли США видеть Германию объединенной или нет? И как, с точки зрения США, должно развиваться урегулирование в Корее? «Наша позиция казалась мне сравнимой с политикой безоговорочной капитуляции в минувшей войне», — напишет Кеннан. С весьма кислыми минами напутствовали Кеннана посол СССР в Вашингтоне Александр Панюшкин и постоянный представитель при ООН Яков Малик — оба выглядели «подавленными той враждебностью, с которой столкнулись в США».

Гэддис отмечает, что Кеннан не испытывал энтузиазма в связи со своим назначением. Он прибыл в Москву вечером 6 мая 1952 года, избежав таким образом первомайских праздников — «с их неизбежным антиамериканским характером», — отмечал Кеннан. В письме к жене Кеннан писал, что пропагандистская кам-

пания по «своей порочности, лживости, бесстыдству и интенсивности» превосходит все, что ему приходилось видеть ранее, будь то в Советском Союзе или в нацистской Германии. Про американцев говорили, что они «используют бактериологическое оружие в Корее, пытаются пленных раскаленным утюгом, подвешивают их вверх ногами, заливают воду в нос, насильственно наносят татуировки, заставляют подписывать заявления кровью».

Обстановка, царившая в столице СССР, не могла не отразиться на положении американского посла. Основное здание посольства располагалось тогда на Моховой. Разумеется, во время прогулок или перемещений между посольством и резиденцией Кеннана сопровождали люди в штатском. «Менеджмент Спасохауса был тяжелым испытанием», — вспоминал Кеннан. «Управление по обслуживанию дипломатического корпуса предоставляло обслуживающий персонал из двадцати двух человек, предположительно, все они были осведомителями тайной полиции. Они имели приказ не выходить за рамки служебных обязанностей, проводить как можно меньше времени на территории резиденции и ни в коем случае не чувствовать себя частью семьи, в которой они работают», — пишет Гэддис. Главной отдушиной для Кеннана была жизнь на посольской даче. «Тамошняя атмосфера, — вспоминал он, — была здоровой и простой». Во время коротких посещений Кеннан наслаждался ею, как наслаждаются «свежим воздухом после долгого содержания под стражей в душном помещении».

В одной из своих телеграмм в Вашингтон Кеннан объяснял волну антиамериканской пропаганды желанием поднять боевой дух в Советском Союзе, равно как и в остальном коммунистическом мире, где «господствовали политическая апатия и скептицизм». Другим объяснением была подготовка к войне, хотя Кеннан никогда не верил, что Сталин готов на это пойти. Третьей причиной Кеннан считал борьбу за власть в Кремле, хотя явных

доказательств этой борьбы у американцев на тот момент не существовало — американским дипломатам было совершенно неизвестно, что творится за кремлевской стеной, но сегодня мы знаем, что предположения Кеннана по поводу внутренней борьбы соответствовали действительности. Дряхлеющий Сталин начал кадровую чистку в спецслужбах, санкционировал «дело врачей», организовал откровенно антисемитскую кампанию и даже, как указывает американский историк Владислав Зубок, «нашел время для чистки органов госбезопасности и особого “мингрельского дела”, вероятно сфабрикованного с целью устранить Берию».

Кеннан отказывался думать, что антиамериканская кампания была направлена непосредственно против него, наивно считая, что он «лично известен Сталину как человек, который не кровожаден и не отличается хамским поведением». Он видел себя человеком доброй воли, знающим русскую культуру и испытывающим к ней уважение. С точки зрения Кеннана, его предыдущая служба в СССР и его знание русского языка следовало воспринимать как знак того, что правительство США готово к диалогу по серьезным вопросам.

Дважды на территорию посольства на Моховой прорывались люди, которые искали встречи с американским послом и просили политического убежища. Не желая лишний раз раздражать Сталина, с которым Кеннан надеялся встретиться, он в обоих случаях ответил отказом. В первом случае это был сын арестованного годом раньше министра госбезопасности Виктора Абакумова. (Мнения историков в оценке этого эпизода разделились. Остается непонятным, был ли этот человек действительно тем, за кого себя выдавал, поскольку сын Абакумова от последнего брака был тогда слишком юн для подобных действий. Однако, возможно, речь идет о другом сыне Абакумова.) Позже Кеннан вспоминал, что благодаря этому визитеру в посольстве впервые узнали об аресте Абакумова. Кеннан заявил пришельцу, что

не может нарушать законы СССР и потребовал, чтобы тот освободил помещение. Молодой человек умолял вывезти его тайными путями, но его вывели наружу. Кеннан и его помощник наблюдали, как милиционеры, стоявшие у дверей посольства, заломав посетителю руки, затолкали его в машину. «Интересно, что никто из проходивших мимо посольства даже не повернул головы», — заметил Кеннан. С его точки зрения, появление перебежчика было не чем иным, как провокацией: логику Сталина он прочел следующим образом: «Знаю, сукин сын, зачем ты здесь сидишь. Пошло тебе подходящего субъекта и посмотрим, что ты будешь делать». Прав ли был Кеннан — осталось невыясненным. Ясно одно: в случае с Кеннаном паранойя оказалась заразной.

Не поверил Кеннан и другому человеку, вторгшемуся в посольство США. Им оказался Николай Николаевич Яковлев, который в конце 1970-х годов опубликовал знаменитую книгу «ЦРУ против СССР». Книга была написана по заказу КГБ и имела целью скомпрометировать академика Андрея Сахарова и его жену Елену Боннэр. (Впоследствии Яковлев получил от Сахарова пощечину.) Яковлев был сыном маршала артиллерии Николая Дмитриевича Яковлева, посаженного Сталиным в феврале 1952 года в тюрьму вместе с женой и детьми, включая и Николая. До ареста он служил переводчиком в МИД СССР. Гэддис приводит фрагмент воспоминаний самого Николая Николаевича Яковлева, доступ к которым он получил при содействии российского исследователя холодной войны Владимира Печатнова (запись беседы Печатнова с Яковлевым, на которую Гэддис ссылается в книге, датирована 13 ноября 1994 года). Из воспоминаний Яковлева следует, что после ареста его жестоко избивали и выбили несколько зубов. А через несколько дней привели в порядок и отправили к Кеннану. Яковлев утверждает, что его направил к американскому послу начальник личной охраны Сталина генерал Николай

Власик — кресло под ним сильно шаталось: примерно в это время он был снят с должности, а в декабре 1952 года арестован. Кеннан и в этом эпизоде увидел провокацию: «Весь этот заговор, — рассказал он своему биографу Гэддису, — был мне ясен».

В бытность Кеннана послом в Москве в его кабинете было обнаружено подслушивающее устройство, вмонтированное в деревянный герб США — подарок, преподнесенный пионерами предыдущему послу США Гарриману. (Теперь этот герб хранится в музее шпионажа в Вашингтоне.) Когда в сентябре 1952 года Кеннан отправился в Европу на совещание американских послов, он захватил с собой этот герб вместе с подслушивающим устройством. Во время посадки в берлинском аэропорту Темпельхоф его окружили репортеры и стали задавать вопросы о жизни в Москве. В результате «Нью-Йорк таймс» процитировал посла следующим образом: «Моя изоляция в советской столице даже хуже, чем то, что я испытывал будучи интернирован в Германии после Пёрл-Харбора, когда нацисты объявили войну Соединенным Штатам». Позже Кеннан жалел об этом высказывании и признавал, что сделал глупость. Коллеги напомнили Кеннану, что он сам учил их никогда не сравнивать Советский Союз с нацистской Германией. Но было поздно.

26 сентября 1952 года газета «Правда» написала, что такое заявление мог сделать только злостный враг Советского Союза. Газета обвиняла его в том, что он не только не хочет улучшения американско-советских отношений, но и использует любую возможность, чтобы их усугубить.

3 октября министр иностранных дел СССР Андрей Вышинский вызвал временного поверенного в делах США Джона МакСвини и вручил ему ноту, в которой Кеннан был объявлен персоной нон грата. Ему даже не позволили вернуться за вещами. Позже советское руководство объясняло

столь острую реакцию тем, что высказывание было сделано в Берлине, который был не только столицей только что поверженного Третьего рейха, но и местом острого противостояния СССР и США. На протяжении всего советского времени труды Джорджа Кеннана отправлялись в закрытые фонды библиотек — спецхраны.

Госсекретарь Ачесон осудил Кеннана, но в целом в США это событие прошло почти незамеченным — в разгаре была президентская кампания, и все следили за схваткой Дуайта Эйзенхауэра и Эдлая Стивенсона. Позднее, уже в 1972 году, Кеннан признался, что недооценил свою роль посла — главного эмиссара США в России — в глазах советского руководства. Кеннан сожалел, что «оказался слишком эмоциональным, слишком впечатлительным и переоценивал важность собственных взглядов вместо того, чтобы спокойно сидеть на доставшемся мне кресле».

В книге Гэддиса Кеннан предстает рефлексирующим человеком, способным переживать из-за своих поступков и пересматривать собственные мнения, оценки и представления, а вовсе не тем рыцарем холодной войны, каким его представляла советская пропаганда. Количество деталей, насыщенность информацией делают труд Гэддиса нелегким для чтения, но весьма поучительным для понимания международных отношений XX века и масштаба личностей, участвовавших в холодной войне.

Актуальность книги Гэддиса для современного российского читателя не вызывает сомнения. За последние 10 лет в нашей стране о Кеннана защищены две кандидатские диссертации (в Санкт-Петербурге и в Казани), ряд статей о его жизни написан российскими журналистами. Но Кеннан нередко по-прежнему воспринимается как фигура антироссийская, хотя он конечно же был антисталинистом и русофилом. ■

**ПЁТР ЧЕРЁМУШКИН**

**И**стория жизни любого человека, рассказанная в контексте истории общества, превращает воссоздание судьбы индивида в захватывающую и драматическую реконструкцию социальной действительности. Биография – это не последовательное описание жизненного пути от рождения до смерти, а придание общественного смысла цепочке случайных событий и осуществлению субъективных замыслов<sup>1</sup>. Создаваемая таким образом картина исторического развития позволяет увидеть то, что неизбежно ускользает от взгляда ученого, использующего другие методы исследования, – человеческое измерение.

Новый труд коллектива российских африканистов воссоздает жизнь Тропической и Южной Африки последних двухсот лет, рассказывая о судьбах тех, кто формировал судьбы континента. Перед нами – 166 биографий африканцев разного цвета кожи, а также некоторых представителей обширной африканской диаспоры. Книга убедительно показывает, что биографии – важнейший источник исторического знания. С одной стороны, история Африки предстает перед нами как контекст, на фоне которого принимались те или иные субъективные решения и так или иначе складывались судьбы отдельных личностей. С другой стороны, этот контекст активно меняли как раз те люди, чьи биографии воссозданы учеными. Авторы заставляют задуматься заинтересованного читателя о двух взаимосвязанных комплексах вопросов. Во-первых, в какой мере человек – автор и хозяин своей жизни, судьбы и в конечном итоге биографии? Во-вторых, почему во многих странах Африки сегодня, как и двести лет назад, сотни миллионов людей лишены всего того, что привычно ассоциируется с дости-

жениями цивилизации: достойного уровня жизни, современного медицинского обслуживания, качественного образования, гендерного равноправия, политической свободы и, наконец, свободы выбора жизненного пути? В какой мере за это ответственна африканская элита, биографии представителей которой свидетельствуют о том, что место индивидуальному выбору всегда есть?

Герберт Спенсер, выдающийся английский философ и социолог XIX века, утверждал, что, прежде чем великий человек сможет изменить общество, общество должно породить этого человека. Другими словами, великие люди – это результат социальных условий, возникших еще до их рождения. Мы во многом все еще живем в постспенсеровскую эпоху. На протяжении всего XX века усилия историков были в основном направлены на изучение географических, экономических, демографических и культурных факторов развития. При этом история как современная дисциплина, сложившаяся в конце XIX века, фактически исключала Африку из анализа односторонне понимаемого прогресса человечества. Ее возвращение в сферу профессионального научного знания произошло лишь столетие спустя. Это позволило несколько иначе взглянуть на историю Европы и Америки. Однако человеческое измерение истории Африки оставалось вне поля зрения большинства ученых. Между тем африканцы на протяжении столетий взаимодействовали с европейцами через Средиземное море, а позже – и с американцами через Атлантический океан. Мы привычно называем связи между Европой и США трансатлантическими отношениями. Однако их история предстанет перед нами в несколько ином виде, если мы вспомним о челове-

ском измерении: 80 проц. женщин и 90 проц. детей, прибывших, вернее, привезенных, через океан из Старого света в Новый до 1800 года, — это выходцы из Африки<sup>2</sup>.

Спенсеровский позитивизм имеет серьезные ограничения. Они преодолеваются, в частности, в современном конструктивизме, позволяющем рассматривать индивидов как субъектов, которые не только порождаются социальными условиями, но и сами создают объективную реальность. Галерея портретов выдающихся деятелей континента, представленная на страницах нового фундаментального труда, помогает восстановить целостную картину конструирования современной Африки, в котором сыграли свою роль не только внешние силы, будь то европейские державы или безличные социально-экономические факторы, но и интеллект, страсти, мечты, а зачастую своекорыстные или преступные замыслы самих африканцев.

Биографии африканцев, определивших историю континента с начала XIX века вплоть до наших дней, являются яркой иллюстрацией того, как общество переходит от традиционного к современному типу формирования личности и биографии. Многие герои книги (включая отцов-основателей современной Африки Кваме Нкруму, первого президента Ганы, Патриса Лумумбу, первого премьер-министра Демократической Республики Конго, Джомо Кениату, первого президента Кении, и других) родились в сельской местности, где социальные роли были в основном predetermined. Включение Африки в потоки общемировой истории позволило раскрыть индивидуальный потенциал каждого из них. Кем быть? Что делать? Эти вопросы не стояли даже перед элитой узких местных сообществ. А если и стояли, то ответы на них не имели значительных последствий за пределами небольших групп. Выбор поведения, важных решений и того, как их осмыслить и описать, появился только

в эпоху модерна. Энтони Гидденс, один из ведущих социологов современности, утверждает, что только в современном обществе каждый человек в той или иной степени отвечает на вопрос, кем быть, либо дискурсивно, либо повседневным социальным поведением<sup>3</sup>. Авторы, однако, убедительно показали, что здесь были важные исключения. В Эфиопии, Гане, Мали, Междоузье и на Мадагаскаре, где сформировались свои традиции государственности еще до прихода европейцев, биографии элиты были иными. Например, приводимая в книге биография Андрианампуйнимерины, объединителя Имерины, основы будущего Малагасийского государства (примерно 1740–1810 годы), была результатом его политического замысла, рамки которого вышли далеко за пределы традиции: создать сильное государство на Высоком плато и призвать наследников к объединению всего острова<sup>4</sup>. Но формулировать и осуществлять замыслы такого масштаба в традиционном обществе могли немногие. Современность демократизировала возможность индивидуального выбора, и биографии выходцев из низов африканских обществ это убедительно доказывают: Джейкоб Зума, нынешний президент ЮАР, остался без отца в три года и воспитывался матерью — наемной домработницей; Самора Машел, первый президент Мозамбика, родился в бедной крестьянской семье; отец Даниеля арап Мои, президента Кении, был пастухом и т. д.

Биографии выдающихся африканцев показывают, что конкретные исторические условия задают определенные рамки для действий политических лидеров и творчества интеллектуалов. Однако свобода выбора, и достаточно широкая, все-таки есть, в том числе и возможность изменения социальной среды. Энтони Гидденс отверг социологический позитивизм Дюркгейма, строившего свою теорию на идее о том, что «социальные



факты» существуют отдельно и независимо от действий индивидов. Гидденс же считает, что действия и структура не могут рассматриваться отдельно друг от друга, поскольку структура создается, поддерживается и изменяется действиями индивидов. Действия же приобретают значимую форму только в существующей структуре. Каузальность имеет место в обоих случаях, не позволяя определить, что является независимой переменной. При этом структурная среда может не только ограничивать индивида, но и давать ему возможность осознанного действия и позволять менять социальную реальность<sup>5</sup>. С этой точки зрения вопрос об экономическом отставании Африки приобретает ярко выраженное человеческое измерение, когда мы говорим о современной политической элите континента, столь колоритно описанной авторами рецензируемого труда. Наследие колониализма, работорговли, географические факторы, естественно, продолжают работать и не теряют своего значения. Однако траектории развития африканских стран после обретения независимости весьма различны. Например, Гана, Ботсвана, Маврикий оказались гораздо успешнее, чем Демократическая Республика Конго, Мали или Сомали. Почему? Какую роль сыграли лидеры этих стран в успехе или провале проектов развития? Могла ли элита наименее развитых государств континента изменить тупиковый путь своих стран? Биографии африканских политиков дают богатейшую пищу для размышлений на эти темы.

\*\*\*

Одновременно с рецензируемым трудом вышла в свет фундаментальная монография «Почему государства терпят неудачу? Истоки силы, процветания и бедности». Авторы — Дарон Асемоглу из Массачусетского технологического института и Джеймс Робинсон из Гарварда — ведущие американские специалисты по проблемам развития<sup>6</sup>. Критикуя

гипотезы, основанные на действии культурных и географических факторов, Асемоглу и Робинсон утверждают, что главная причина процветания или же, наоборот, бедности и неблагополучия кроется в характере политических институтов. Авторы делят все современные и когда-либо существовавшие в истории институциональные системы на два типа: «извлекающие» (позволяющие элите использовать население и природные ресурсы своих стран исключительно в своих интересах) и «включающие» (обеспечивающие равные возможности и права собственности для большинства). Развивая идеи Самюэля Хантингтона, авторы также подчеркивают, что для успешного развития страны ей необходима централизованная государственная власть<sup>7</sup>. Если «извлекающие» институты, используемые эксплуататорскими своекорыстными элитами, существуют в слабых государствах, то это ведет к социальной деградации и разного рода катастрофам. Именно такую картину мы сегодня наблюдаем в Конго, Сомали, Мали.

Разделы монографии Асемоглу и Робинсона, посвященные Конго и Эфиопии, и жизнеописания Мобуту, Кабилы, Хайле Селассие I и Мэнгысту в «Истории Африки в биографиях» во многом перекликаются, взаимно дополняя друг друга, а иногда предлагая разные интерпретации. Асемоглу и Робинсон описывают на примере Конго, Эфиопии, а также Сьерра-Леоне то, что они, вслед за немецким социологом Робертом Михельсом, называют «железным законом олигархии»<sup>8</sup>. Он заключается в воспроизводстве «извлекающих» институтов даже тогда, когда в результате гражданской войны, революции или переворота к власти приходят абсолютно новые люди, провозглашающие новую идеологию. Не случайно, подчеркивают ученые, многие африканские лидеры въехали в старые дворцы, восстановили патронажные связи и начали паразитировать на тех же

ресурсах, что и их предшественники. Кабила и Мэнгисту продолжили дело Мобуту и Хайле Селассие в еще более безжалостных, жестоких, а иногда фарсовых формах, утверждают авторы<sup>9</sup>.

Биографии четырех африканских лидеров, написанные ведущими российскими африканистами, в целом не противоречат выводам Асемоглу и Робинсона. Однако жанр биографического исследования позволил авторам изобразить более многомерную картину того, как Кабила и Мэнгисту, пламенные борцы со старыми режимами, «кумиры масс» и революционные романтики (последнее, естественно, в большей степени относилось к эфиопскому лидеру), постепенно превратились в безжалостных и сумасбродных диктаторов. Авторы показали, как с конца 1980-х в Эфиопии «появилась новая каста государственных и партийных чиновников, отношение которых к народу мало чем отличалось от отношения к нему прежней знати»<sup>10</sup>. При этом приводится меткое наблюдение советского дипломата Сергея Синецына: соратники лидера эфиопской революции, совершенной под лозунгами всеобщего равенства, «почтительно кланялись при его появлении из внутренних покоев, а в определенной величавости и отстраненности самого Мэнгисту мне показалось что-то знакомое: ну, конечно, что-то от императора Хайле Селассие!»<sup>11</sup>.

Почему же новые лидеры не смогли или не захотели повести свои страны по пути создания «включающих» институтов? Асемоглу и Робинсон усматривают причину в порочном круге, в который попали Эфиопия, Конго и многие другие, хотя и не все страны Африки. Отсутствие традиций сдержек и противовесов, ограничивающих всевластие господствующей группы, крайняя слабость национальной буржуазии, требующей гарантий прав собственности, а также колоссальные преимущества и возможности, которые дает

власть, когда нет плюрализма ни в экономике, ни в политике, — все это ведет к тому, что элита заинтересована в воспроизводстве «извлекающих» институтов. Революция или переворот в таких условиях сводится к простой смене узкой группы лиц, контролирующей потоки ресурсов.

Разница между подходами авторов биографий Кабилы и Мэнгисту, с одной стороны, и анализом Асемоглу и Робинсона — с другой, состоит в том, что первые склонны видеть больше позитивного в намерениях лидеров Конго и Эфиопии после прихода к власти. «По сути дела, эфиопская революция, осуществленная армейскими низами во главе с Мэнгисту Хайле Мариамом, отвечала интересам народа страны. Прежде всего был ликвидирован феодально-монархический режим, ставший тормозом на пути развития Эфиопии», — пишут российские исследователи<sup>12</sup>. Кабила, по мнению авторов его биографии, стремился создать новые институты, которые способствовали бы «преобразованию Конго из государства эксплуататорского в такое, которое обеспечит достойную жизнь своему 50-миллионному тогда населению»<sup>13</sup>. Таким образом, современная история двух африканских стран, воссоздаваемая с помощью биографического метода, предстает как драма неосуществленных намерений их лидеров, которые постепенно превратились из борцов с несправедливостью и диктатурой в насаждающих свой культ личности царьков. Для Асемоглу и Робинсона Конго и Эфиопия — «кейс», призванные проиллюстрировать их теоретические построения. При таком подходе нет места анализу намерений политических лидеров и эволюции их взглядов. Биографический же метод позволяет описывать историю гораздо более многогранно, хотя и оставляет в стороне вопрос о причинах краха задуманных преобразований.

Заслуга отечественных африканистов в том, что они смогли написать биогра-

фии выдающихся деятелей не только крупных африканских стран: Нигерии, Эфиопии, Конго, Южной Африки, — но и таких небольших государств, как Габон, Центральноафриканская Республика (ЦАР), Того. Работа, естественно, не могла включить жизнеописание всех африканцев, оказавших влияние на историческое развитие континента в течение последних двухсот лет. Однако отсутствие биографий лидеров Ботсваны — серьезное упущение. За рамками исследования оказалась страна с одним из наиболее высоких темпов роста ВВП на душу населения в мире, с уровнем жизни, сопоставимым с Мексикой и Турцией, самым низким уровнем коррупции на континенте, хорошо защищенными правами собственности и независимой судебной системой. Книга дала бы больше пищи для размышлений о роли лидеров и степени их ответственности за выбранный путь развития, если бы самый яркий пример экономического и политического успеха в Африке был проанализирован с помощью биографического метода.

Почему Серетсе Хаме, первому президенту Ботсваны, и его преемникам, включая сына Иана Хаму, удалось создать институты, которые Асемоглу и Робинсон назвали «включающими»? Секрет успеха, как и в странах Восточной и Юго-Восточной Азии, — в удачном синтезе традиционного и современного. Американские ученые подчеркивают позитивную роль сочетания государственной централизации с сохранением плюрализма племенных структур, а также личностные характеристики и политический выбор Серетсе Хамы. Еще до получения независимости в 1966-м он приступил к строительству устойчивых институтов, начиная с Ботсванской демократической партии<sup>14</sup>. В соответствии с современными представлениями о роли природных ресурсов, авторы утверждают, что не благодаря, а вопреки ботсванским алмазам стране удалось добиться прогресса в постро-

ении успешно функционирующего плюралистического общества, в отличие, например, от Сьерра-Леоне. Биография Сиаки Стивенса, премьер-министра, а затем и президента Сьерра-Леоне в 1968–1985 годах, показывает, к чему могут привести страну «извлекающие» политические институты в сочетании с «извлекающей» экономикой: «Наиболее прибыльный сектор экономики — добыча алмазов — был передан дельцам, сделавшим состояние на их контрабанде. Единственным успешным экономическим предприятием Стивенса была организация системы “откатов”, которые он и высшие государственные чиновники получали от “алмазных королей” с сомнительной репутацией»<sup>15</sup>. Асемоглу и Робинсон, анализируя институциональные предпосылки экономических успехов Ботсваны, пишут: «Не менее важно, что историческая случайность сработала на пользу Ботсване. Стране повезло, что Серетсе Хама и Кветт Мазире (соратник Хамы и второй президент страны. — **И. З.**) не были похожи на Сиаку Стивенса и Роберта Мугабе (президент Зимбабве с 1987 года. — **И. З.**). Первые упорно и честно работали над строительством “включающих” институтов на базе племенных структур народа цвана. Тем самым возросла вероятность, что Ботсвана добьется успеха в строительстве “включающих” институтов, в то время как многие страны к югу от Сахары даже не попробовали пойти по этому пути или же быстро потерпели неудачу»<sup>16</sup>.

Примеры Ботсваны и Сьерра-Леоне, казалось бы, дают ответ на вопрос о роли элит в успехах и провалах своих стран. Однако они не позволяют сделать однозначный вывод о том, в какой мере человек, даже наделенный неограниченными полномочиями, является автором и хозяином своей биографии. Почему после длительного пребывания у власти исчезли «гагаринская улыбка» молодого Мэнгысту, респектабельность хорошо образованного Мугабе, толерантность и юмор

Стивенса? В какой степени они были свободны в принятии судьбоносных для своих стран решений? Биографии выдающихся африканцев не дают прямых ответов на эти вопросы. Исследователи и не ставили перед собой

такую задачу. Однако с выходом книги мы знаем гораздо больше о современной истории Африки и немного лучше понимаем самих себя. ■

ИГОРЬ ЗЕВЕЛЁВ

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> См.: *Рождественская Е.Ю.*

Биографический метод в социологии.

М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012.

<sup>2</sup> *Miller J.* History and Africa / Africa and History. American Historical Association Presidential Address. A Paper Read Before the American Historical Association at Its Meeting in Washington, D.C., Jan. 8, 1999 ([http://www.historians.org/info/aha\\_history/jcmiller.htm](http://www.historians.org/info/aha_history/jcmiller.htm)).

<sup>3</sup> *Giddens A.* Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Stanford, CA: Stanford Univ. Press. P. 70.

<sup>4</sup> *История Африки в биографиях* / Под общ. ред. А.Б. Давидсона. М.: РГГУ, 2012. С. 765–768.

<sup>5</sup> См.: *Giddens A.* The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.

<sup>6</sup> *Acemoglu D., Robinson J.* Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. N. Y.: Crown Business, 2012. Монография имеет настолько широкий резонанс, что был создан специальный

сайт, где авторы ведут блог, обсуждая основные идеи книги, и приводятся многочисленные рецензии, опубликованные в ведущих научных и общественно-политических журналах и ежедневных газетах (<http://whynationsfail.com/>). (Перевод рецензии Фрэнсиса Фукуямы на эту книгу был опубликован на страницах журнала Pro et Contra, см.: Pro et Contra. 2012. № 3 (55). С. 110–113. — **Прим. ред.**).

<sup>7</sup> См.: *Acemoglu D., Robinson J.* Why Nations Fail. P. 95, 376–377, 398–403.

<sup>8</sup> Ibid. P. 358–367.

<sup>9</sup> Ibid. P. 358–364.

<sup>10</sup> История Африки в биографиях. С. 935.

<sup>11</sup> Там же. С. 936.

<sup>12</sup> Там же. С. 933.

<sup>13</sup> Там же. С. 517.

<sup>14</sup> *Acemoglu D., Robinson J.* Why Nations Fail. P. 409–414.

<sup>15</sup> История Африки в биографиях. С. 678.

<sup>16</sup> *Acemoglu D., Robinson J.* Why Nations Fail. P. 413–414.

**ВОРОЖЕЙКИНА ТАТЬЯНА ЕВГЕНЬЕВНА** — ведущий научный сотрудник Левада-Центра, доцент Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики.

**ГУРИЕВ СЕРГЕЙ МАРАТОВИЧ** — профессор Российской экономической школы, приглашенный профессор *Sciences Po* (Париж), доктор экономических наук.

**ЗЕВЕЛЁВ ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ** — руководитель Московского филиала Фонда Макартуров, доктор политических наук.

**ЛАРЮЭЛЬ МАРЛЕН** — профессор Университета Джорджа Вашингтона (США).

**МАЛАШЕНКО АЛЕКСЕЙ ВСЕВОЛОДОВИЧ** — сопредседатель программы «Религия, общество и безопасность» и член научного совета Московского Центра Карнеги, доктор исторических наук.

**МАНКОФФ ДЖЕФФРИ** — заместитель директора программы «Россия—Евразия» Центра стратегических и международных исследований (США).

**ОЛКОТТ МАРТА БРИЛЛ** — старший научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир (США).

**ПАНЕЯХ ЭЛЛА ЛЬВОВНА** — ведущий научный сотрудник Института проблем правоприменения, преподаватель факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге.

**ПАНТУЧЧИ РАФФАЭЛЛО** — приглашенный исследователь Шанхайской академии общественных наук (Китай).

**ПЕТЕРСЕН АЛЕКСАНДРОС** — советник Европейской энергетической инициативы в области безопасности (*EESI*) в Международном научном центре Вудро Вильсона (США).

**ЧЕРВИНСКИЙ ОЛЕГ ЧЕСЛАВОВИЧ** — главный редактор журнала *Petroleum* (Казахстан).

**ЧЕРЁМУШКИН ПЁТР GERMAHOVIЧ** — журналист, политический обозреватель.

Vol. 17, No 1—2 (58)

## COVER STORY

### CENTRAL ASIAN STATES AND INTERNATIONAL ACTORS

#### Central Asia at the interplay of foreign policy and nation-building

BY MARLENE LARUELLE

The states of Central Asia have to manage several contradictory processes. The regime valorizes sovereignty as the main goal in the nationhood, while societies are more critical toward it and look with nostalgia at the Soviet past. The regimes want to open up to the world but shut off to their neighbors. Their foreign policy is therefore seen as a major element of their nationhood, whose principles must be adhered to.

#### Russia's interests and chances in Central Asia

BY ALEXEY MALASHENKO

It is now evident that full-fledged cooperation between Russia and the countries of this region is a thing of the past. Most likely, the cooperation will center around Kazakhstan and Kyrgyzstan, with the possible addition of Tajikistan. Besides, while Russia is working on being more influential in one Central Asian country, it may lose its influence in another. Meanwhile, new forces are actively working in the region. In this context, Russian diplomatic corps is in dire need of professional staff that is well-versed in the intricacies of the region and can speak local languages.

#### Kazakhstan: Between Moscow and Beijing

BY OLEG CHERVINSKIY

According to independent estimates, Russian companies account for the 8% of Kazakhstan's total oil production and the 15% of its total gas production. At the same time, American companies are responsible for the 29% of oil produced in Kazakhstan, while Chinese companies comprise 24% of the country's oil

and gas sector. One can hardly expect Russia's greater participation in Kazakhstan's oil and gas sector, given the fast pace of China's involvement in it.

#### The U.S. in Central Asia after 2014 and relations with Russia

BY JEFFREY MANKOFF

The political and geostrategic challenges facing Central Asia today are quite different from those of the 1990s, and so too should be Washington's approach to dealing with them. The strategic landscape of Central Asia, and indeed Eurasia writ large, is increasingly multipolar. Regional stability is threatened not by Russian domination, as it was in the first years after the Soviet collapse, but by misgovernance, corruption, and mutual distrust.

#### China's inadvertent empire

BY RAFFAELLO PANTUCCI AND ALEXANDROS PETERSEN

In Beijing they may not have a coherent strategy for Central Asia, but no other outside force is as comprehensively involved, as dynamic or as committed to the long term in all six Central Asian states, including Afghanistan. Seeing this, Central Asian government and business leaders increasingly throw in their lot with China. Kyrgyzstan does so because it must. Turkmenistan, courted by many other countries, does so because it wants to. In the rest of the countries, the situation is somewhere in between.

#### Central Asia today: An afterthought

BY MARTHA BRILL OLCOTT

When the U.S. pressed for ISAF forces to be introduced in Afghanistan it had not yet engaged in the nearly decade long fight in Iraq, which ousted Saddam Hussein but otherwise had very mixed results. Nor had it experienced the crumbling of the regimes in Egypt, Libya, and especially in Syria with the uncertainties,

loss of life, and near total devastation that these three examples of regime collapse have brought to each of these countries. This will be the backdrop upon which any future U.S. decisions about intervention in the domestic affairs of another state will be made. And this will be the picture that the Central Asian leaderships and their citizens will keep in their minds as they decide how to go about building their political futures.

## ARTICLES

### The overregulated state

BY ELLA PANEYAKH

Internal state control practices lead to reduced labor efficiency and financial losses. Besides, they hamstring private initiative by the dynamic segments of society and severely impact on its socially unprotected segments. In some instances, obtaining social services is associated with additional hardship for their recipients and reduces rather than increases their chances to a normal life. Social costs that are directly related to state institution control practices are

constantly growing and are almost impossible to keep in check.

### The Chavez phenomenon

BY TATIANA VOROZHEYKINA

Despite its revolutionary socialist rhetoric, Hugo Chavez's "socialism of the 21st century" turned out to be surprisingly similar to the classic Latin American populism of the 20th century. Both are characterized by a pursuit of social justice, national unification against an external enemy, belief in the omnipotence of government and its ability to transform society in accordance with the ruler's intentions, and a complete rejection of representative democracy. As a result of Chavez's rule, Venezuela's political system, which had no effective channels for the political representation of the lower classes, was replaced by a system in which political representation has ceased to exist at all.

## Book Reviews

## Our Authors

