

Сценарии развития событий после смены нынешнего поколения лидеров в Центральной Азии

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 373
Июль 2015

Скотт Радниц¹
Университет Вашингтона

Первое поколение центрально-азиатских президентов не будет жить вечно. Черда смены правителей, порожденная смертью или состоянием здоровья национальных лидеров, - это лишь вопрос времени. Вопрос о том, что последует за уходом главы государства, стал темой многочисленных размышлений специалистов по центрально-азиатскому региону, которые в прошлое десятилетие посвятили уйму времени анализу предсказуемо непредсказуемого Кыргызстана. В предстоящем десятилетии весьма вероятно, что некоторым из предсказуемо предсказуемых стран региона – Казахстану, Узбекистану, Таджикистану и Туркменистану – придется иметь дело со сменой руководства на высшем уровне. В частности, у власти в первых двух странах находятся президенты, которым за 70, а назначенных преемников у них пока нет. Хотя в последних двух странах у власти находятся президенты помоложе, чем в первых двух, однако возглавляют они столь же непрозрачные и запутанные политические структуры (к тому же по возрасту они приближаются к среднему показателю продолжительности жизни среди мужчин в своих странах).

Большинство аналитических исследований, посвященных предстоящей смене власти в странах Центральной Азии, имеют тенденцию тяготеть к крайностям. Согласно одному варианту, будет иметь место гладкая процедура передачи власти за закрытыми дверями (так называемый Туркменский сценарий): высокопоставленные чиновники соберут конклав и выберут взаимоприемлемого и послушного наследника, который сможет соблюсти интересы соответствующих «кланов». Восторжествуют стабильность, а заодно и авторитаризм. Внутри-элитный характер процесса престолонаследия не предполагает никаких шансов для

¹ [Скотт Радниц](#) - доцент факультета международных исследований им. Генри Джексона, а также директор Центра им. Эллисона российских, восточно-европейских и центрально-азиатских исследований при Вашингтонском университете.

политических новшеств, которые позволили бы каким-либо массовым движениям оспаривать власть. Для тех, кто склонны делать ставки, это наиболее вероятный сценарий, поскольку прецеденты уже имели место в самой Центральной Азии, а также в Азербайджане.

Другой сценарий предусматривает коллапс государства и анархию. Он рассматривается гораздо чаще, поскольку дает волю воображению, а также возможность написать более пространные тексты на эту тему. Согласно этому варианту, элиты, не имея четкого плана престолонаследия, начнут бороться за власть, и такая борьба приведет к насилию, которое выплеснется на улицы. Эксперты обожают такого рода постановку вопроса, поскольку тема «несостоявшегося государства» дает им возможность прибегнуть к своим любимым региональным напастям, которые грозят обрушиться на ту или иную страну после коллапса власти: противостояние соперничающих кланов, исламистская угроза, вмешательство могущественных соседей под предлогом защиты соплеменников, а также возрождающийся российский империализм – правда, не обязательно в такой очередности.

В этой аналитической записке будет рассмотрен промежуточный вариант между этими популярными но противоречивыми версиями смены власти. Я попытаюсь провести мысленный эксперимент, сравнив наиболее вероятный ход событий и наиболее вероятных участников политической схватки, возникающей в случае ухода лидера. Для того, чтобы придать этим надуманным сценариям хотя бы поверхностную достоверность, я буду опираться на уже имевшие место институциональные модели и политическую динамику России до Путина, Таджикистана периода гражданской войны и Кыргызстана в ходе событий 2010 года. При этом я намереваюсь определить две области, которым при анализе динамики смены власти в государствах Центральной Азии уделялось недостаточно внимания: элиты за пределами президентского окружения и общественные источники обеспечения порядка, возникающие как ответная реакция на развал правящей коалиции в столице.

Договоренности, которые заведомо являются временными

В течение двух десятилетий в ограниченной сфере обеспечения интересов элит Центральной Азии прекрасно работали неформальные правила политической системы - посредством распределения ресурсов и пресечения проблем, порождаемых обществом. Элиты, объединенные связями, созданными либо на региональной или профессиональной основе, либо во времена учебы в ВУЗе, соперничая между собой за правительственные должности и контроль над собственностью, согласились на неписанные договоренности о признании принципов распределении власти. Президенты выступали в роли гарантов

поддержания равновесия между этими группами интересов и арбитрами в случае возникновения споров между ними. Порой случаются сбои, проявляющиеся в арестах или безвременных смертях ведущих деятелей, однако система по-прежнему выживает и эффективно справляется с переменами.

Однако долгожительство системы само по себе также является и ее недостатком. Если система столь успешна, то нет потребности в переписывании правил или же в разработке правил того, как можно переписывать правила. В результате субъекты не имеют никакого опыта реагирования на процесс смены власти. Когда арбитра больше нет рядом и нет никаких прецедентов преодоления кризиса без вмешательства президента или *известного* надежного механизма передачи власти, то субъектам приходится действовать во мраке неопределенности.

Вопрос о смене власти в Центральной Азии зачастую ставится в формате наличия или отсутствия плана престолонаследия. Логика такой постановки вопроса заключается в том, что если президент создал механизм выбора наследника и соответствующие силы дали свое согласие, то проблема передачи власти решена. Такой план может иметь самоусиливающий характер, если назначенный наследник сам выступает в роли координатора процесса престолонаследия, а всякого, кто отклоняется от официальной линии, ожидает наказание. Однако такая предпосылка предполагает уровень доверия и открытость системы связи между элитами, которые отсутствуют в непрозрачных и заточенных на ожесточенную внутривидовую конкуренцию режимах.

На самом же деле, даже если план престолонаследия и существует, и его продвигает сам президент, то это отнюдь не означает, что с уходом последнего, кто-то будет готов отвечать за его реализацию. Игроки могут не доверять друг другу и держать свои намерения втайне, подозрительно относясь к намерениям остальных. В сложившейся атмосфере недоверия представители элиты, не без основания опасаясь обмана или даже ареста со стороны соперников, могут сформировать оборонительные союзы, подготовить запасные варианты или же пойти на превентивные акции. Если правила не будут соблюдаться, то элитам, оставшимся без ясных инструкций, придется импровизировать. Вероятность ошибок в расчетах велика, и начиная с этого момента большинство прогнозов становятся негативными.

Неуверенные власти предержавшие

Одним из измерений политики, которое определит исход процессов смены власти, это система распределения власти между нынешними элитами. Для понимания последующего развития событий весьма полезна [модель](#) патронального президентства, предложенная политологом Генри Хейлом. В пост-советских

государствах президент возглавляет патронажную сеть и распределяет потоки ресурсов. Власть может реализовываться либо в рамках единой пирамиды, соответствующей системе единоличного правления, либо посредством многопирамидальной системы, во главе которой стоят нескольких влиятельных фигур. Когда президент отходит от дел, элиты группируются вокруг предполагаемого наследника, либо, если он воспринимается как слабый или же намерен отойти от дел, покинут его и перебегут в лагерь наиболее обещающего альтернативного претендента. Но эта модель не позволяет делать ясных предсказаний в силу двух условий, которые зачастую существуют в системах, блокирующих открытую оппозицию: отсутствие консенсусного преемника и структур, препятствующих подчинению оппортунистических субъектов новым претендентам. Эти сценарии взаимозависимы, поскольку отсутствие явного преемника и затянувшееся междуцарствие, в ходе которого реальный лидер так и не возник, скорее всего породят альтернативные проекты, которые начнут конкурировать с планами центрального правительства.

Хотя описывать элиты как взаимозаменяемые узлы в сети власти очень удобно, в реальности они все же не тождественны друг другу по значимости. Деятельные лица разнятся между собой по степени близости к президенту, по потенциалу формальной и неформальной власти, которой они обладают, по охвату и прочности своих сетей, а также по своим личным свойствам. Правители не могут ликвидировать все центры власти путем репрессий или высылки своих противников. Они могут кооптировать своих соперников и включить их в свою систему, но это не лишает их латентной власти. Деятельные лица, работающие в рамках государственной структуры, могут заручиться влиянием просто в силу своей должности. Они имитируют действия своих вышестоящих руководителей и создают свои собственные патронажные сети, порождая пирамиды внутри пирамид.²

В потенциальной борьбе за наследство претенденты и влиятельные лица, которые определяют, кто станет преемником, могут появиться из рядов среднего уровня правящей пирамиды. В условиях нормальной политической жизни под-пирамиды могут не играть никакой значительной роли, но в период неопределенности, наступающей после институционального коллапса, они могут обеспечить критическое преимущество для соперников, представляющих различные элиты. Более могущественные элиты должны будут решить, следует ли им подчиниться новой пирамиде или же попытаться возглавить соперничающую пирамиду. Они также выступают в качестве брокеров, подающих остальным сигнал о поддержке того или иного претендента или же отказе в ней.

² Хейл и [Эрик Макглинчи](#) также рассматривают такой тип изменений.

Все центрально-азиатские государства имеют моно-пирамидальные системы (пожалуй, за исключением Кыргызстана, где официально установлена парламентская форма правления), однако они заметно отличаются друг от друга в вопросе распределения власти в рамках государства. Узбекистан представляет собой классическую унитарную пирамиду с великим «ханом» на ее вершине. Однако [разоблачения](#), вызванные утечкой дипломатической информации и судебными разбирательства в Европе, свидетельствуют о том, что элиты, включая старшую [дочь](#) президента, использовали свою близость к президенту для личного обогащения и для извлечения выгоды от контроля над доступом к главе государства. Кадры министерств и ведомств укомплектованы по принципу родственных связей и их руководители не стесняются в средствах для достижения цели. Соперничество между ташкентско-ферганской и самаркандо-бухарской региональными группами, уходящее своими корнями в историю, пусть и на нынешний момент латентное, может возродиться и определить формат политических коалиций.

В Казахстане, благодаря ранней приватизации и доходам от экспорта нефти и газа, имеется широкий круг игроков. Предприниматели, выгадавшие от приватизации, и члены расширенной семьи Назарбаева лично обогатились и создали свои клиентелы. У зятя Назарбаева, Тимура Кулибаева, есть и связи и огромные средства для того, чтобы стать одним из тех влиятельных лиц, которые определяют, кто будет преемником (а, возможно, и самим преемником). Однако, могущественные финансово-промышленные группировки, которые гораздо меньше на виду, но последовательно затирают грань между бизнесом и политикой, [также могут стать](#) критически важными узлами власти в случае возникновения конфликта вокруг престолонаследия.

По причине гражданской войны пирамида президента Эмомали Рахмона в Таджикистане, имеет ограниченную сферу охвата и не распространяется на области, где бывшая оппозиция продолжает пользоваться сочувствием, или же куда центру непросто добраться в силу инфраструктурных барьеров. К примеру, элиты Нагорного-Бадахшана сохранил свою автономию от Душанбе и наживаются от межграницной торговли наркотиками.

Хотя со стороны это все выглядит одинаково, на самом деле эти внутренние различия имеют большое значение. Если договоренности о престолонаследии будут нарушены, то элиты смогут сгруппироваться на базе этих под-пирамид. Лидеры влиятельных пирамид будут стремиться продемонстрировать свою власть с тем, чтобы запугать соперников и увеличить количество своих сторонников за счет оппортунистов и сомневающихся. Однако в силу непрозрачности элитных сетей в нормальные времена, в период смуты наверняка возникнут разногласия по вопросу об относительной власти соперничающих пирамид. Результаты такого

рода разборок по определению непредсказуемы, однако аналитики, пытающиеся разобраться в кознях элиты, могут выявить автономные пирамиды по ключевым владельцам активов и потокам контролируемых ими ресурсов в момент коллапса большой пирамиды.

Неожиданные парвеню

Второе измерение власти определяется не посредством перечисления идентифицируемых деятельных лиц из кругов элиты, но по принципу общественных источников поддержания порядка. Обычно для выявления претендентов, аналитики смотрят на столицы, где сосредоточены богатства, и события в которых лучше освещены в СМИ. Но опыт пост-советских конфликтов показывает, что в период смены власти провинциальные элиты также могут иметь слово или же выступить в качестве третьей силы. В силу своего периферийного положения, местные элиты, особенно в сельских районах, подвергаются меньшему надзору со стороны центра. Пренебрежительное отношение центра зачастую порождает негативные чувства, которые местные элиты могут использовать для наращивания потенциала своих клиентел.

В обычные времена местные сети патронажа являются механизмом для ведения дел. Центральные власти опираются на местных брокеров в деле реализации тех или иных программ и получения информации о нуждах и настроениях местного населения. Однако в беспокойные времена местные неформальные сети, которые не попадают в поле внимания центра, могут стать базой для соперничающих групп. В начальный период кризиса престолонаследия местные претенденты могут быть не замечены, но их известность станет признаком и неотъемлемой частью развала существующего порядка.

Разговоры о том, что государство слабо, являются сбывающимся пророчеством. Народ действует в ожидании награды или наказания. Если сбой в национальной политической жизни быстро не починить, если государство явно не в состоянии остановить преступность и захват собственности, то это резко изменит восприятие мощи государства в том, что касается обеспечения соблюдения закона. На местном уровне деятельные лица будут взвешивать насколько будет велика вероятность того, что центральная власть вернет себе свою силу, и принимать, соответственно, решение, на чьей стороне выступить. Если государство будет восприниматься как неэффективное, то предприниматели будут больше инвестировать в альтернативные источники обеспечения порядка: либо через бизнес ассоциации, частные полувоенные формирования, либо же путем мобилизации «народной власти».

Если местные лидеры сумеют представить альтернативные центру узлы власти, то столичные элиты могут перебежать на сторону группировок, базирующихся в их областях, откуда эти представители элиты родом, что приведет к еще большему перемещению центра власти на периферию. Оппортунистические лидеры начнут заключать союзы с деятелями, создавшими аналогичные клиентелы, и сложится скелет нового политического порядка.

В крайне централизованной политической системе трудно представить, откуда в провинции могут появиться политические воротилы, не говоря уже о командирах вооруженных формирований. Даже если сила местных сетей порождена слабостью центра, то мы можем вычислить те области, в которых могут возникнуть альтернативные коалиции, бросающие вызов центру, определив их по следующим факторам: слабый надзор из центра, недовольство властью и ресурсы. К примеру, можно обратить внимание на вторые города и культурно-экономические центры, которые породили влиятельные патронажные сети в советские времена. Другим источником вероятного сопротивления являются наиболее бросающиеся в глаза культурные или этнические маркеры, особенно такие, чья инаковость подавляется или преследуется. Еще одним фактором, который способствовал бы усилению местных сетей, является близость к границам, что может привлечь внешний патронаж со стороны этнически родственных группировок и государств.

Когда процесс назначения преемника полностью контролируется президентом, предсказать будущего лидера также трудно. В Кыргызстане на сцену вышли уголовные авторитеты и харизматические представители элиты, которые оказали сопротивление слабому государству. В других странах, где независимые местные элиты были демонстративно ликвидированы, они могут возродиться уже из структур самого государства. Даже лояльные назначенцы будут вынуждены создавать свои клиентелы, особенно в том случае, если они родом из этих мест. В них могут войти мэры, местные начальники полиции (милиции) и члены аппарата безопасности, имеющие на своей стороне преимущество силы. В случае коллапса центральной власти возникли бы альянсы различных действующих сил, обладающих различными навыками, которых объединяла бы ненависть к диктату центра: олигархам, криминальным авторитетам, бывшим политикам, а также местным харизматическим фигурам и функционерам.

Выводы

Конечным результатом не обязательно должен стать развал государства или даже всплеск насилия, но, скорее, официальный или неформальный пересмотр системы распределения власти. В краткосрочной перспективе новое руководство не будет испытывать потребности идти на уступки региональным силам и тратить усилия на то, чтобы кооптировать их в доминирующую схему патронажа, либо на попытки

убрать их (путём увольнения, высылки или убийства). У первого поколения пост-советских президентов ушло несколько лет на то, чтобы завершить создание своих пирамид власти, но их верховенство никогда не ставилось под сомнение. Однако крайне централизованная политическая система может быть политической аномалией, следствием отсутствия равновесия власти между могущественными первыми секретарями коммунистической партии и слабым общественным движением, которое взяло верх в 1991 г. Для второго поколения лидеров, на которых не будет распространяться презумпция легитимности их предшественников, ситуация может оказаться не столь простой. Если борьба за престолонаследие будет продолжаться слишком долго, то новый лидер не сможет захватить всю власть, которую имел его предшественник, и утратит часть ее в этом процессе.

Эксперты имеют тенденцию концентрировать свой анализ на главах государств и столицах. Однако именно по той причине, что некоторым деятелям удается избежать внимания общественности, в мирные времена они могут приобрести влияние и силы, которые можно эффективно использовать в период беспорядков и волнений. Во многих государствах, находящихся на сравнимом с Центральной Азией уровне развития (Казахстан не в счет), совершенно естественной является ситуация, когда центр борется за право проецировать свою власть на всю остальную страну, однако самом деле между центральной властью и региональными элитами существует неформальное соглашение о разделе власти, при этом сфера контроля правительства весьма ограничена. После того, как власть будет не просто унаследована, но преемник получит ее в результате консенсуса элит, такая ситуация может стать нормой и для государств Центральной Азии.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org