

Преимственность власти в Казахстане КАК РЕШИТЬ МАЛОВЕРОЯТНЫЙ КРИЗИС?

Аналитическая записка № 231
ПОНАРС Евразия
Сентябрь 2012 года

Шон Робертс
Университет Джорджа Вашингтона

Здравый смысл подсказывает, что президента, который находится у власти с 1991 г. и был только что переизбран на новый четырехлетний срок, набрав при этом 95 процентов голосов избирателей, и у которого нет никаких ограничений на право быть переизбранным вновь и вновь, никак нельзя назвать «хромой уткой» (так на американском политическом жаргоне величают недееспособного лидера, досиживающего в своем кресле последний срок, с которым уже мало кто считается). Но, похоже, что именно это происходит сегодня в Казахстане. Хотя Нурсултан Назарбаев, первый и единственный президент этой страны с момента обретения ею независимости, правящий уже более двадцати лет и пользующийся огромной популярностью в народе, теоретически может оставаться на своем посту еще много лет, многие в Казахстане почти одержимы вопросом о том, кто же унаследует у него мантию власти? В результате в стране разворачивается кризис наследия власти, при том, что никаких признаков того, что сама смена в верхах близка, нет.

И хотя рассуждения о преемнике уже давно стали традиционной темой салонных разговоров казахстанской интеллигенции, интересующейся политикой, лишь недавно мысль о том, что случится с Казахстаном после Назарбаева, начала овладевать умами широких слоев населения страны. Этот вопрос перекочевал со страниц оппозиционных малотиражек в солидные СМИ национальных масштабов, находящиеся под серьезным государственным контролем. Между тем у большинства граждан появилось свое мнение по этому вопросу, и они готовы высказать его при первой же удобной возможности. В большинстве случаев обсуждение этого вопроса выдает неуверенность и беспокойство казахстанцев, они

плохо представляют себе, как система власти, которая была выстроена под одного человека, сможет пережить переход и сохранить при этом стабильность.

Иными словами, казахстанское общество открыто признает, что страна не готова к выбору нового президента, если ей придется сделать такой выбор. Осознание этого факта порождает беспокойство, которое начинает подрывать веру во власть, а также побуждающее политико-экономическую элиту начать искать для себя подходящую позицию в преддверии смены власти. И хотя ситуация еще не переросла в открытый политический кризис, для этого имеются все возможности, особенно если Назарбаев начнет утрачивать способность управлять внутривидовой конкуренцией среди элиты - искусство, которое стало отличительной чертой двух десятилетий его правления Казахстаном.

Назарбаевская система правления

Столь любопытная ситуация является, вероятно, естественным следствием назарбаевского стиля руководства. С одной стороны он выстроил систему правления, которая полностью зависит от него, и в рамках которой независимая политическая власть абсолютно нереальна. С другой стороны он вырастил экономическую элиту, представляющую широкие слои населения, у которой имеются немалые возможности, финансовые ресурсы и политические амбиции. В результате сложилась давняя традиция соперничества за власть внутри элиты, но при этом президент тщательно следил за тем, чтобы ни один ее представитель (исключая, разумеется, самого себя) не сосредотачивал бы надолго в своих руках больше власти, чем остальные. До тех пор, пока Назарбаеву удастся удерживать эту систему под контролем, она является весьма эффективной как в деле сохранения ему лояльности, так и в создании конкурентоспособной и энергично развивающейся политической экономики. Однако без Назарбаева эта конструкция открывает широкие возможности для интенсивного соперничества между членами элиты, при этом не останется никаких структур, способных регулировать этот конфликт или смягчить его последствия. Учитывая, что Назарбаеву исполнилось 72 года, и вновь стали ходить слухи о состоянии его здоровья, народ Казахстана начинает задумываться над вопросом о том, как будет работать эта система без своего творца и хозяина.

Хотя такая система не является совершенно уникальной для постсоветского пространства и многих других частей света, политической ситуации Казахстана свойственны определенные черты, которые делают эту страну особенно уязвимой перед лицом нестабильности в переходный период смены власти. Во-первых, в отличие от многих стран с авторитарным режимом правления, у казахстанской элиты имеются существенные финансовые ресурсы, причем в этом аспекте она не зависит от внутриэкономического состояния Казахстана. У многих ее представителей имеются серьезные инвестиции за рубежом и их компании открыто торгуют своими акциями на международных финансовых рынках. Поэтому, в случае возникновения борьбы за право унаследовать власть, у многих претендентов будет достаточно средств, чтобы оплатить свою амбицию. Во-

вторых, Назарбаев был единственным президентом Казахстана за все два десятилетия его существования как независимого государства, дольше чем любой другой правитель на постсоветском пространстве, за исключением лишь президента Узбекистана Ислама Каримова. В результате казахстанцам трудно вообразить себе иного лидера, а примеры передачи власти в других странах, оказавшихся в аналогичной ситуации, все меньше внушают им уверенность.

Поиск модели передачи власти

Многие годы жители Казахстана, глядя на примеры других бывших советских республик с аналогичной структурой власти, примеряли к себе различные модели передачи власти. К примеру, до 2005 г. большинство казахстанцев не волновала проблема передачи власти, они полагали, что Назарбаев сам передаст свои полномочия либо «избранному» протее (которую они называли «ельцинской моделью»), либо члену своей семьи (которую в Казахстане зачастую именуют «алиевской» или «династической моделью»). Однако «цветные революции» породили сомнения относительно возможности воспроизводства этих моделей, поскольку запланированные президентами Грузии, Украины и Киргизстана управляемые процессы передачи власти были сорваны недовольной элитой этих стран и народными массами, мобилизованными популистскими лидерами. Если опыт цветных революций породил сомнения среди казахстанцев, обеспокоенных надежностью «ельцинской» и «алиевской» моделей, то большинство жителей страны, похоже, еще до очень недавнего времени продолжало верить в то, что Назарбаев передаст власть одним из этих двух способов. Эти настроения изменились лишь в последние два года, когда ряд событий в Казахстане поставили под сомнение вероятность обеих моделей передачи власти. В частности, эти события дали основания предполагать, что в ближайшем будущем Назарбаев не будет заинтересован в выборе преемника и, скорее всего, собирается оставаться на президентском посту всю свою жизнь.

Это ощущение начало возникать в общественном сознании уже в конце 2010 г., когда парламент начал изучать различные способы продления президентства Назарбаева на обозримое будущее. В конце концов, было принято решение принять поправку к конституции, которая применялась бы только к «Первому президенту» Казахстана Назарбаеву. Она позволяет ему оставаться у власти до 2020 г. Хотя сам Назарбаев публично высказался против принятия такой поправки, есть серьезные основания сомневаться в искренности его возражений. Как бы там ни было, в январе 2011 г. Верховный суд отверг предложение о проведении референдума, реагируя, вероятно, на негативную реакцию международной общественности на очередное продление полномочий Назарбаева путем проведения референдума и в обход выборов.¹ В результате, три

¹ В 1995 г. В Казахстане был проведен референдум, по результатам которого президентство Назарбаева было продлено, что дало возможность избежать проведения выборов с участием серьезных соперников.

месяца спустя в Казахстане были проведены досрочные выборы, на которых Назарбаев был переизбран на очередные четыре года президентства, набрав более 95 процентов голосов.

Хотя результаты выборов подтвердили власть и авторитет Назарбаева, неуклюжие попытки внести поправку в конституцию подчеркнули, насколько государство стало зависимым от своего первого президента, а также, что он отнюдь не спешит с выбором наследника. Нет спору – Назарбаев пользуется огромной популярностью в стране, он сыграл важную роль в превращении Казахстана в самую могучую экономическую державу региона. И хотя набранные им 95 с лишним процентов голосов были получены при помощи различных подтасовок, большинство наблюдателей сходятся во мнении о том, что он легко бы победил, если бы сегодня в стране состоялись свободные и честные выборы. Однако, хотя на выборах 2011 г. подавляющее большинство населения Казахстана и предпочло Назарбаева любому из его соперников, у многих возникает обеспокоенность по поводу того, что его слишком долгое пребывание у власти сопряжено с риском того, что без него система не будет работать

Если Назарбаеву не удастся организовать свою собственную процедуру передачи власти, как это сделали Ельцин и Алиев, то народу Казахстана придется, скорее всего, обратиться к опыту других стран на постсоветском пространстве в деле передачи власти. Он показывает, что большинство других моделей этой процедуры являются гораздо менее предсказуемыми. К примеру, в Центральной Азии казахстанцы могли бы рассмотреть модели передачи власти в Туркменистане и Киргизии, реализованные в в прошлом десятилетии.

Когда в Туркменистане неожиданно скончался Сапармурат «Туркменбаши» Ниязов, политическая элита этой страны, предположительно, провела встречу за закрытыми дверями для того, чтобы выбрать достойного преемника. Хотя сам процесс прошел весьма гладко, и новый президент, не привлекая особого внимания, убрал своих немногих соперников, посадив их в тюрьму, следует отметить, что Туркменистан существенно отличается от Казахстана. Он гораздо менее населен, его жители имеют мало доступа к внешнему миру, а узкий круг туркменской политико-экономической элиты полностью зависит от внутренней политико-экономической ситуации. Поэтому у элиты были серьезные причины для того, чтобы прийти к консенсусу в вопросе о новом лидере страны. У казахстанской элиты такого стимула может и не оказаться.

Находящийся на противоположном конце спектра Кыргызстан пережил за последние семь лет немало бурных событий, включая две революции, смену одного коррумпированного авторитарного лидера другим, и уже совсем недавно, при организации свободных и честных выборов, равно как и при создании баланса власти в системе управления государством, страна столкнулась с болезненными проблемами нарождающейся демократии. И хотя в долгосрочной перспективе такой бурный переход власти из одних рук в другие скорее всего будет способствовать созданию более устойчивой модели передачи власти, чем то, что мы видели в Туркменистане, этот опыт дорого обошелся Кыргызстану как в

экономическом, так и в социальном аспектах. Поэтому маловероятно, что в случае внезапного ухода Назарбаева многие в Казахстане, с его в целом стабильной и успешно развивающейся экономикой, будут выступать за столь бурный переход к демократии.

Ломающая постсоветские шаблоны: иное решение проблемы преемственности

Во многих аспектах тот факт, что вопрос, кто придет на смену Назарбаеву, начал волновать широкие слои населения, является свидетельством искушенности общества, озабоченного будущим своей страны. Есть понимание, что Казахстан должен готовиться к неизбежному, и, что когда ему придется выбирать нового президента, в его распоряжении не окажется четких механизмов для реализации этой процедуры. Вопрос заключается в том, является ли казахстанская политическая элита достаточно искушенной и ответственной для того, чтобы начать досрочное планирование процесса преемственности. Понимает ли она, что сохранение назарбаевской авторитарной системы будет рискованным шагом как в ходе передачи власти, так и в будущем, в случае, если наследник не окажется достаточно сильным и влиятельным государственным деятелем? Может ли она представить себе стабильную и демократическую систему правления, которая обеспечит сбалансированный переход от одного лидера к другому, и в состоянии ли она начать закладывать фундамент для такой системы? Таковы самые важные вопросы, которые стоят сегодня перед Казахстаном в предверии будущих перемен.

Учитывая людские и природные ресурсы Казахстана, а также его связи с остальным миром, он, вероятно, сможет обеспечить переход к демократической форме правления без бурных событий, сопутствовавших такому переходу в Киргизстане. Однако для этого ему придется начать создание институтов и обучение своих сограждан, чтобы содействовать такому переходу в будущем. В настоящий момент ни у правительства, ни у народа Казахстана нет никакого опыта проведения свободных и справедливых выборов, равно как и работы с системой правления, в которой существует равновесие власти между различными институтами, а отнюдь не с системой, полностью заточенной под одного человека. Без такого опыта в пост-назарбаевский период будет очень непросто обеспечить успешный выбор, а также добиться, чтобы новый лидер был подотчетен своим избирателям, избежав при этом той волны нестабильности, которая охватила соседний Киргизстан. Таким образом, если нынешнее руководство Казахстана достаточно дальновидно, чтобы осознать, что демократическая форма правления является наилучшим способом обеспечения плавного перехода от эпохи Назарбаева, оно уже сейчас должно начать реформировать свою политическую систему. Эти реформы должны включать в себя развитие многопартийной политической системы, постепенное раскрепощение средств массовой информации и начало проведения выборов с реальным соперничеством на государственные должности ниже президентского уровня.

Эти рекомендации не означают, что мы призываем правительство Казахстана немедленно принять американскую или европейскую модель демократии. Если бы правительство Казахстана пошло по пути демократических реформ, то можно было бы ожидать, что оно сформулирует демократическую систему правления на своих условиях, а также само возглавит этот процесс. Но для того, чтобы любая форма казахстанской демократии оказалась в состоянии справиться с непредсказуемостью процесса смены руководства, она должна включать в себя всенародные выборы и создание развитой многопартийной системы, в рамках которой культивировалась бы конкуренция идей, а не конкуренция личностей. На разработку такой системы понадобится время, а также решительные действия.

Со своей стороны международное сообщество должно поощрять подобное решение приближающегося кризиса передачи власти в Казахстане. Однако проблема должна быть сформулирована в терминах стабильности, а не идеологии и морали. Этот подход должен предполагать уважение к тем успехам, которые достиг Казахстан на сегодняшний день, а также быть по форме привлекательным как для нынешнего руководства, так и для населения Казахстана. Но главным образом международное сообщество должно ясно дать понять Назарбаеву и кругу его доверенных лиц, что постепенное, но неуклонное развитие демократии в Казахстане сейчас обеспечит в будущем память о Назарбаеве как о великом и дальновидном лидере. В то же время, если нынешнее руководство не пойдет по этому пути, то существует опасность, что Назарбаева будут вспоминать, как создателя системы, которая была обречена на развал сразу же после его ухода.