

Доклад Chatham House

Аннет Бор, Биргит Брауэр, Найджел Гулд-Дэвис, Наргис Касенова,
Джоанна Лиллис, Кейт Маллинсон, Джеймс Никси и Досым Сатпаев

Казахстан: испытание «транзитом власти»



**CHATHAM
HOUSE**

The Royal Institute of
International Affairs

Доклад Chatham House

Аннет Бор, Биргит Брауэр, Найджел Гулд-Дэвис, Наргис Касенова,
Джоанна Лиллис, Кейт Маллинсон, Джеймс Никси и Досым Сатпаев
Программа России и Евразии | Ноябрь 2019

Казахстан: испытание «транзитом власти»

Chatham House Королевский Институт Международных Отношений является лидирующим аналитическим центром в сфере политики, базирующимся в Лондоне. Наша миссия – помогать правительствам и обществам строить устойчиво безопасный, процветающий и справедливый мир.

Королевский Институт Международных Отношений

Chatham House
Площадь Сент-Джеймс, 10
Лондон SW1P 4LQ
T: +44 (0) 20 7957 5700
Ф: +44 (0) 20 7957 5710
www.chathamhouse.org

Номер регистрации благотворительной организации 208223

Копирайт © Королевский Институт Международных Отношений, 2019

Мнения, выраженные в настоящем докладе, принадлежат исключительно авторам, и не являются мнениями Королевского Института Международных Отношений **Chatham House**.

Все права защищены. Никакая часть этой публикации не может быть воспроизведена или передана в любой форме, электронной или физической, и любыми средствами, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения или поиска информации, без предварительного письменного разрешения правообладателя. С любыми запросами просьба обращаться напрямую к издателям.

ISBN 978 1 78413 397 9

Копия этого издания доступна в каталоге Британской библиотеки.

Напечатано и переплетено в Великобритании.

Эта публикация напечатана на FSC®-сертифицированной бумаге.



Оформлено Soapbox, www.soapbox.co.uk

Изображение на обложке: На обложке изображен позолоченный отпечаток правой руки Нурсултана Назарбаева, Первого Президента Казахстана. Композиция под названием “Заботливые руки” установлена на богато украшенном пьедестале на смотровой площадке башни Байтерек в центре столицы, в настоящее время переименованной в Нур-Султан. Посетителям предлагается поместить свою руку в отпечаток и загадать желание.
Копирайт © Матеуш Атрошко

Содержание

	Краткий обзор	iv
1	Введение	1
2	Государственное управление	13
3	Политическая экономия	29
4	Политические и гражданские свободы и права человека	47
5	Конфликт идентичностей	76
6	Отношения с другими странами Центральной Азии	89
7	Отношения с Россией и Китаем	109
8	Отношения с Западом	126
9	Рекомендации	138
	Приложение: факты и цифры	142
	Об авторах	153
	Благодарности	156

Краткий обзор

В результате частичной передачи верховной власти по согласованному заранее сценарию, Казахстан вступил на непроторенную дорогу. Приведет ли этот путь к модернизации и реформам, и сможет ли Казахстан порвать со своим авторитарным прошлым?

Казахстан переживает поворотный момент в своей истории. По сути, самое богатое государство Центральной Азии участвует в смелом эксперименте, начатом в марте 2019 года, когда отец-основатель и многолетний глава государства, Нурсултан Назарбаев, сложил полномочия президента и инициировал политическую трансформацию, выбрав преемника. Такого эпохального сдвига не происходило ещё ни в одной из бывших советских республик, и ставки на кону очень высоки. Правивший страной со времен СССР Назарбаев надеется не только зацементировать свое наследие, но и гарантировать, что Казахстан не сойдет с проложенного им курса, сохраняя стабильность режима в контексте многочисленных и постоянно изменяющихся внутренних и международных проблем. На словах его стремления выглядят проще, чем на деле.

Неопределенность, связанная с этим экспериментом, велика, особенно если учесть указ, принятый спустя всего семь месяцев после отставки Назарбаева и ограничивающий полномочия его «помазанника», Касыма-Жомарта Токаева. Как долго Токаев сможет оставаться легитимным президентом, если его авторитет подрывается у всех на глазах? Не готовит ли Назарбаев на самом деле в долгосрочной перспективе на пост главы государства свою дочь, Даригу Назарбаеву, кого-то из родственников или влиятельного игрока из элиты? Продолжит ли «казахский тандем» Назарбаев-Токаев эффективно функционировать или, как отмечают многие наблюдатели, между ними уже возникли трения и конфликты? Каким образом руководство справится с протестными настроениями на улицах Казахстана и ответит на политические и социально-экономические претензии населения, являющиеся причиной недовольства? По какому сценарию будет развиваться транзит власти, если Назарбаев внезапно полностью покинет политическую сцену? Каков долгосрочный план политической трансформации после ухода Назарбаева, и насколько эффективным он окажется?

Настоящий доклад, подготовленный на этапе, когда Казахстан начинает свой путь по непроторенной дороге перемен, имеет две цели. Во-первых, его авторы стремятся убедить страны Запада придать Казахстану большее значение в контексте внешнеполитических приоритетов. Ввиду важного положения этой страны в центрально-азиатском регионе, а также постоянного пристального внимания со стороны соседних Китая и России, Запад совершает ошибку, прилагая недостаточно дипломатических усилий, направляя так мало временных и прочих ресурсов на развитие отношений с Казахстаном. Такой подход нельзя назвать просчётом со стороны Запада, поскольку это подразумевало бы, что существовал некий изначальный расчёт, в то время как на самом деле всё сводится к халатному предположению, что в будущем,

Размах политических, экономических и социальных реформ, необходимых для преодоления нарастающих препятствий на пути к стабильности, благосостоянию и развитию Казахстана, должен быть поистине колоссальным

как и до сих пор, Казахстан будет оставаться внутренне стабильным, малозначимым в геополитическом смысле, но тем не менее дружески настроенным союзником Запада.

В реальности же, траектория движения страны в последующие несколько лет имеет потенциально стратегическое значение. Дело в том, что даже текущий полупереход политической власти дает Западу редкую возможность противостоять подъему глобального авторитаризма в отдельном здравомыслящем и заинтересованном в экономическом росте государстве.

Вторая функция доклада – обратиться к правительству Казахстана с рекомендациями, сделанными из самых лучших побуждений. Согласно исследованию, проведенному восьмью авторами доклада, Казахстан рискует потерпеть неудачу в достижении целей, поставленных руководством перед страной. При всей важности факта частичного отхода Назарбаева от управления страной, это никак не гарантирует обещанных им и его преемником модернизации и обновления. Размах политических, экономических и социальных реформ, необходимых для преодоления нарастающих препятствий на пути к стабильности, благосостоянию и развитию Казахстана, должен быть поистине колоссальным. Уличные выступления, следовавшие за отставкой Назарбаева, показали, что уровень недовольства населения намного выше, чем власти готовы признать. Руководству пора ликвидировать разрыв между правителями и управляемыми и начать прислушиваться к своим гражданам.

Чтобы избежать деградации и противостоять внешнему давлению и геополитическим попыткам подорвать суверенитет, который правительство Казахстана так решительно защищает, стране необходимы новые лица – новаторы и реформаторы – на каждом уровне управления, а также новые идеи. Цель этого доклада – предложить некоторые из таких идей.

Ключевые вызовы

Внутренняя политика

Управление

Несмотря на то, что за годы правления Назарбаева в экономике страны произошли существенные реформы, реализация политических реформ во время его президентства заметно отставала. Назарбаев проигнорировал необходимость создания независимой судебной системы; парламента, наделенного эффективными надзорными полномочиями; и даже Конституции, которую бы уважали сами власти. Более того, он регулярно вносил поправки в Конституцию с целью расширения и продления своих президентских полномочий, в результате чего продолжала действовать непрозрачная и неформальная политическая система. Это остановило развитие не только институтов управления, но и страны в целом.

Президенту Токаеву, между тем, предстоит решить несколько масштабных и сложных задач. Он должен улучшить способность правительства реагировать на нужды населения, решить долгосрочные структурные экономические

В системе, созданной по лекалу предшественника, президент Токаев, по сути, является частью дуополии

проблемы и снять накал народного недовольства политической системой и социально-экономической обстановкой, одновременно с этим преодолевая ограничения, наложенные на его собственные полномочия. В системе, созданной по лекалу предшественника, президент Токаев, по сути, является частью дуополии, сколь бы часто сам Назарбаев и люди из окружения Токаева ни отрицали ее существование. И хотя Токаев старается создать собственную базу политической поддержки, не опираясь на «Первого президента», авторитет последнего укоренён настолько глубоко, что без его участия не может произойти ни одна крупная политическая или экономическая реформа. Возможность реализовать потенциал перемен появится только тогда, когда Назарбаев полностью уйдет с политической арены. Однако способность к осуществлению таких перемен будет в значительной мере зависеть от того, каким именно образом станет развиваться политическая система в ближайший переходный период.

Политическая экономика

После обретения независимости в 1991 году быстрый рост экономики Казахстана, основанный на активном использовании природных ресурсов, позволил стране достичь доходов выше среднего. Казахстан является одной из самых преуспевающих экономик в регионе и входит в ряд наиболее успешных постсоветских экспортеров сырья. Ему удалось выйти на эти позиции, преодолев серьезные географические, климатические и исторические трудности.

Однако постсоветская система и богатые природные ресурсы, обусловившие процветание страны, принесли с собой и новые проблемы, тормозящие дальнейшее экономическое развитие. Экономический кризис 2014 года обнажил структурные изъяны, скрытые до этого благодаря нефтяному буму, такие как чрезмерное влияние государственных предприятий и их холдинговых компаний; институты надзора, ослабленные корыстными интересами (в особенности это касается финансового сектора); дорогостоящие и неэффективные торговые соглашения; и коррупция. Казахстан должен решить эти проблемы перед лицом грядущих вызовов, связанных с растущей численностью населения и необходимостью создания качественных рабочих мест; масштабными технологическими переменами; преобразованиями на энергетических рынках и нагнетанием обстановки со стороны Китая и России. Казахстану необходим новый импульс реформ.

Политические и гражданские свободы и права человека

Правительство не обеспечивает политические и гражданские свободы. Оно не выполняет соответствующих обязательств по международным соглашениям, равно как и положений собственной Конституции и законов. Оно проводит постановочные выборы. На свободу прессы и свободу слова наложены ограничения как де-юре, так и де-факто. Власти готовы мириться с определенными проявлениями политического инакомыслия, однако граждане, вышедшие за разрешенные правительством рамки при выражении своего мнения – будь то в Интернете или традиционным способом, – подвергаются преследованиям вплоть до тюремного заключения.

Ограничительные законы препятствуют реализации права на свободу собраний, в результате чего участники мирных протестов заключаются под стражу и попадают в тюрьмы. Также ограничена свобода объединения для представителей гражданского общества, профсоюзов и религиозных общин. Судебная система используется для достижения политических целей.

Западные правительства, как правило, воздерживаются от критики Казахстана за нарушения прав человека, усиливая, таким образом, присущее властям чувство безнаказанности за свои действия. Однако смена политического руководства предоставляет Казахстану шанс улучшить свою репутацию в области соблюдения прав человека, и президент Токаев уже дал конкретные обещания работать в этом направлении. Это позволит правительству реагировать на растущее беспокойство и жалобы населения в более инклюзивной манере, например, путем внесения изменений в ограничительное законодательство или создания условий для обеспечения гражданских и политических прав и свобод не только на словах, но и на деле. Особую поддержку в этом процессе могут оказать международные игроки.

Политика идентичности

Транзит власти осложняется борьбой за доминирующее положение между разными этническими, религиозными и языковыми группами. Усиливает этот эффект продолжающаяся миграция сельского населения в города. Многие мигранты, лишенные доступа к социальному обеспечению, остаются «за бортом» общества. Не испытывая особой связи с государством, они ставят свою этническую или родоплеменную принадлежность на первое место. С уменьшением использования русского языка число сторонников такой формы идентичности, вероятно, будет расти. Принадлежность к определенному клану или жузу остается ключевым фактором в идентификации некоторых слоев населения, где групповая лояльность ставится выше гражданской.

Кроме того, на почве новых форм религиозного сознания, сменивших традиционные верования, уничтоженные урбанизацией и 70-летним советским режимом, возникают столкновения между светской и религиозной идентичностями. Все это происходит на фоне растущих националистических и популистских движений. Этнические казахи наиболее активно проявляют свои предпочтения, тем самым только сильнее отчуждая более пассивные меньшинства в обществе. Эта тенденция сохранится, так как число меньшинств продолжает сокращаться.

Внешние факторы

Отношения с соседями в Центральной Азии

Казахстан стал все более четко воспринимать себя как неотъемлемую часть центрально-азиатского региона, а не просто как мост между Россией и другими странами Центральной Азии. В результате возникла осязаемая и растущая тенденция к расширению сотрудничества между центрально-азиатскими государствами, где в роли важного драйвера выступает Узбекистан с его осторожными реформами. В основу этого постепенного сдвига легла совокупность факторов.

Казахстан стал все более четко воспринимать себя как неотъемлемую часть центрально-азиатского региона, а не просто как мост между Россией и другими странами Центральной Азии

- Подъем этнической казахской идентичности в ущерб сформировавшейся за годы независимости гражданской казахстанской идентичности в связи с демографическими и образовательными изменениями и растущим этно-националистическим нарративом.
- Заметное дистанцирование Казахстана от России и от направлений политики Кремля.
- Фокус на расширении географической сопряженности как способе стимулировать национальное развитие.
- Либерализация экономики Узбекистана и его возрожденная открытость к региональному сотрудничеству после смерти многолетнего главы государства Ислама Каримова в 2016 году.
- Растущее осознание странами Центральной Азии того факта, что углубление региональной торговли взаимовыгодно, особенно с учетом ограничений, связанных с экономическими проблемами России.

Следует учесть, что хотя руководство Казахстана и приветствует расширение торгового сотрудничества с другими странами Центральной Азии, оно понимает, что торговля с ближайшими соседями не столь выгодна для него, как торговля с Россией, Китаем и Европой. Это автоматически снижает приоритетность выстраивания торговых отношений с Центральной Азией. В результате, Казахстан в своей международной политике продолжает делать больший упор на позиционирование себя как глобального игрока, а не как регионального лидера. Тем не менее, начав переход к постназарбаевской эпохе, страна наконец-то готова к более тесному сотрудничеству со своими соседями в центрально-азиатском регионе.

Отношения с Россией и Китаем

За годы независимости выстраивание хороших отношений с Россией и Китаем было в центре «многовекторной» международной политики Казахстана. Однако за фасадом стратегического добрососедства скрываются конфликты и возможные расколы. Позиционирование Казахстана по отношению к России и Китаю происходит на трех уровнях: двусторонние отношения, региональная динамика в Евразии и глобальная политическая система.

Что касается двусторонних отношений, основной проблемой для правительства являются вопросы меньшинств и их интеграции во внутренние и внешние аспекты построения нации. Даже без учёта демографических сдвигов, острым остается вопрос о влиянии кремлёвских «информационных войн» на сознание русскоговорящих меньшинств в Казахстане. Экономическое сотрудничество с Китаем будет расширяться и впредь, несмотря на усиливающиеся оппозиционные настроения в обществе. В частности, развитие двусторонних отношений осложняется антикитайскими настроениями на почве репрессий против этнических казахов в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая.

На региональном уровне основные тенденции касаются экономической интеграции посредством инициированного Россией Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и китайской инициативы «Пояс и путь». В первом случае успех ЕАЭС был подорван конфликтом между Россией

и Украиной и подозрениями со стороны стран-членов союза, что Россия преследовала, в первую очередь, политические, а не экономические цели. Инициатива «Пояс и путь» вызвала недовольство в обществе, чему, впрочем, правительство не придает особого значения.

Наконец, на системном международном уровне усиливаются мировоззрения авторитарных государств, подобные тем, что существуют в Казахстане, России и Китае, однако само-позиционирование каждой из этих стран в глобальном миропорядке сильно отличается. Изменения на всех трех уровнях, вероятно, повлияют на то, как развернется непредсказуемый процесс транзита власти в Казахстане, и наоборот.

Отношения с Западом

С обретения независимости Казахстан активно искал поддержки и признания Запада, который он рассматривал в качестве геополитического противовеса России. Внимание со стороны Запада варьировалось и, главным образом, выражалось в его интересе к полезным ископаемым Казахстана, а также к получению доступа к транзитному маршруту в Афганистан для войск США и их союзников. Казахстан является основным партнером в Центральной Азии как для Евросоюза, так и для США (первенство, которое вскоре может перейти к Узбекистану), однако в целом регион представляет мало интереса для западных правящих кругов. Этот факт, наряду с репутацией недемократического и коррумпированного государства, нарушающего права человека, означает, что хотя западные правительства и институты, несомненно, воспринимают Казахстан как ценного партнера, они ни в коем случае не рассматривают его как равного. С другой стороны, такие низкие стартовые позиции дают президенту Токаеву, бывшему дипломату, определенные преимущества. Например, сдвиги в сторону конституционного отношения к диссидентам и активистам, или оперативное принятие мер по наказанию коррумпированных чиновников, прячущих на оффшорных счетах доходы, полученные незаконным путем, помогут ему изменить международную репутацию страны, а также заработать уважение общества на родине.

Рекомендации

Для западных правительств и институтов

- Западным странам и институтам следует сотрудничать с Казахстаном теснее и активнее, чем прежде. Предыдущая стабильность в стране не должна вводить их в заблуждение. Дефекты системы, обнаженные и обостренные экономическими проблемами и процессами, связанными с транзитом власти, становятся критическими. Державы, стремящиеся сохранить свое геополитическое влияние, такие как Россия, и новые влиятельные игроки, такие как Китай, более чем готовы и способны заполнить любой политический вакуум по мере его появления. Чем дальше Запад отстранится от сотрудничества с Казахстаном, тем быстрее Россия и Китай займут свободные позиции и, вероятно, столкнутся в борьбе за сферы влияния. **Настало время придать Казахстану большее значение в контексте западных внешнеполитических приоритетов.**

- К президенту Токаеву следует относиться как к уважаемому собеседнику, несмотря на его ограниченные полномочия. Будучи одним из основателей успешной многовекторной внешней политики Казахстана, президент Токаев заслуживает теплого приема в столицах Запада, составляющего один из этих векторов. Однако это не означает, что Казахстан может рассчитывать на безоговорочную поддержку Запада. **Разумное и мягкое давление с целью устранения недостатков во внутригосударственном управлении поможет сформировать культуру перемен в Казахстане.** Западным собеседникам необходимо донести до руководства Казахстана, что реформы отвечают его собственным интересам, поскольку они помогут избежать более серьезных потрясений в дальнейшем. Реформы нуждаются в управлении, но при этом не нужно контролировать каждый шаг, исключая независимые мнения.
- Западным лидерам необходимо активно **противостоять кремлевской машине пропаганды**, которая стремится дискредитировать западные ценности в глазах русскоязычных телезрителей в Казахстане. Это означает проведение более целенаправленной, творческой и диверсифицированной стратегии общественной информации, включая создание новых возможностей для работы западных новостных и развлекательных каналов.
- Признавая происходящие изменения в глобальном управлении, западные правительства и институты должны **формировать свою политику в отношении Казахстана таким образом, чтобы у последнего появились стимулы и форматы/механизмы взаимодействия**, позволяющие ценить подлинное партнерство с Западом. Соединенное Королевство и другие европейские страны должны усилить свое дипломатическое присутствие в Казахстане, сместив акцент деятельности должностных лиц министерства иностранных дел с развития узкого экономического взаимодействия на улучшение институтов управления. Кроме торговли, западным чиновникам следует предложить казахстанскому руководству помощь в переходе страны на новые энергоносители, например, в рамках стратегии ЕС по коннективности.

Для правительства Казахстана

- Властям Казахстана необходимо **внедрить более прозрачные и инклюзивные институты управления**, чтобы уменьшить разрыв между населением и правящей элитой, более эффективно реагировать на нужды граждан и в перспективе восстановить доверие к правительству.
- Правительству необходимо **прояснить свои намерения касательно транзита и распределения власти** (особенно в свете указа, опубликованного 21 октября 2019 года и наделяющего Назарбаева дополнительными полномочиями в отношении назначений на уровне министров и Совета безопасности). Неизменное влияние «Первого президента» как официального «Лидера нации» (елбасы), как главы правящей партии «Нур Отан» и особенно как председателя Совета безопасности, создает двусмысленность, ослабляя способность нового президента возглавить реформы.

-
- Президент Токаев должен создать условия, которые **способствовали бы формированию более открытой политической среды**. Внедрение парламентской системы сдержек и противовесов взамен органа, послушно штампующего законодательные акты, станет крайне полезным для обеспечения устойчивости политических институтов и управления. Введение выборов губернаторов регионов и мэров крупных городов также повысит подотчётность правительства.
 - Чтобы воплотить в жизнь концепцию «Слышащего государства», которое президент Токаев пообещал гражданам Казахстана, он должен **обеспечить, чтобы его Национальный совет общественного доверия стал не только подлинной платформой для диалога, но и двигателем реформ**, быстро реализовав некоторые из его предложений. Власти должны сделать эту платформу более инклюзивной, поощряя участие конструктивно мыслящих общественных групп или субъектов гражданского общества, которые до сих пор были исключены или отказывались присоединиться к диалогу.
 - Правительство должно **прекратить задержания мирных демонстрантов и изменить законодательство, регулирующее право на свободу собраний**, заменив требование о получении разрешения на проведение публичных собраний на требование информировать местные органы власти о таких событиях. Руководство должно также прекратить преследования «несогласных» за свободное выражение своего мнения и установить подлинный диалог с общественностью. Дела граждан, которых считают «политическими заключёнными», должны быть пересмотрены, а злоупотреблениям судебной властью должен быть положен конец.
 - Правительству необходимо принять **заслуживающие доверия меры по укреплению верховенства права** посредством всеобъемлющей реформы судебной системы и уголовного правосудия. Такая реформа должна изжить практику, укоренившуюся в советской системе, и вместо этого взрастить культуру презумпции невиновности, если президент Токаев собирается выполнить обещание обеспечить справедливость для всех.
 - Правительству необходимо **принять значимые меры по борьбе с коррупцией**, не только путем проведения громких судебных процессов, но и путем установления подлинной политики абсолютной нетерпимости на всех уровнях государственного сектора, государственной службы, системы уголовного правосудия и судебных органов. Реформа должна быть смоделирована на основе наилучшей международной практики для стран с переходной экономикой. Реформа в Грузии является наиболее актуальным примером на постсоветском пространстве.
 - Если Казахстан хочет стать крупным экономическим игроком, ему жизненно важно внедрить **широкую программу финансовых и коммерческих реформ**. Как минимум, эта программа должна включать в себя реформу государственных предприятий путем более эффективного регулирования и управления, а также упорядоченной продажи государственных активов; политическую поддержку развития малого и среднего бизнеса, особенно в борьбе с хищнической практикой корпоративного рейдерства; прозрачность и реформу финансового

сектора для устранения конфликтов интересов; и более последовательную политику поддержки в отношении небольших иностранных инвесторов и миноритарных акционеров.

- В дополнение к запланированному созданию международного центра по торгово-экономическому сотрудничеству на казахстанско-узбекской границе, Казахстану будет выгодно принять **меры по повышению эффективности границы путем решения проблемы неформальных платежей и других нетарифных барьеров**. Учитывая ограниченный размер своего внутреннего рынка, Казахстан должен стремиться координировать свою стратегию индустриализации с Узбекистаном, чтобы увеличить взаимодополняемость товаров, а не конкурировать с соседом, диверсифицируя экономику в одних и тех же видах деятельности, таких как автомобилестроение или производство сельскохозяйственного и электронного оборудования.
- Руководству следует и впредь **культивировать неформальный или «мягкий» регионализм**, за который выступает группа ведущих политических аналитиков Казахстана. Ориентация на поиск консенсуса и постоянные консультации с ближними соседями, вместо упора на интеграцию и создание связанных с ней официальных структур, позволила бы Казахстану и другим государствам Центральной Азии предотвратить потенциальные попытки России по захвату или подрыву внутрирегионального сотрудничества.
- Доминирование различных форм религиозной и племенной групповой идентичности часто является реакцией на социально-экономическую среду. Поэтому правительство должно стремиться **создать условия, которые обеспечат появление более сильного среднего класса и сформируют соответствующую гражданскую идентичность**. Улучшение качества казахстанского образования (светского и религиозного) и лучшее понимание казахстанской культуры снизит риск популяризации архаичных или агрессивных форм идентичности.
- Необходимо приложить больше усилий для **снижения способности внешних игроков формировать общественное мнение и манипулировать информационными каналами**. Это должно быть сделано путем поддержки и повышения конкурентоспособности независимых средств массовой информации, как традиционных, так и цифровых, и в частности, СМИ на казахском языке. Излишнее влияние иностранных средств массовой информации, порой доставляющих фейковые новости, создает риски для правительства с точки зрения его собственной способности развивать гражданскую идентичность и способствует расколу в обществе.
- Правительство должно **выполнять свои международные обязательства по предоставлению убежища беженцам** и гарантировать, что граждане Казахстана, спасающиеся от преследований, в частности из Китая, не будут подвергаться принудительному возвращению.

-
- Правительству следует **признать упрочивающуюся связь между внутренним общественным мнением и внешней политикой Казахстана**, разработать более совершенные каналы коммуникации для объяснения международной политики и обеспечить большую прозрачность своих планов, например, в отношении получения денег в рамках инициативы «Пояс и путь», для того, чтобы повысить доверие общественности к своим делам.

Выводы

Сегодня Казахстан переживает важный поворотный момент в своем развитии, получив возможность стать образцом для других государств на постсоветском пространстве, проходящих или готовящихся пройти сложные преобразования. Казахстан обладает мощной базой для дальнейшего развития: государством руководят проникательные и опытные лидеры, действующие в интересах нации; экономика, с огромным нереализованным потенциалом, продолжает устойчиво расти, несмотря на все свои недостатки; гражданское общество, уставшее от противоречий, раздробленное и разочарованное, но несмотря на это сохраняющее активность, готово оказать помощь в процессе реформ; и, наконец, Казахстан располагает молодым, энергичным и образованным населением.

Казахстан должен занять более высокое место в списке внешнеполитических приоритетов западных держав, ведь если в сложившихся обстоятельствах их дипломатические усилия приведут к успешному реформированию и развитию страны, Запад одержит относительно «легкую победу». Эту возможность легко упустить, если не использовать ее активно. Казахстану нужны честные, критичные друзья, а не лицемерные партнеры с сомнительными мотивами. Чтобы Запад мог стать таким другом, ему необходимо разобраться в своих сомнениях и пересмотреть распределение финансовых и дипломатических ресурсов в отношении Казахстана. Казахстану, в свою очередь, необходимо быть более честным с самим собой в признании собственных недостатков и более охотно прислушиваться к своему народу – как к критикам, так и к сторонникам. Если в течение следующих пяти лет описанные выше рекомендации будут более или менее согласованно воплощены в жизнь, Казахстан имеет все шансы не только преодолеть испытание «транзитом власти», но и стать для других стран образцом успешного развития в постсоветскую эпоху.

Краткий обзор

[illegible]

xiv |

1. Введение

Джеймс Никси

После обретения независимости, Казахстан достиг успехов в повышении уровня благосостояния и выстраивании дальновидной внешней политики, чего нельзя сказать о модернизации его внутренней политики и институтов.

Большинство людей, даже среди исследователей и практиков в области международных отношений, редко обращают внимание на девятую по площади страну мира. Казахстан часто воспринимают как медвежий угол, до сих пор живущий в советском прошлом и, по мнению некоторых, не имеющий никаких шансов стать независимым государством. В то же время, немногочисленные заинтересованные лица склонны преувеличивать стратегический потенциал Казахстана, наделяя его незаслуженно высоким геополитическим и экономическим статусом.¹ Цель данного доклада Chatham House, основанного на результатах исследований западных и казахстанских специалистов, – исправить излишний крен как в одну, так и в другую сторону и представить реалистичный анализ состояния и перспектив страны. Авторы доклада «Казахстан: испытание транзитом власти» предлагают читателям сбалансированный взгляд на политическую и общественную ситуацию в стране, а также факты, анализ и оценку этой малоизученной на Западе политической системы, переживающей существенные изменения. В докладе отмечены моменты, заслуживающие как искреннего одобрения, так и критики, и отражающие неоднозначную картину современного развития страны.

Разнообразие мнений экспертов и неспециалистов о Казахстане во многом отражает различные мотивы и не всегда беспристрастный подход со стороны наблюдателей. В то же время, разногласия являются результатом совокупности подлинных достижений и очевидных недостатков страны за 28-летний период постсоветской независимости, и менее ста лет существования в нынешних официально признанных государственных границах.

Официальные заявления правящей элиты свидетельствуют об амбициозных планах руководства страны. В его представлении, Казахстан – это нечто большее, чем постсоветская республика, центральноазиатское государство или даже «мост» между Востоком и Западом. Казахстан стремится выйти за рамки такого определения и стать более разносторонним игроком мирового уровня с модернизированной экономикой и обществом. Однако для этого стране потребуется, прежде всего, пересмотреть свою политическую систему и улучшить управление. Необходимы более глубокие и масштабные реформы, чем те, что проводились до настоящего времени, иначе Казахстан рискует впасть в экономическую стагнацию и растратить то, чего он уже успел достичь.

¹ Агиографическое изложение потенциала Центральной Азии и Казахстана в частности см. у Коэна А. и Гранта Дж. (2018), *Future Calling: Infrastructure Development in Central Asia* [Будущее призвание: развитие инфраструктуры в Центральной Азии], Вашингтон, округ Колумбия: Международный центр налогообложения и инвестиций (ITIC). Для сравнения: см. широко раскритикованную книгу Джонатана Айткена «Назарбаев и создание Казахстана». Айткен Дж. (2009), *Nazarbayev and the Making of Kazakhstan* [Назарбаев и создание Казахстана], Лондон: Блумсбери.

Отставка Назарбаева с поста президента в марте 2019 года после многолетнего правления, начавшегося еще до обретения независимости в 1991 году, вызвала политические протесты, незначительные по меркам многих демократий, но более масштабные и продолжительные, чем ожидало большинство наблюдателей

Обзор ситуации в стране после обретения независимости

По сравнению с ближайшими соседями в Центральной Азии, Казахстан добился более масштабной модернизации и стабилизации, чем Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Как отмечает Найджел Гулд-Дэвис в главе 3, по многим параметрам он входит в число наиболее успешных экономик бывшего Советского Союза, если не считать страны Балтии. Прокатившиеся в последние годы протесты против земельных реформ и нарушения трудовых прав не оказали заметного системного политического влияния. Отчасти это было связано с волной репрессий со стороны властей, но отчасти и с тем, что демонстрации вынудили правительство, наблюдавшее серьезные беспорядки в Кыргызстане, Украине, Грузии и даже России, занервничать и пойти на уступки. «Цветная революция» или потрясения, эквивалентные арабским восстаниям, в Казахстане маловероятны в ближайшем будущем. Тем не менее, отставка Назарбаева с поста президента в марте 2019 года после многолетнего правления, начавшегося еще до обретения независимости в 1991 году, вызвала политические протесты, незначительные по меркам многих демократий, но более масштабные и продолжительные, чем ожидало большинство наблюдателей.

Преодолев хаос 1990-х годов, в течение 2000-х годов Казахстан добился быстрого роста благосостояния на фоне высоких цен на нефть и инновационных реформ, когда его показатели превзошли средний мировой уровень.² Однако в 2008 году он пострадал от мирового финансового кризиса и испытал дальнейшее резкое замедление годового роста ВВП в 2015 году.³ Тем не менее, за последние два десятилетия Казахстан достиг достаточного прогресса и продолжает оставаться экономическим лидером Центральной Азии. Неровная, но в целом восходящая, экономическая траектория страны в последние годы находит свое отражение в периодически прерываемом процессе приватизации. Правительство смогло успешно переключить некоторые сферы экономики с советской модели на рыночную, распродав крупные доли около восьмисот (в основном мелких) государственных предприятий; однако оно инстинктивно стремилось удерживать контроль над ключевыми секторами и компаниями. Необходимость либерализации становится все важнее на фоне положительных сдвигов в сторону реформ в соседнем Узбекистане, которые, как пишет Аннет Бор в главе 6, могут стать катализатором развития здоровой динамики между двумя странами. Предпринятые властями Казахстана шаги по развитию частного сектора и созданию более эффективных рынков могут помочь стране максимально использовать возможности, открывающиеся благодаря потенциальному увеличению двустороннего или регионального экономического сотрудничества.

² ВВП Казахстана на душу населения превысил мировой ВВП на душу населения в 2011 году, достигнув максимума в 13 891 долл. США в 2013 году по сравнению с мировым уровнем в 10 764 долл. США. В 2016 году ВВП Казахстана на душу населения снова упал ниже мирового уровня до 7 715 долларов, а затем в 2018 году вырос до 9 331 доллара. Всемирный банк (без даты), 'GDP per capita (current US\$) – Kazakhstan, World' [ВВП на душу населения (в текущих ценах) – Казахстан, мир], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2018&locations=KZ-1W&start=2000> (дата обращения: 11.09.2019).

³ Всемирный банк (без даты), 'GDP growth (annual %) – Kazakhstan' [Рост ВВП (годовой процент) – Казахстан], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KZ> (дата обращения: 01.11.2019).

Примечательно сходство Казахстана – по сути, а не по масштабу – с Россией. Обе страны являются региональными тяжеловесами с аналогично структурированной экономикой, сопоставимым уровнем ВВП на душу населения и политической системой, выстроенной так, чтобы позволить элите сохранять власть посредством управляемых выборов. Обе страны возглавляют или до недавнего времени официально возглавляли «лидеры с железной хваткой», стремящиеся к чему-то гораздо большему, чем их страны уже достигли. Можно предположить, что оба лидера – Назарбаев и Владимир Путин – довольны своими достижениями, хотя многие их соотечественники с этим не согласятся. Однако в настоящее время в обеих странах также наблюдается относительный экономический спад по сравнению, скажем, с Китаем и США. Отчасти это связано с тем, что и Назарбаеву, и Путину было удобнее провести экономические реформы в ущерб политическим и добиться заключения «социального контракта» – сегодня все менее устойчивого, – пообещав народу процветание в обмен на централизованный контроль. Очевидно и то, что оба лидера являются продуктами советского воспитания, культуры и политической системы.

Вместе с тем, существенная разница между Казахстаном и Россией состоит в том, что, продвигаясь к относительно скромным целям своей страны, Назарбаев, в отличие от Путина, не нажил себе внешних врагов. Во время кризиса вокруг аннексии Россией Крыма в 2014 году Назарбаев высказался в поддержку территориальной целостности Украины, но также старался не критиковать Путина. Поскольку Назарбаеву удавалось удерживать контроль внутри страны, уравнивая интересы различных финансово-промышленных и этнических групп,⁴ он применил аналогичный подход и в отношении факторов внешнего давления. Его хваленая «многовекторная» внешняя политика была очень успешной. Несомненно, свобода геополитического маневра у Казахстана была ограничена, но Назарбаев спокойно воспринимал или, по крайней мере, терпел это ограничение во время своего президентства. Его внешняя политика была, прежде всего, прагматичной: например, Казахстан, в отличие от Грузии, не стремится к членству ни в Европейском союзе, ни в НАТО. Россия, со своей стороны, возможно, и не в восторге от некоторых торговых и инвестиционных соглашений, которые подписывает Казахстан (сделки чаще заключаются с китайскими, а не с западными партнерами), но Кремль это терпит и старается не делать резких движений.

Время перемен

Однако со сменой президента существующая динамика власти может утратить актуальность. Нет никаких гарантий, что стратегии и политика, которые срабатывали для Назарбаева, сработают для его преемника Касым-Жомарта Токаева. Новый президент был явно выбран для того, чтобы идти по стопам своего предшественника. Но современный Казахстан до сих пор остается страной Назарбаева, сформированной по его лекалам, и, как отмечает Кейт Маллинсон в главе 2, вряд ли Токаев сможет занять подобное доминирующее положение. Россия и Китай обеспокоены тем, насколько

⁴ В Казахстане проживает более 100 этнических групп. Успех Назарбаева в поддержании мира между ними является главным оправданием его титула Елбасы – «Лидер Нации».

любые политические изменения в Казахстане будут отвечать их интересам (главным образом, относительно доступа и контроля), но на данный момент похоже, что их устраивает текущее развитие событий. Связи Казахстана с Европой и США и его ориентация на Запад сегодня слабее, чем когда-либо за всю постсоветскую эпоху. Западные собеседники рискуют потерять свое влияние на будущее страны, хотя именно в этот критический момент своей истории Казахстан как никогда нуждается в поддержке Запада.

Меняется и роль исторически сильных рычагов влияния России, хотя усилия по «деруссификации» Казахстана в последние годы были противоречивыми. Несмотря на то, что к 2025 году письменность должна быть переведена с кириллицы на латиницу, а многие вывески и правительственные объявления уже выпускаются на латинице, основным языком бизнеса и государственного управления в обозримом будущем, скорее всего, останется русский. Благодаря вековому правлению Москвы, большинство казахстанцев чувствуют себя более комфортно в отношениях с Россией, чем с любой другой иностранной державой.⁵ Это особенно касается старшего поколения. Молодежь, не имеющая такой исторической привязанности к советским узам, начинает мыслить по-другому. Похоже, что у молодого поколения меньше комплексов неполноценности в отношении России, чем у их старших соотечественников. Но и отношение к западным демократиям не намного лучше: исследования Марлен Ларюэль показывают, что молодые казахстанцы не считают, что Запад создал более совершенную политическую и социальную модель.⁶ (По данным исследовательского агентства Finprom, в 2018 году страну покинули более 40 000 человек, хотя многие из них возвращаются.)⁷ Эти взгляды могут измениться, если либеральная западная политика вновь станет популярной и в Казахстане не начнутся собственные реформы.

На сегодня самым ярким примером расставания с призраками советского прошлого является растущее экономическое присутствие Китая и утверждение его политического влияния в регионе. Это очевидно в проектах, связанных с Китайской инициативой «Пояс и путь», масштабной инвестиционной программой, направленной на расширение транспортных и торговых связей между Китаем, Центральной Азией, Европой и (все в большей степени) другими регионами.

Как и в случае с самим Казахстаном, наблюдатели либо превозносят инициативу «Пояс и путь», либо относятся к ней скептически. Для некоторых – и не в последнюю очередь для самого Назарбаева – «Пояс и путь» является определяющим проектом модернизации XXI века, с потенциалом генерировать к 2021 году совместные проекты в области промышленности и инфраструктуры

⁵ См. главу 5 Досыма Сатпаева. В недавнем исследовании, 72% опрошенных казахстанцев поддержали В. Путина.

⁶ Ларюэль М. (2018), 'Kazakhstan's Nationhood: Politics and Society on the Move' [Государственность Казахстана: политика и общество в развитии], лекция в Центре евразийских, российских и восточноевропейских исследований (CERES), Джорджтаунский университет, 08.02.2018, <https://voicesoncentralasia.org/kazakhstans-nationhood-politics-and-society-on-the-move/> (дата обращения: 11.09.2019).

⁷ См. главу 5.

Несмотря на реальные и предполагаемые риски, правительство активно заключает сделки с государственными структурами Китая на выполнение многочисленных проектов транспортной инфраструктуры

на сумму 26 миллиардов долларов США.⁸ Согласно этой точке зрения, «Пояс и путь» сможет предоставить Казахстану долгосрочные средства для достижения процветания, в котором ему было отказано при советской власти.

Другие, однако, считают, что к инициативе «Пояс и путь» стоит подходить осторожно. Они опасаются рисков серьезной кредитной задолженности Казахстана перед Китаем по дорогостоящим проектам, что может стать следующим шагом в китайской программе «регионального захвата». В 1990-х годах Казахстан выбирал в качестве партнеров западные, а не китайские нефтяные компании, полагая, что только западные компании обладают ноу-хау для добычи углеводородов из наиболее перспективных месторождений страны. С тех пор тенденции изменились. Несмотря на реальные и предполагаемые риски, правительство активно заключает сделки с государственными структурами Китая на выполнение многочисленных проектов транспортной инфраструктуры (не все из них проходят гладко). В этом докладе, особенно в главах 6 и 7, рассмотрены некоторые возможные последствия реализации инициативы «Пояс и путь» для Казахстана, однако авторы доклада не ставили своей целью описать их полностью.

Авторитарное наследие

Казахстан не является жесткой диктатурой, но у его государственной машины, несомненно, есть темная сторона. Об этом подробно рассказывает Джоанна Лиллис в главе о положении с политическими и гражданскими свободами и правами человека в этой стране (см. главу 4). Как и во многих авторитарных государствах, режим пытается контролировать доступ к информации и ужесточает меры в этой сфере. «Так, доступ к Интернету, когда-то распространенный в больших и малых городах, был ограничен.» Власти интенсивно блокировали Интернет в вечернее время; проблемы с доступом стали предметом большого разочарования и споров. Эта практика особенно распространилась после политических протестов 2019 года.⁹

Нынешний уровень репрессий не идет ни в какое сравнение с уровнем насилия прошлых лет – включая серию необъяснимых убийств в начале и середине 2000-х годов, – а сила принуждения со стороны глубинного государства становится в последнее время все менее очевидной. Тем не менее, в стране практически отсутствует целый ряд политических прав и свобод. К уже упомянутому доступу к информации можно добавить: политический плюрализм; свободу СМИ; свободу собраний; свободу гражданского общества действовать без давления, запугивания или официального согласования; а также свободу объединения для профсоюзов и политических партий, помимо правящей партии «Нур Отан» и официально зарегистрированных политических организаций. В то же время, другие

⁸ Казинформ (2016), 'Kazakhstan, China to create 50 joint enterprises' [Казахстан и Китай создадут 50 совместных предприятий], 21.09.2016, https://www.inform.kz/en/kazakhstan-china-to-create-50-joint-enterprises_a2951403 (дата обращения: 31.10.2019).

⁹ Недавно правительство призвало всех граждан загрузить «Национальный сертификат безопасности», который дает полный доступ даже к зашифрованной информации. Этот шаг вызвал огромные сомнения среди пользователей и подвергся критике на глобальном уровне за то, что его целью было шпионить за гражданами, а не обеспечивать их безопасность. Правительство впоследствии отказалось от реализации этой программы.

свободы часто ничем не ограничиваются, и у людей есть возможность легко найти предметы современной роскоши, по крайней мере, в городах Алматы и Нур-Султан.

Если еще одной общей чертой автократических режимов является слабость к грандиозным проектам или памятникам, то Казахстан при Назарбаеве оправдал и это ожидание. Польза же от этих ярких «достижений» для страны весьма сомнительна. Многие события и инициативы проводились из соображений их престижности, а не содержательности. В качестве примера можно привести ЕХРО-2017, Международный финансовый центр в Астане (пока не доказавший свою ценность), неудачную заявку страны на Зимнюю Олимпиаду 2022 года, получение статуса непостоянного члена Совета Безопасности ООН в 2017–18 гг., предоставление площадки для проведения мирных переговоров по Сирии и председательство в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2010 году. Чего стоит одна только неподвластная законам гравитации архитектура в Нур-Султане, специально построенной и недавно переименованной столице в степи.

Представителям Запада легко высмеивать подобные тщеславные проекты, но в их основе лежат неподдельные и впечатляющие амбиции. Ни одна другая страна Центральной Азии, а может быть, и никакая другая страна бывшего СССР, кроме России, не способна воплотить такие стремления в реальность. Скорее, критики заслуживает иной аспект: вложенные в эти проекты ресурсы могли бы быть использованы для решения насущных проблем, более важных для среднего казахстанца.

Вероятно, со временем более рациональное, основанное на потребностях формирование политики будет обусловлено тихой сменой поколений в низовых звеньях управления. Есть надежда, что молодежь окажется более эффективной на службе казахстанскому обществу и экономике, тем более что в отличие от многих своих сверстников в других странах бывшего Советского Союза, она менее подвержена внутренней и кремлевской пропаганде. Эффект от правительственной программы «Болашақ», в рамках которой тысячи студентов были направлены на учебу за границу, уже ощутим в органах государственного управления и станет более заметным, когда молодые лидеры примут бразды правления. Однако, если новое поколение и формирующийся средний класс почувствуют себя готовыми к власти до того, как элита согласится ее отдать, переходный период не будет таким мирным, как всем бы хотелось. Именно эти растущие противоречия мы сейчас наблюдаем.

Множество рисков транзита

До марта 2019 года наиболее характерной чертой политической системы было бессменное правление Нурсултана Назарбаева с первых дней независимости. Это слишком продолжительный срок для любого лидера, даже по меркам постсоветских стран. Те, кто после развала СССР занимали аналогичные посты в ближайших к Казахстану государствах, либо умерли, либо были свергнуты. Хотя режим Назарбаева не был столь жестоким, как режим Ислама Каримова (Узбекистан), или столь эксцентричным, как режим

Если новое поколение и формирующийся средний класс почувствуют себя готовыми к власти до того, как элита согласится ее отдать, переходный период не будет таким мирным, как всем бы хотелось

Сапармурата Ниязова (Туркменистан), президент занял позицию, которая во многих отношениях имела сомнительную легитимность, учитывая регулярные злоупотребления в избирательном процессе.

Однако это не полная картина. Назарбаев был действительно очень популярен. По словам местных наблюдателей, он, скорее всего, выиграл бы все выборы, на которых баллотировался (см. «Приложение. Факты и цифры»), даже если бы они были проведены демократическим путем. Он всегда пользовался широкой поддержкой, хотя, возможно, при честных выборах он набрал бы «всего» 70 процентов голосов, а не 95 или более процентов, как официально сообщалось по результатам большинства выборов. Каким бы ни был реальный уровень поддержки, культ личности Назарбаева был и остается несомненным.

Назначение 66-летнего Токаева¹⁰ в качестве его преемника не помогло побороть неуверенность в будущем или стимулировать внутренние новации и иностранные инвестиции. Руководство заявляет о стремлении к модернизации и реформам, но на данный момент ему придется это делать с политиками прошлых лет и с вертикальной системой власти. Несмотря на потенциальный долгосрочный эффект от притока молодежи в систему, как упоминалось выше, это противоречие остается нерешенным.

Централизация власти означает, что гражданское общество и политическая оппозиция являются, по большому счету, фикцией. Их существование позволительно настолько, насколько властям удастся ими манипулировать, вгонять в разрешенные рамки и использовать в угоду своим интересам и для отвода глаз. В Казахстане нет подлинной серьезной оппозиционной фигуры, однако в нем есть выдающиеся свободомыслящие аналитики, включая двух соавторов этого доклада.

У режима есть и другая проблема: экономика Казахстана, зависящая от экспорта ресурсов, больше не выглядит стабильной, несмотря на то, что с 2016 года она стала частично восстанавливаться (см. главу 3).¹¹ В 2014 году рухнул тенге, и девальвация продолжается. Зависимость от нефтяного сектора лежит в основе многих проблем, которые невозможно скрыть просто более высокой ценой на нефть, колеблющейся в районе 60 долларов за баррель для нефти марки Brent. В стране слабо развит банковский сектор. Как отмечалось выше, приватизация проходит с переменным успехом, поскольку реформаторы столкнулись с сопротивлением, частично вызванным сокращением рабочих мест. Кроме того, замедлился экономический рост в Китае, а российская экономика находится в состоянии стагнации, что негативно сказывается на росте и торговле Казахстана. Экономика также сильно пострадала от неэффективности, связанной с коррупцией, снижения мировых цен на сырьевые товары и последствий международных санкций в отношении России. Оказалось, что экономические реформы сложнее осуществить на деле, чем на словах. Опостылевший Евразийский экономический союз (ЕврАзЭС) – первоначально задуманный Назарбаевым,

¹⁰ На момент фактического назначения Токаеву было 65 лет.

¹¹ Согласно данным Всемирного банка, реальный ВВП увеличился на 1,2 процента и 1,1 процента в 2015 и 2016 годах соответственно и на 4,1 процента в 2017 и 2018 годах. Всемирный банк (без даты), 'GDP growth (annual %) – Kazakhstan' [Рост ВВП (годовой %) – Казахстан].

*Евразийский
экономический
союз не принес
ощутимых
результатов, чем
вызвал народное
негодование как
по отношению
к России, так
и по отношению
к правительству
Казахстана*

но осуществленный Путиным – не принес ощутимых результатов, чем вызвал народное негодование как по отношению к России (бесспорному лидеру союза),¹² так и по отношению к правительству Казахстана. Это, в свою очередь, усилило националистические настроения и умерило стремление руководства к конструктивному взаимодействию с Россией. Теперь режим предпочитает иметь дело напрямую с Пекином, без оглядки на Москву.

Хотя Казахстан провел ограниченные реформы управления, в последнее время они носили технократический характер и не затрагивали высшие эшелоны государственного управления. На высших уровнях правительства часто происходят рокировки, но система, по сути, остается неизменной. На руководящих должностях мало женщин. Группа талантливых новобранцев на высоких государственных постах невелика, поскольку при существующей системе протекционизма должности и посты распределяются между группами бизнес интересов, часто таким образом, чтобы уравновесить конкурирующие влияния. Основные решения и стратегия определяются в тесном кругу и все еще с учетом позиции Назарбаева. Каких-либо существенных сдвигов в сторону политической либерализации пока не произошло. В то время, как реформа несет в себе определенные угрозы, Назарбаев максимально обезопасил себя, особенно благодаря своим новым постам пожизненного сенатора и главы правительственного Совета безопасности, дающим ему полномочия назначать важных министров. Тем не менее, в такой персонифицированной системе более могущественный будущий лидер может однажды пойти против него.

Соседи Казахстана по Центральной Азии, каждый из которых обладает, по крайней мере, некоторым опытом политической преемственности, не всегда являются хорошими показателями того, в каком направлении страна может двигаться под руководством Токаева (или будущих лидеров), даже если предположить, что новый президент однажды получит реальную власть, которой сможет распоряжаться по своему усмотрению. Политические системы в других центральноазиатских государствах, кроме Кыргызстана, даже менее открытые, чем в Казахстане, и каждая передача власти в станах региона происходила по уникальному сценарию. Сохраняющаяся неопределенность в Казахстане – сдерживающий фактор не только для инвесторов, но и для тех, кто искренне желает помочь стране с проведением более существенных экономических или политических реформ, но не желает быть соучастником возведения на престол претендента без власти.¹³ Вопрос преемственности президентской власти всегда вызывает широкий интерес и резонанс, но он не столь важен, как вопрос о том, может ли в Казахстане возникнуть новая политическая конфигурация. Эта тема рассмотрена в главе 2 настоящего доклада.

¹² Доля России в совокупном ВВП пяти стран ЕврАзЭС составляет 86,9%. Всемирный банк (без даты), 'GDP (current US\$) – Russian Federation, Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyz Republic' [ВВП (в текущих ценах) – Российская Федерация, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2018&locations=RU-AM-BY-KZ-KG&start=1988> (дата обращения: 11.09.2019).

¹³ Как отмечается в других главах этого доклада, за последние два десятилетия руководство наняло несколько западных консультационных компаний, предположительно, для помощи в разработке планов модернизации, но на самом деле, в большей степени, чтобы помочь Казахстану замаять вопиющий дефицит демократии в стране. Тот факт, что одной из этих фирм была Tony Blair Associates, напротив, привлек к проблемам прав человека дополнительное внимание общественности, чего власти хотели избежать, создав эффект, прямо противоположный тому, на который они рассчитывали.

Почему Западу не следует бросать Казахстан на произвол судьбы?

Начиная с 1991 года, главный интерес Запада к Казахстану заключался в возможности получения прибыли. Речь идет не о доступе к внутреннему рынку страны с относительно низкими доходами, а о добыче и экспорте природных ресурсов, прежде всего, нефти, но также урана, драгоценных металлов, зерна и фосфатов. В таком подходе не было ничего зазорного. Западные компании способствовали экономическому успеху Казахстана и порой брали на себя большие риски, ведя там бизнес. ЕС является крупнейшим торговым партнером Казахстана, его доля составляет 40 процентов от общего объема внешней торговли.¹⁴ Однако поведение некоторых недобросовестных иностранных инвесторов вызвали у казахстанского руководства и народа подозрительное отношение к Западу, укрепив убеждения о существовании двойных стандартов и ощущение, что иностранцы произносят красивые слова о демократии, а сами потворствуют режиму, чтобы разбогатеть.

Внимание западных политиков по отношению к Казахстану также было изменчивым. После терактов 11 сентября интерес Запада к региону Центральной Азии в целом снова возрос, но из-за своей удаленности от Афганистана Казахстан никогда не был главным объектом этого внимания. С выводом западных войск из Афганистана в 2014 году западные правительства отстранились от проблем региона, не считая террористическую угрозу настолько существенной, чтобы продолжать плотное сотрудничество в области безопасности.

Террористические акты в «Казахстане», направленные преимущественно против внутренних служб безопасности, крайне редки, хотя светское правительство иногда преувеличивает угрозу, чтобы оправдать ужесточение контроля. (Некоторые обвиняют Москву в том, что она разжигает волнения, или, что еще более неправдоподобно, Запад, который якобы хочет спровоцировать «цветную революцию».) Ухудшение отношений между США и Пакистаном не привело, вопреки некоторым предсказаниям 2017 года, к наращиванию связей между США и Казахстаном с целью использовать последний в качестве альтернативного стратегического плацдарма для региона, несмотря на то, что ряд терактов в Европе был совершен выходцами из Центральной Азии.

Державы, стремящиеся сохранить свое геополитическое влияние, такие как Россия, и новые политические игроки, такие как Китай, готовы заполнить любой появляющийся геополитический вакуум. Чем дальше Запад будет отстраняться от Центральной Азии, тем глубже туда будут вторгаться и, возможно, соперничать, другие глобальные игроки. Когда речь заходит о Китае и России, до сих пор неясно, кто из них представляет большую опасность. Действия России за рубежом привели к гибели десятков тысяч в Украине, Сирии и других регионах. А тем временем Китай явно поигрывает

¹⁴ Всемирная торговая организация (2019), Торговый профиль Казахстана, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/KZ_e.pdf (дата обращения: 01.11.2019).

мускулами, и некоторые его действия, например, в Южно-Китайском море, безусловно, имеют провокационный характер. Но в последние годы Китай, в отличие от России, не прибегал ни к каким экспансионистским авантюрам, которые напрямую привели бы к гибели людей за его пределами.¹⁵ С другой стороны, гораздо более проблематичной является внутренняя политика Китая – в частности, по отношению к уйгурам и даже этническим казахам,¹⁶ – и рассеять опасения казахстанского населения по этому вопросу будет нелегко. Тревогу по поводу китайского экспансионизма подпитывают казахские националисты, российские СМИ и растущее присутствие в Казахстане китайских компаний и предпринимателей, арендующих и приобретающих там землю.¹⁷ Пекину, вероятно, будет трудно доказать Казахстану, что ему можно доверять. И это дает Западу шанс, которым он при желании может воспользоваться.

Попытки Запада найти баланс между необходимостью выстроить отношения с правительством Казахстана (и обеспечить доступ к правам на добычу полезных ископаемых) и решением гуманитарных проблем всегда заканчивались не в пользу прав человека. В ближайшем будущем, скорее всего, эта ситуация не изменится, несмотря на то, что законодательство, например, о религиозных свободах, становится все более репрессивным, о чем пойдет речь в главе 4. Но поскольку подобные проблемы в других странах вызывают народные протесты и приводят к свержению правительств, Запад может быть вынужден исправить этот дисбаланс в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Возможно, что у Запада есть другие, более насущные проблемы, и было бы нереалистично ожидать, что он переключит значительное внимание и ресурсы на страну, которая представляет гораздо меньшую угрозу стабильности, чем другие. Но другая крайность, при которой Запад продолжает богатеть за счет Казахстана, почти полностью игнорируя остальные проблемы, также таит в себе опасности. Авторы доклада четко обозначили, в чем они заключаются, учитывая перспективу усиления политической турбулентности в Казахстане в ближайшем будущем. Вряд ли западные политики, попавшие под «тиранию срочности», прислушаются сейчас к этому предупреждению, но они уже сейчас совершают серьезную политическую ошибку, игнорируя его.

¹⁵ Я благодарю Бобо Ло за это замечание об относительной численности людей, погибших в результате действий России и Китая.

¹⁶ В Синьцзяне проживает более 1 миллиона этнических казахов. Многие сбежали и пересекли границу в поисках убежища и поддержки со стороны правительства Казахстана.

¹⁷ Предлагаемые изменения в Земельном кодексе, которые позволили бы иностранцам (в данном случае китайцам) брать землю в аренду на 25 лет, были отозваны правительством после широкой волны протестов в 2016 году.

Стазис, реформа или революция?

С момента объявления в 2012 году назарбаевской «Стратегии Казахстан-2050» официальной целью политики правительства было превращение Казахстана в одну из 30 крупнейших экономик мира к 2050 году.¹⁸ (В 2011 году Казахстан вошел в первые 50 стран по номинальному ВВП, но потерял позицию спустя всего четыре года.)¹⁹ В 2015 году правительство опубликовало план институциональной реформы, получившей название «100 конкретных шагов», призванный помочь стране достичь своих целей в области развития.²⁰ План, будучи похвальным в принципе, оказался недостаточно амбициозным, особенно в части политической реформы, и осуществлялся фрагментарно.

Казахстан, несомненно, является сложной страной в плане государственного управления, особенно сейчас, когда у руля стоит новый президент-технократ, у которого нет и, возможно, никогда не будет полноценной власти. Однако ситуация может резко измениться. После взрыва на складе боеприпасов в южном городе Арысь в июне 2019 года Токаев срочно вылетел на место происшествия и встретился с эвакуированными людьми. Для Казахстана такая реакция президента была беспрецедентной. Вскоре после этого несколько человек написали в социальных сетях: «Токаев – наш президент».²¹

По оценкам авторов этого доклада, Казахстан преуспел в достижении своего нынешнего положения, несмотря на неблагоприятные условия. Ему пришлось преодолеть большие препятствия: сложную топографию (только 10 процентов сельскохозяйственных угодий находятся под пахотной обработкой);²² огромное расстояние до любого крупного морского порта; серьезный ущерб, нанесенный экологии в советскую эпоху; наследие политического авторитаризма и относительное безразличие со стороны влиятельных внешних игроков.²³ Но нынешние трудности назрели в связи с тем, что Казахстан приближается к пределу политически приемлемых реформ. Принцип «сначала экономика, потом политика» себя изжил. Ирония наихудшего сценария для казахстанских лидеров заключается в том, что, как показали недавние события, смена

Казахстан приближается к пределу политически приемлемых реформ. Принцип «сначала экономика, потом политика» себя изжил

¹⁸ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2012), 'Strategy "Kazakhstan-2050": new political course of the established state' [Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание народу], 14.12.2012, http://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/address-by-the-president-of-the-republic-of-kazakhstan-leader-of-the-nation-nazarbayev-strategy-kazakhstan-2050-new-political-course-of-the-established-state (дата обращения: 11.09.2019).

¹⁹ Международный валютный фонд (2019), база данных «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2019 г., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 01.11.2019).

²⁰ Предположительно план был направлен на укрепление правовой системы, повышение профессионализма государственной службы, стимулирование экономики, укрепление национальной идентичности и, как утверждается, повышение прозрачности. См. Генеральное консульство Республики Казахстан в Сиднее (2015), 'The 100 concrete steps set out by President Nursultan Nazarbayev to implement the five institutional reforms' [План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева], 20.05.2015, <http://mfa.gov.kz/en/sydney/content-view/100-konkretnyh-sagov-sovremennoe-gosudarstvo-dla-vseh> (дата обращения: 25.10.2019).

²¹ Обратите внимание, что подлинность комментариев установить трудно. Всегда есть проправительственные тролли.

²² Фарши Дж. (2016), 'Kazakhstan unrest highlights reform conundrum' [Казахстанские беспорядки выдвигают на первый план проблему реформы], *Financial Times*, 06.06.2016, <https://www.ft.com/content/34e688d4-2bbf-11e6-bf8d-26294ad519fc>.

²³ Салливан Ч. Дж. (2018), 'Kazakhstan at a Crossroads' [Казахстан на перепутье], *Asia Policy*, 13.2, апрель 2018, стр. 131–34. Салливан отмечает, что никто не стремится превратить Казахстан в экономический центр, как США сделали с Японией после Второй мировой войны; и особенно пока неизвестны намерения Китая в регионе.

верхушки власти, вызванная сочетанием недостаточного темпа реформ и «опасной» политической либерализации, может произойти гораздо быстрее, чем они ожидают.

Долгое правление Назарбаева, которого часто называют «отцом нации», подходит к концу. Сейчас Казахстан переживает критический и эмоционально бурный период в своей истории. Он не сможет двигаться дальше, не меняясь. Но для того, чтобы вернуться на правильный путь, потребуется время и масштабная, а не косметическая политическая реформа.

Об этом докладе

Этот доклад является авторитетным, но не исчерпывающим исследованием. В семи основных главах, следующих за этим введением, предложена многосторонняя оценка развития и прогресса Казахстана с учетом его размеров, многогранности, положения и истории. Их тематика охватывает управление, политическую экономию, политические и гражданские свободы, общество и идентичность, отношения с другими государствами Центральной Азии, отношения с Россией и Китаем, а также отношения с Западом. В доклад вошли отдельные статьи, написанные шестью западными и двумя казахстанскими авторами. Все вместе мы также написали и согласовали краткий обзор и сдержанные политические рекомендации. Мы стремились оставаться беспристрастными, но ничего не замалчивать.

2. Государственное управление

Кейт Маллинсон

Официальная политическая система Казахстана во многом выполняет декоративную функцию. Истинная власть осуществляется посредством «скрытой конституции». Растущие протестные настроения обостряют необходимость реформирования.

Несмотря на многочисленные предвестия того, что первый президент Казахстана Нурсултан Назарбаев готовил почву для передачи власти,²⁴ его окончательное решение уйти с поста в марте 2019 года в результате первой в истории добровольной отставки лидера Центральной Азии застало большинство наблюдателей врасплох. Назарбаев передал власть Касым-Жомарту Токаеву, бывшему дипломату и премьер-министру, чьи президентские полномочия, по крайней мере номинально, были закреплены результатами выборов, состоявшихся 9 июня 2019 года.

Вопрос о том, каким политическим контролем обладает Токаев на самом деле, остается открытым. Одержав победу на выборах, он унаследовал ослабленное президентство. Его предшественник постоянно ограничивал его способность к маневру, в частности, инициировав изменения законодательства еще до официальной смены руководства (см. ниже), и издав в октябре 2019 года указ об усилении своей закулисной роли через влиятельный Совет безопасности. Ограниченные полномочия нового президента, вдобавок к противоречиям и потенциальным конфликтам, присущим процессу разделения власти, сыграют большую роль в определении стабильности, политической траектории и перспектив реформ в Казахстане.

В течение почти 20 лет, Назарбаев систематически принимал меры, чтобы зацементировать свое положение, как на посту, так и на случай своей отставки. Эти меры включали внесение поправок в Конституцию (см. вставку 1) и устранение любого сопротивления своему правлению. За несколько месяцев до своей отставки Назарбаев распорядился о перестановках на уровне министров²⁵ и о внедрении социальной политики, направленной на смягчение общественного недовольства. Целью предпринятых шагов было создание безопасных условий для начала транзита власти. Было ясно, что пока Назарбаев жив, только катастрофа может заставить его навсегда отказаться от политического контроля, поэтому представить кого-то еще на месте человека, сформировавшего политическую экономию Казахстана, удавалось с трудом.

²⁴ В интервью Би-би-си в июне 2018 года Касым-Жомарт Токаев предсказал, что Назарбаев не будет баллотироваться на следующих президентских выборах. В июне 2019 года Токаев признал, что вопрос о правопреемстве обсуждался в закрытом кругу с 2016 года. См. Би-би-си (2018), "Tokayev: 'I don't think Kazakh president will run in 2020'" [Токаев: «Я не думаю, что президент Казахстана будет баллотироваться в 2020 году»], 20.06.2018, <https://www.bbc.co.uk/news/av/world-asia-44546885/tokayev-i-don-t-think-kazakh-president-will-run-in-2020> (дата обращения: 22.08.2019). См. также Tengrinews (2019), «3,5 года тому назад он мне сказал», – Токаев о решении Назарбаева, 17.06.2019, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/35-goda-nazad-mne-tokayev-reshenii-nazarbaeva-371525/ (дата обращения: 22.08.2019).

²⁵ Назарбаев отправил правительство в отставку в феврале 2019 года, за четыре недели до сложения с себя полномочий президента.

Самодержавное наследие

Избрание нового президента знаменует собой коренной перелом для Казахстана. Этот момент, как никакой другой, позволяет проанализировать эволюцию управления страной и оценить, как ее институты готовятся к следующему этапу развития. При Назарбаеве Казахстан превратился из советской республики с устаревшей экономической моделью во впечатляющего глобального игрока, привлекающего значительные иностранные инвестиции в свои природные ресурсы. Однако принцип Назарбаева «сначала экономика, потом политика» означал, что во время его президентства политические реформы отошли на второй план.²⁶ Казахстан не смог создать необходимые институты – включая независимую судебную систему, работоспособный парламент и пользующуюся доверием Конституцию, – которые поддерживали бы стабильное во всех других отношениях развитие страны.²⁷

В то время как непрозрачные и неформальные неопатримониальные отношения продолжают формировать политическую экономию, растет недовольство народа системой эпохи Назарбаева. Размах, требования и демография протестов, прошедших во время президентских выборов в июне 2019 года, продемонстрировали масштабность задач, которые предстоит решить казахстанским лидерам в течение следующих нескольких лет. Ключевой задачей для администрации будет введение прозрачного и инклюзивного институционального управления, без которого невозможно преодолеть пропасть между населением и правящей элитой.

После обретения Казахстаном независимости в 1991 году Назарбаев пообещал демонтировать институты советской эпохи и ввести демократическое управление, современные политические институты и рыночную экономику.²⁸ До советской эпохи в Казахстане не было писанной конституции,²⁹ а после распада СССР руководство предпочло использовать в качестве основы западную демократическую конституционную модель. В 1993 году правительство приняло новую Конституцию, провозгласив Казахстан «демократическим, светским, правовым и социальным государством»,³⁰ в котором действует принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную.

На бумаге Конституция уравнивала все три ветви власти, но на практике система позволяла президенту усиливать свои исполнительные полномочия. Режим утверждал, что это необходимо для решения проблем постсоветского переходного периода, которые включали экономический спад и угрозу единству большого полиэтнического государства. На протяжении

²⁶ Kazakhstan Today (2002), Конституция РК «не исчерпала своих возможностей» – глава государства, 29.08.2002, <http://nomad.su/?a=3-200208300014> (дата обращения: 22.08.2019).

²⁷ Радио Азаттык (2019), Алмазбек Атамбаев заключен под стражу до 26 августа, 09.08.2019, <https://rus.azattyk.org/a/30100875.html> (дата обращения: 22.08.2019).

²⁸ Например, см. Постоянное представительство Республики Казахстан при ООН (2019), 'Address of the Head of State Nursultan Nazarbayev to the People of Kazakhstan' [Обращение главы государства Нурсултана Назарбаева к народу Казахстана], 19.03.2019, <http://kazakhstanun.com/address-of-the-head-of-state-nursultan-nazarbayev-to-the-people-of-kazakhstan/> (дата обращения: 22.08.2019).

²⁹ Шатц Э. (2005), 'Reconceptualizing clans: kinship networks and statehood in Kazakhstan' [Переосмысление кланов: родственные связи и государственность в Казахстане], *Nationalities Papers*, 33(2): стр. 231–254, ИЦО: 10.1080/00905990500088594 (дата обращения: 22.08.2019).

³⁰ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1010212#pos=1;-110 (дата обращения: 22.08.2019).

всего своего президентства Назарбаев настаивал на том, что только сильное руководство могло гарантировать стабильность и предотвратить этнический конфликт, религиозный экстремизм и социальные беспорядки.³¹ Однако его недавний уход, скорее всего, неслучайно произошедший на фоне растущего социального недовольства, дает основания полагать, что это не так.

Давно задуманный переход

В 1995 году после парламентских кризисов, вызванных, в частности, отсутствием ясности в Конституции 1993 года и препятствиями, которые парламент создавал для реализации политики правительства и президента, в результате референдума была принята новая Конституция.³² Новая редакция, в основе которой лежала французская конституция, ввела двухпалатный парламент и сохранила номинальное разделение властей. Однако президенту были предоставлены расширенные полномочия, в том числе право распускать парламент по собственному усмотрению. С тех пор поправки в Конституцию вносились несколько раз (см. вставку 1), что мало повлияло на укрепление официальных демократических институтов.³³ Большинство политических реформ и конституционных поправок служили единственной цели – усилить власть Назарбаева, пока он находился на посту президента, а также защитить его положение после ухода в отставку.

Вставка 1: Изменения в Конституции Казахстана, призванные расширить круг полномочий Назарбаева

С момента обретения независимости многочисленные поправки к Конституции укрепили власть и положение президента Назарбаева. В апреле 1995 года национальный референдум продлил срок его полномочий до конца 1999 года.³⁴ В октябре 1998 года парламент продлил срок президентских полномочий с пяти до семи лет и снял ограничение по максимальному возрасту для президента (65 лет).³⁵ В мае 2007 года срок полномочий президента был вновь сокращен до пяти лет, но для Назарбаева было снято ограничение на количество президентских сроков.

Параллельно с внесением этих изменений произошло несколько других конституционных маневров. Новый закон 2000 года, с поправками 2010 года, ввел понятие «Первый Президент Республики Казахстан» и «Лидер Нации», тем самым наделив Назарбаева определенными пожизненными полномочиями,

³¹ Габдулин Б. А. (2010), Роль президента Н.А. Назарбаева в укреплении института президентства и демократизации общества на современном этапе, Articlekz, <https://articlekz.com/article/7623> (дата обращения: 22.08.2019).

³² Канапьянов Т. (2018), 'Role and place of the parliament of Kazakhstan in the system of checks and balances' [Роль и место парламента Казахстана в системе сдержек и противовесов], *Коммунистические и посткоммунистические исследования*, 51(1): стр. 81–87, ИЦО: 10.1016/j.postcomstud.2018.01.007 (дата обращения: 22.08.2019).

³³ Исаакс Р. (2010), 'Informal politics and the uncertain context of transition: revisiting early stage non-democratic development in Kazakhstan' [Неформальная политика и неопределенный контекст переходного периода: пересмотр раннего этапа недемократического развития в Казахстане], *Демократизация*, 17(1): pp. 1–25, ИЦО: 10.1080/13510340903453773 (дата обращения: 22.08.2019).

³⁴ Радио Азаттык (2011), Конституция дополнена термином «Елбасы», который может править без выборов, 15.01.2011, http://rus.azattyq.org/content/referendum_nursultan_nazarbayev_power_prolongation/2276376.html (дата обращения: 06.11.2019).

³⁵ ОБСЕ (1999), 'Kazakhstan, Presidential Election, 10 January 1999: Final Report' [Казахстан, президентские выборы, 10 января 1999 г.: итоговый отчет], 05.02.1999, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/14771> (дата обращения: 06.11.2019).

такими как право обращаться к народу Казахстана, парламенту, государственным органам и должностным лицам по вопросам внутренней и внешней политики и национальной безопасности.³⁶ Законодательные и конституционные изменения 2007, 2010 и 2017 годов позволили Назарбаеву избираться неограниченное количество раз, предоставили ему правовой иммунитет и неприкосновенность собственности его семьи.

В результате новых конституционных изменений, внесенных в мае 2018 года, Совет безопасности был преобразован из консультативно-совещательного органа в конституционный. Это сделало все его решения юридически обязательными, а сам Совбез – альтернативой президентству. По сути, был создан механизм раздвоения президентской власти при жизни Назарбаева.³⁷ Одновременно с этим закон наделил его статусом пожизненного председателя Совета безопасности.

Нынешняя система позволяет Назарбаеву продолжать удерживать власть из-за кулис

Нынешняя система позволяет Назарбаеву продолжать удерживать власть из-за кулис, в частности, благодаря позициям, которые он сохранил в Совете безопасности (конституционном органе, который устанавливает руководящие принципы внешней и внутренней политики безопасности), правящей партии «Нур Отан» и Конституционном совете. В частности, как председатель Совета безопасности, Назарбаев может контролировать общую политическую систему через структуры безопасности. В то же время, он сохраняет доминирующее положение в обширной неформальной системе власти, исполняя консультативную роль, в чем-то похожую на должность «министра-наставника», которую занимал после выхода на пенсию покойный Ли Куан Ю, основатель Сингапура. Влияние Назарбаева в этой консультативной роли подкрепляется его прямым и косвенным контролем над ключевыми секторами экономики и государственными институтами. Это делает его незаменимым арбитром в отношениях между бизнес-группами, а также главным казахстанским собеседником с ключевыми международными партнерами, такими как Россия и Китай.

Из вышесказанного следует, что транзит власти будет непростым. Конкуренция между Назарбаевым и Токаевым может привести к нестабильности. Назарбаев, как и Токаев и его советники, отвергают идею формальной дуополии власти.³⁸ На самом деле, новый президент использует свой официальный пост для развития своей собственной команды и бренда «Токаев». Однако устойчивость и эффективность системы, разделенной между двумя лидерами, вызывает сомнения, особенно в контексте трений, которые возникали при передаче власти в других странах Центральной Азии за последнее десятилетие. Как говорится в казахской пословице, «две бараньих головы в одном котле не сварить».

³⁶ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2000), О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации: Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. N 83-ІІ, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/o-pervom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii (дата обращения: 07.11.2019).

³⁷ Закон Республики Казахстан: О Совете безопасности Республики Казахстан, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039248 (дата обращения: 22.08.2019).

³⁸ Regnum.ru (2019), Назарбаев о двоевластии: «Есть один президент, и он главный», 16.05.2019, <https://regnum.ru/news/2629530.html> (дата обращения: 22.08.2019).

Корректировки для ограничения власти нового президента

В марте 2017 года в Конституцию Казахстана внесли изменения, направленные на укрепление демократии путем более жесткого и точного разделения властей и формального сокращения роли президента

В марте 2017 года одним из сигналов того, что Назарбаев планировал передачу власти, стало внесение изменений в Конституцию, направленных на укрепление демократии путем более жесткого и точного разделения властей и формального сокращения роли президента. Поправки расширили полномочия законодательной власти за счет власти президентской, что свидетельствует о стремлении Назарбаева ограничить власть любого преемника. Кабинет министров теперь докладывает о своих основных инициативах не только президенту, но и парламенту, и теоретически парламент теперь имеет больше влияния на назначение и увольнение членов кабинета, включая премьер-министра. Президент уже не может издавать законодательные указы или отменять вотум недоверия членам кабинета со стороны парламента. Однако при отсутствии конкурентной партийной системы все вышеуказанные изменения не окажут существенного влияния на способность парламента быть противовесом президенту.

Конституционные поправки 2017 года были внесены вскоре после того, как события в соседнем Узбекистане наглядно показали важность планирования преемственности. В сентябре 2016 года президент Ислам Каримов, который правил страной с советских времен, скончался на своем посту. Назарбаева явно встревожили последующие политические перетасовки, в ходе которых приближенные Каримова оказались не у дел, а установленные им порядки частично отвергнуты. Примечательны были усилия по ликвидации культа личности Каримова, когда узбекским СМИ было запрещено упоминать его имя в эфире более одного раза или положительно отзываться о его правлении.³⁹ «Каримовцы» были лишены власти, а его преемник Шавкат Мирзиёев поставил везде своих людей (для Назарбаева подобное развитие событий было бы анафемой). Через несколько дней после похорон Каримова, и еще до того, как стали окончательно ясны масштабы перестановок, Назарбаев решил укрепить свою позицию, назначив своего влиятельного бывшего премьер-министра Карима Масимова главой мощной службы безопасности Казахстана (КНБ). С целью обеспечения лояльности службы безопасности в переходный период было задержано несколько высокопоставленных чиновников.

«Скрытая конституция»

Хотя Конституция Казахстана официально утверждает принцип разделения властей, в значительной степени это не более, чем декоративный конструкт. Вследствие этого транзит власти становится еще более непредсказуемым, ведь Конституцию можно снова переписать в угоду преемнику(ам) Назарбаева. Ирония ситуации заключается в том, что конституционные поправки, внесенные Назарбаевым в процессе многочисленных попыток укрепить свою власть, теперь сами выглядят малоубедительно.

³⁹ Fergana News (2018), Журналисты уточнили норму упоминания Ислама Каримова на узбекистанском ТВ, 24.08.2018, <https://www.fergananews.com/news/32240> (дата обращения: 22.08.2019).

В реальности, в Казахстане царит закрытая неформальная политическая система, которая по-настоящему распределяет полномочия между элитой и решает, как управлять Казахстаном.⁴⁰ Этот размытый процесс принятия решений происходит на уровне неформальных протекционистских отношений. Будучи президентом, Назарбаев стоял (и до сих пор стоит) на вершине тщательно поддерживаемой вертикальной структуры власти, которая позволяла ему управлять продуманной системой сдержек и противовесов между разными группами интересов. Установив систему распределения ренты для членов семьи и близких ему деятелей элиты, Назарбаев выстроил неформальные сети, создав буфер приверженцев, которые привязаны не к казахстанским институтам, а к нему лично. Одним из последствий такой системы является то, что она препятствует полноценному преобразованию страны в глобальную конкурентоспособную рыночную экономику.

Политическая экономия Казахстана сосредоточена вокруг семьи Назарбаевых и ее соратников. Как и в бизнесе, «Корпорация Назарбаевых» опирается на вертикаль власти. Рента начисляется человеку в соответствии с его или ее положением в иерархии, причем наибольшую выгоду получают те, кто находится в непосредственной близости к Назарбаеву. Наиболее ценные экономические активы обычно принадлежат либо его семье, либо особо приближенным лицам в президентском кругу. С первых дней независимости Назарбаев полагался на таких помощников или «казначеев» для управления системой протекционизма. Каждый человек использовался для разных целей и таким образом, чтобы никто не мог составить полного представления о его делах.

За последние 20 лет возникли различные семейные синдикаты, ядро которых составляют несколько ключевых фигур: старшая дочь Назарбаева Дарига Назарбаева, его зять Тимур Кулибаев (муж второй дочери Назарбаева, Динары) и его племянник, Кайрат Сатыбалди. Эти три человека, а также их супруги, дети и близкие, влияют на значительную долю национальной экономики.

Описанная неформальная система не является статичной. За последние два десятилетия она претерпела значительные изменения, поскольку разные игроки либо поднимались на заметные позиции, либо исчезали со сцены. В этом контексте особенно важны два события. Одно из них касается взлета карьеры Кулибаева. В 1998 году правительство приостановило приватизацию нефтяного сектора после нескольких лет фракционной борьбы. Это позволило Кулибаеву захватить контроль над важными нефтегазовыми структурами, в результате чего произошла смена поколений в нефтяной промышленности. (Все три дочери Назарбаева имеют конкурирующие интересы в энергетическом секторе через своих мужей.) Другим событием была смерть в 2010 году доверенного лица Назарбаева Владимира Ни, что привело к образованию вакуума в окружении президента.

⁴⁰ Исаакс Р. (2009), *Between Informal and Formal Politics: Neopatrimonialism and Party Development in Post-Soviet Kazakhstan* [Между неформальной и формальной политикой: неопатримониализм и партийное развитие в постсоветском Казахстане], докторская диссертация, Оксфорд: университет Оксфорд Брукс.

Соперничающие группы интересов, включая расширенную семью Назарбаевых, часто вступают в конфликты по коммерческим и политическим вопросам. В частности, путь Кулибаева вверх был отнюдь не легким. Те, кто превышают предоставленные им привилегии, не желают делиться прибылью с правящей семьей или оказываются замешанными в публичных скандалах, быстро лишаются льгот и вседозволенности. Однако опальным лицам часто разрешалось возвратиться в круг приближенных Назарбаева после выплаты финансовых штрафов за «проступки» и/или в особенности в ситуациях, когда президент чувствовал необходимость перебалансировать систему.

За последние несколько лет, по мере обострения проблемы политического правопреемства, напряженность между группировками и отдельными лицами, борющимися за близость к Назарбаеву, усилилась. Внутри элиты неизбежно возникает неопределенность относительно того, что будет дальше и кому достанутся привилегии в системе протекционизма в будущем. Всех интересует, как долго Назарбаев будет оставаться во главе этой системы, учитывая, что власть уже частично переходит к его преемнику, и что произойдет, когда он больше не сможет выступать посредником между разными группами интересов. Высока вероятность, что в стране обострится борьба за экономическую власть, когда Назарбаев, наконец, покинет политическую сцену.

Двуликие модели управления

Умелая внешняя политика Казахстана в спорном геополитическом регионе и его вес как получателя инвестиций в энергетические проекты создали внешний имидж страны, расходящийся с тем, как она функционирует на самом деле

Разным аудиториям Казахстан демонстрирует разные модели управления. Перед своими евроатлантическими партнерами он превозносит свои демократические принципы, хвалясь «тонким балансированием Казахстана между стабильностью и демократией».⁴¹ При взаимодействии с Россией и Китаем, своими основными партнерами в сфере экономики, политики и безопасности, администрация признает полезность авторитарного управления. Успешная многовекторная внешняя политика правительства и шаги, предпринятые в качестве западного партнера по безопасности, включая получение в 2017–2018 годах статуса непостоянного члена Совета Безопасности ООН и созыв мирных переговоров по Сирии в Астане, маскируют реальность растущего отрыва от ценностных норм Запада.

Взаимодействие с международной системой придало режиму легитимность как внутри страны, так и на международном уровне. Умелая внешняя политика Казахстана в спорном геополитическом регионе и его вес как получателя инвестиций в энергетические проекты создали внешний имидж страны, расходящийся с тем, как она функционирует на самом деле. В результате западные политики неправильно оценили Казахстан и упустили из виду истинные недостатки его политической системы. Республика все

⁴¹ Би-би-си Hard Talk [Непростой разговор] (2018), Chairman of the Senate of Kazakhstan, Kassym-Zhomart Tokayev [Председатель Сената Казахстана Касым-Жомарт Токаев], 21.06.2018, https://archive.org/details/BBCNEWS_20180620_233000_HARDtalk/start/120/end/180 (дата обращения: 22.08.2019).

более искусно преподносит себя как прогрессивное многообещающее государство, используя международные пиар компании и публикации в СМИ для контроля своего имиджа.⁴²

Несмотря на значительные усилия по продвижению демократии после обретения независимости государствами Центральной Азии, роль западных правительств и институтов в развитии формальной системы Казахстана была очень слабой. Им не удалось понять важность неформального управления.⁴³ Казахстан приветствовал поддержку Запада, который помог ему утвердить свой суверенитет, обрести политическую независимость и привлечь столь необходимые инвестиции. Однако страна ощущала угрозу из-за требований в отношении дальнейшей демократизации со стороны своих западных собеседников.⁴⁴ Такие опасения находят отражение во мнении некоторых слоев населения Казахстана, которые не считают Запад образцом для подражания и, подстрекаемые российскими СМИ, подвергают сомнению намерения западных правительств.

Правозащитная организация «Freedom House» относит Казахстан к странам с авторитарной политической системой при слабом двухпалатном парламенте.⁴⁵ Формально Конституция предусматривает, что премьер-министр должен назначаться президентом с согласия парламента (хотя парламент никогда не возражал против премьер-министра, предложенного президентом).⁴⁶ До сегодняшнего дня премьер-министр и исполнительная власть всегда были приближены к Первому президенту и полностью подчинены его воле. Назарбаев установил собственный контроль над этими людьми, часто снимая их с постов или перетасовывая их, как в игре в «музыкальные стулья». Такой порядок не позволил кому-то одному накопить достаточно власти, чтобы угрожать власти президента, однако в результате политика разрабатывалась лишь на краткосрочную перспективу. Судя по тому, как развиваются события в настоящее время, эта ситуация вряд ли изменится при двоевластии.

Неформальное управление сдерживает потенциал Казахстана

В эпоху высоких цен на энергоносители в 2000-х годах, когда рост ВВП Казахстана достиг двузначных цифр,⁴⁷ население спокойно воспринимало политику Назарбаева «сначала экономика». Президент был по-настоящему популярен среди своих, в основном аполитичных, избирателей. Усилению

⁴² Тынан Д. (2012), 'Kazakhstan: Top-Notch PR Firms Help Brighten Astana's Image' [Казахстан: первоклассные пиар компании помогают улучшить имидж Астаны], Eurasianet, 18.01.2012, <https://eurasianet.org/kazakhstan-top-notch-pr-firms-help-brighten-astanas-image> (дата обращения: 22.08.2019).

⁴³ Оликер О. и Шлапак Д. А. (2005), *U.S. Interests in Central Asia. Policy Priorities and Military Roles* [Интересы США в Центральной Азии. Политические приоритеты и военные роли], Санта-Моника: RAND Corporation, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG338.pdf (дата обращения: 22.08.2019).

⁴⁴ Tengrinews (2019), 'Токаев об отчете наблюдателей ОБСЕ: Знаю эту кухню', 10.06.2019, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tokaev-ob-otchete-nablyudateley-obse-znayu-etu-kuhnyu-371041/ (дата обращения: 22.08.2019).

⁴⁵ Freedom House (2018), 'Nations in Transit: Kazakhstan' [Развитие демократии в странах переходного периода: Казахстан], <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kazakhstan> (дата обращения: 22.08.2019).

⁴⁶ Статья 44/1.

⁴⁷ Всемирный банк (без даты), 'GDP growth (annual %) – Kazakhstan' [Рост ВВП (годовой процент) – Казахстан], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KZ> (дата обращения: 22.08.2019).

поддержки Назарбаева способствовал тот факт, что Казахстан с успехом избежал нестабильности в беспокойном регионе, а уровень жизни в нем был выше, чем в соседних странах.

Однако замедление темпов роста экономики в 2014 году, вызванное обвалом цен на нефть и последствиями санкций против России в связи с кризисом в Украине, обнажило многие проблемы управления. К ним относятся слабость и неэффективность официальных институтов, коррупция, сокращение гражданского общества и неучастие граждан в политических процессах. Некоторые из этих проблем были унаследованы с советских времен, другие являются следствием ныне существующей в стране системы. Все они препятствуют устойчивому и инклюзивному экономическому росту, а также мешают Казахстану продвигаться к открытому обществу, основанному на свободных рынках, уважении прав человека и верховенстве права. Эти претензии в настоящее время озвучивает осмелевшая группа несогласных.

Неформальность и слабость институтов идут рука об руку с коррупцией. Система протекционизма в Казахстане размывает границы между законным и коррумпированным, частным и государственным, формальным и неформальным, а также политическим и экономическим. Коррупция и отсутствие верховенства права препятствуют экономическому росту. Они ограничивают способность страны обеспечить занятость, здравоохранение и адекватное образование для граждан. Неспособность правительственных структур поддержать уязвимые слои общества приводит к более широкому распространению мусульманского управления или общинных структур (см. главу 5).⁴⁸ Между тем элиты, неуверенные в своем статусе в постназарбаевском политическом ландшафте, пытаются использовать западные институты для легитимации своего богатства за пределами Казахстана. Это привело к значительному оттоку капитала, общий объем которого с момента обретения независимости превысил 140 млрд. долларов США.⁴⁹ По оценкам американского аналитического центра «Global Financial Integrity», Казахстан занимает 18-е место в мире по незаконным финансовым потокам.⁵⁰

Беспокойство по поводу растущего социально-экономического недовольства побудило режим назначить досрочные президентские выборы в апреле 2015 года и парламентские выборы в марте 2016 года. Возможно, это также послужило причиной отставки Назарбаева в 2019 году.⁵¹ В своей предвыборной программе 2015 года Назарбаев заявил о задачах политики, направленной на решение проблем управления. После переизбрания (с почти 98 процентами голосов), Назарбаев сократил полномочия президента и предоставил больше независимости правительству и парламенту. Он объявил программу реформ «100 конкретных шагов», цели которой включают формирование

⁴⁸ Сейдахметова Б. (2018), 'Fighting patriarchy in Kazakhstan: problems and perspectives' [Борьба с патриархатом в Казахстане: проблемы и перспективы], openDemocracy, 19.06.2018, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/fighting-patriarchy-in-kazakhstan/> (дата обращения: 22.08.2019).

⁴⁹ МК.ру (2015), Отток капитала из Казахстана в офшоры составил 140 млрд. долл., 21.05.2015, <https://mk-kz.kz/articles/2015/05/21/ottok-kapitala-iz-kazakhstana-v-ofshory-sostavil-140-mlrd-dollarov.html> (дата обращения: 22.08.2019).

⁵⁰ Global Financial Integrity (2019), *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015* [Незаконные финансовые потоки в и из 148 развивающихся стран: 2006–2015], <https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2019/01/GFI-2019-IFF-Update-Report-1.29.18.pdf> (дата обращения: 22.08.2019).

⁵¹ Информация получена автором во время интервью в Астане в марте 2019 года.

*Непопулярные
правительственные
инициативы
последних лет,
предпринятые
без публичных
консультаций,
вызвали гнев
людей и привели
к выражению
политического
недовольства*

профессионального государственного аппарата, рационализация государственной службы, полиции и судов, повышение прозрачности и подотчетности власти и усиление поддержки верховенства права.⁵²

Власти почти не публикуют информацию о ходе реализации этой программы, хотя были отмечены некоторые улучшения в судебной системе.⁵³ Реализации препятствовала политическая инерция и смена руководства, которая привела не только к дополнительной бюрократии, но и к излишней предосторожности в процессе принятия решений в Казахстане.

Администрация также реализует второй этап своей стратегии развития местного управления на 2013–2020 годы, который предполагает передачу более широких административных и финансовых полномочий местным органам власти. Смелые планы по расширению участия общественности в бюджетных и других дискуссиях достойны похвалы, но на деле они были сорваны из-за стремления правительства ставить на места своих собственных людей вместо того, чтобы предоставить возможность представителям гражданского общества участвовать в общественных советах.

Растущая пропасть между элитой и широкими массами

Непопулярные правительственные инициативы последних лет, предпринятые без публичных консультаций, вызвали гнев людей и привели к выражению политического недовольства. Спорные меры включали переименование столицы из Астаны в Нур-Султан,⁵⁴ слияние пенсионных фондов, решение о переводе казахского языка с кириллицы на латинский алфавит и земельные реформы. Постоянное назначение на важные должности тех министров, которые не справились с поставленными задачами на предыдущих постах, также вызывало недовольство населения. Ощущение, что Назарбаев перестарался в постановке недостижимых целей, в частности сделать Казахстан одной из 30 наиболее развитых стран к 2050 году,⁵⁵ усилило цинизм и фрустрацию среди населения.

Огромные финансовые ресурсы были потрачены на престижные проекты, вроде выставки EXPO-2017, которые не принесли ощутимых выгод населению и почти всегда заканчивались коррупционными скандалами. Создание в 2018 году Международного финансового центра «Астана» (AIFC), задуманного как

⁵² Генеральное консульство Республики Казахстан в Сиднее (2015), 'The 100 concrete steps set out by President Nursultan Nazarbayev to implement the five institutional reforms' [План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева], 20.05.2015, <http://mfa.gov.kz/en/sydney/content-view/100-konkretnyh-sagov-sovremennoe-gosudarstvo-dla-vseh> (дата обращения: 22.08.2019).

⁵³ Международный валютный фонд (2018), 'Kazakhstan: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission' [Казахстан: заключительное заявление по завершении миссии сотрудников МВФ 2018 года в соответствии со статьей IV], 28.06.2018, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/28/ms062818-kazakhstan-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission> (дата обращения: 22.08.2019).

⁵⁴ МК.ру (2019), Мемы о переименовании Астаны в Нурсултан заполнили соцсети, 20.03.2019, <https://www.mk.ru/social/2019/03/20/memy-o-pereimenovanii-astany-v-nursultan-zapolonili-socseti.html> (дата обращения: 22.08.2019).

⁵⁵ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2012), 'Strategy "Kazakhstan-2050": new political course of the established state' [Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс сложившегося государства. Обращение к народу], 14.12.2012, http://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/address-by-the-president-of-the-republic-of-kazakhstan-leader-of-the-nation-nazarbayev-strategy-kazakhstan-2050-new-political-course-of-the-established-state (дата обращения: 28.10.2019).

Предложения об изменении Конституции также вызывают недовольство; избиратели из числа среднего класса стали скептически воспринимать риторику властей о реформах и управлении

глобальный финансовый хаб, аналогичный Международному финансовому центру в Дубае (DIFC), с самого начала столкнулось с трудностями. Правовая система AIFC частично основана на принципах общего права, однако Казахстан решил следовать модели DIFC, предполагающей создание новых и уникальных законов, а не модели Глобального рынка Абу-Даби (ADGM), в которой применяется английское право. Но объединение норм и принципов общего и гражданского права при разработке нормативно-правовой базы для AIFC привело к путанице. В частной беседе с автором казахстанские юристы также сетовали, что правительству следовало бы устранять недостатки судебной системы по всей стране, а не пытаться создавать изолированный островок, где существует верховенство права. Таким образом, есть опасения, что в стране не только возникнет двойная система права, но и что AIFC с его гибридной правовой системой не сможет эффективно функционировать.

В социальных сетях часто появляются комментарии, критикующие расточительность правительства при проведении роскошных конференций и субсидировании транспортных расходов должностных лиц. Предложения об изменении Конституции также вызывают недовольство; избиратели из числа среднего класса стали скептически воспринимать риторику властей о реформах и управлении.

Недовольство населения усугубляется экономическими трудностями. Восстановление официального роста ВВП, связанное с увеличением добычи на месторождении Кашаган и скачками цен на нефть в 2018 году, маскирует суровые социально-экономические условия и затяжное влияние девальвации валюты 2015 года на реальную заработную плату. За последние несколько лет произошел ряд конфликтов с применением насилия, возросло число забастовок и гражданских протестов, беспокоивших правительство. Эти события совпали с лихорадочной ситуацией в системе протекционизма, где началась борьба среди представителей элиты за доступ к сокращающимся государственным ресурсам.

Активизация усилий власти по противодействию коррупции в период с 2015 по 2018 год привела к беспрецедентному количеству арестов нынешних и бывших министров правительства – при наличии существенного элемента избирательного правосудия. Усиливается государственный контроль: КНБ берет на себя все более широкую роль, участились случаи мониторинга гражданского общества и наблюдения за его представителями. Все это не способствует продвижению к более либеральному управлению.

После выдвижения Токаева в качестве кандидата от партии «Нур Отан» на президентских выборах в июне 2019 года тысячи протестующих в больших и малых городах вышли на улицы во время крупнейших за последние годы демонстраций в стране.⁵⁶ Протесты во время и после выборов стали свидетельством беспрецедентного гражданского мужества перед лицом репрессивных правоохранительных органов республики. И хотя казахстанские выступления были небольшими по сравнению с антиправительственными протестами, наблюдавшимися во время арабской весны или недавно

⁵⁶ Би-би-си (2019), В Казахстане большинство голосов набирает Токаев. На улицах беспорядки, задержаны более 500 человек, 09.06.2019, <https://www.bbc.com/russian/news-48572464> (дата обращения: 22.08.2019).

в Гонконге, Чили и Боливии, среди их участников были мужчины и женщины всех возрастных и социальных групп, выражавшие широко распространенное недовольство. Получив сигнал о том, что Назарбаев может уйти со сцены, Казахстан оказался на политическом перепутье, и население увидело редкую возможность потребовать права голоса в принятии решений о своем политическом будущем.

Казахстан 2.0

Способность Назарбаева сохранить власть в будущем зависит от лояльности доверенных людей и силовых структур, собранных им в Совете безопасности и исполнительном совете партии «Нур Отан». Однако внедрить архитектуру двойного управления проще в теории, чем на практике. История независимых постсоветских государств Центральной Азии неоднократно демонстрировала, что лояльный поначалу преемник, приобретая со временем реальную власть, бросает вызов породившей его системе. Тем более, что Казахстан проводит эксперимент, который не предпринимала ни одна другая страна Центральной Азии: транзит власти в условиях политического тандема, что означает дополнительную проверку на прочность. Безусловно, Назарбаев будет стремиться укрепить свой имидж «Лидера Нации», который он бережно возвращал долгие годы, однако опыт свидетельствует, что в переходный период центральноазиатские общества предпочитают объединяться вокруг личности с наиболее формализованной властью для решения внутренних проблем. В случае Казахстана таким человеком является Токаев. Однако для того, чтобы это стало реальностью, Токаеву придется так или иначе заявить о себе, что может привести его к конфликту с Назарбаевым или его соратниками.

Полезные уроки можно вынести из опыта соседних Кыргызстана и Туркменистана. В 2017 году президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев, не имевший права баллотироваться на выборах из-за ограничения сроков полномочий, выбрал Сооронбая Жеенбекова своим преемником. Воспользовавшись административным ресурсом государства, Жеенбеков обеспечил себе победу (с относительно небольшим отрывом) на президентских выборах в октябре 2017 года. Однако Атамбаев не хотел полностью уходить от власти, что побудило Жеенбекова лишить своего бывшего наставника неприкосновенности и арестовать его и ключевых деятелей предыдущей администрации.⁵⁷

Аналогично, попытка проконтролировать смену власти в Туркменистане после смерти Сапармырата Ниязова не привела к ожидаемому укоренению уже существующих элит. Напротив, она спровоцировала чистку старой гвардии, пока Гурбангулы Бердымухамедов, преемник Ниязова, продвигал во власть структуры в интересах своей семьи, вместо военачальников, верных своему предшественнику.

⁵⁷ Радио Азаттык (2019), Алмазбек Атамбаев заключен под стражу до 26 августа.

Новые консультативные полномочия, касающиеся кадровых вопросов, учрежденные в октябре 2019 года, усиливают влияние Назарбаева в Совете безопасности

Во избежание подобных сценариев для своих родственников и доверенных людей в будущем, Назарбаев мог бы позаимствовать модель с противоположного берега Каспийского моря – из Азербайджана, где власть перешла от отца к сыну. Такая модель может предполагать, что в определенный момент Токаев откажется от президентства в пользу Дариги Назарбаевой, бывшего вице-премьер-министра, а ныне – спикера Сената (и, по Конституции, следующей в очереди на место главы государства). Однако для некоторых слоев населения Казахстана продолжение правления семьи Назарбаевых было бы самым нежелательным результатом. Совет безопасности, возглавляемый Назарбаевым, будет играть ключевую роль в любой дальнейшей конфигурации, поскольку он будет понимать логику президентских назначений. Теоретически это позволит правящей семье менять технократических президентов по своему усмотрению, сохраняя контроль над ключевыми институтами власти через Совет безопасности. На эту роль как нельзя лучше подходит Дарига Назарбаева или же какой-то лояльный, но менее известный член семьи.

Новые консультативные полномочия, касающиеся кадровых вопросов, учрежденные в октябре 2019 года, усиливают влияние Назарбаева в Совете безопасности. На данном этапе не предусмотрено никаких механизмов для передачи председательства в Совете в случае смерти или отставки Назарбаева. Закон о Совете безопасности наделяет его статусом пожизненного председателя этого органа, что усиливает обеспокоенность по поводу будущей роли Назарбаева в политической системе Казахстана. Вопрос о том, что произойдет с его полномочиями в случае его недееспособности, остается нерешенным в нынешней Конституции. Некоторые полномочия Назарбаева предоставлены «Первому Президенту», поэтому они, предположительно, отойдут вместе с ним, но особые полномочия по надзору за назначениями даны председателю Совета безопасности и, таким образом, теоретически должны перейти к его следующему председателю.

Хотя Казахстан является экономическим центром Центральной Азии, руководство Назарбаева не принесло результатов, которых многие ожидали от страны, учитывая ее уникальные запасы полезных ископаемых и хорошо образованное население. Во многом это произошло из-за неспособности режима создать надлежащие институты. Шансов на улучшение ситуации при новом президенте мало.

Первое, что сделал Токаев на посту временного президента, было переименование столицы Казахстана из Астаны в Нур-Султан в честь своего предшественника. Это решение вызвало повсеместные насмешки и подтвердило подозрения, что Токаев – всего лишь марионетка Назарбаева. После избрания в июне Токаев по-прежнему играет второстепенную роль в политической экономике Казахстана, обещая придерживаться стратегического курса Назарбаева. Тем не менее, он незаметно работает над тем, чтобы изменить свой имидж и дифференцировать свой стиль президентства от стиля своего предшественника. Обладая ограниченными возможностями для создания базы власти среди политической элиты, Токаев, похоже, пытается добиться легитимности среди населения в целом, демонстрируя технократическую компетентность и проводя популистскую политику.

Начиная с первого расширенного заседания правительства Токаева в июле, новый президент демонстрирует превосходное понимание деталей по ряду политических вопросов. Его телевизионные выступления создали ему имидж умелого и компетентного руководителя. Его способность задавать министрам разумные вопросы по конкретным проблемам контрастирует с подходом Назарбаева, который часто устраивал гневные разносы своим министрам или сыпал простонародными афоризмами. Токаев также сосредоточился на внедрении конкретных технократических мер, понятных населению. В своем обращении к народу в сентябре он избежал упоминаний о крупных государственных программах и рассказал о конкретных шагах, направленных на улучшение качества жизни и решение вопросов управления и социальных проблем, включая налоговые каникулы для малого бизнеса и увеличение пособий для малоимущих. В октябре он увеличил штраф за вождение в нетрезвом виде, отменил строительство спорного горнолыжного курорта и объявил о переводе городских систем теплоснабжения с угля на газ, чем снял серьезную озабоченность жителей загрязнением окружающей среды. По некоторым из затронутых вопросов, его выступление могло пойти вразрез с интересами семьи Назарбаева.

*Пока над Токаевым
нависает тень
Назарбаева,
он вряд ли сможет
провести значимые
структурные
и институц-
иональные
экономические
реформы*

Такие политические заявления позволили Токаеву немного дистанцироваться от своего предшественника. Он активно критиковал некоторые решения, принятые Назарбаевым и его сторонниками, и подчеркивал недостатки городского планирования в Нур-Султане, что было смелым шагом с его стороны, учитывая тесное личное участие Назарбаева в развитии столицы. Токаев также поручил усовершенствовать утвержденный алфавит для перехода казахского языка с кириллицы на латиницу, раскритиковав, таким образом, еще один политический проект, тесно связанный с Назарбаевым.

Токаев также предпринимает шаги по созданию базы поддержки среди государственных служащих. Он вложил значительный политический капитал в формирование нового Национального совета общественного доверия. В состав Совета, созданного, по официальной версии, для ослабления общественной напряженности после предвыборных акций протеста, вошли представители независимого гражданского общества; он функционирует как независимый политический орган при президенте. Токаев и его подчиненные еженедельно встречаются с разными членами Совета. Президент также распорядился о наборе к концу года 300 молодых людей для прохождения ускоренной программы подготовки новых лидеров на государственной службе.

Подход Токаева, безусловно, внушил определенное доверие общественности, которая считает его компетентным президентом, действующим из лучших побуждений. Однако такие победы относительно незначительны и слишком редки, чтобы позволить ему взрастить лояльных последователей среди элиты или более широких слоев населения. Его ориентация на административную политику, при всей ее популярности, также является признаком его относительного бессилия в отношении стратегических вопросов, таких как принятие крупных инвестиционных решений и управление экономическими активами, которыми владеет Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына». Кроме того, его заявления затмевают регулярные и широко освещаемые публичные выступления Назарбаева и, все чаще, Дариги Назарбаевой.

Пока над Токаевым нависает тень Назарбаева, он вряд ли сможет провести значимые структурные и институциональные экономические реформы, поскольку это поставит под угрозу финансовые основы многих влиятельных людей и подтолкнет к расследованию происхождения их активов.

Вследствие указанных факторов управления, а также проблем, связанных с географией и геополитикой, проведение плавного транзита власти будет сложной задачей. Требования демонстрантов в середине 2019 года были более разнообразными, чем в ходе предыдущих протестов, и в основном касались характера политической системы Казахстана и давних социально-экономических жалоб. В ответ на требования Токаев объявил популистские меры, включая повышение зарплат бюджетникам и расширение сферы государственных пособий. Однако соответствующие бюджетные расходы увеличат фискальное бремя, и в следующий раз смягчить системные претензии будет труднее и в политическом, и в финансовом отношении.

В октябре, после разногласий с Назарбаевым по поводу назначений, Токаев подписал указ, требующий, чтобы его офис координировал многочисленные назначения на руководящие должности с председателем Совета безопасности (то есть, с самим Назарбаевым). Указ касался должностей генерального прокурора, председателя Национального банка и главы КНБ, а также министров, губернаторов регионов и акимов (мэров) городов. Назначения министров иностранных дел, обороны и внутренних дел остались за рамками указа. Появление указа свидетельствует, что динамика транзита власти все еще развивается и что Назарбаев опасается независимых действий Токаева. Указ содержит пункт, позволяющий президенту обходить процедуру консультаций с Назарбаевым, но Токаеву не хватает политического капитала, чтобы игнорировать волю своего предшественника.

Как упоминалось ранее, указ повышает статус Совета безопасности, уже получившего в 2018 году огромную власть (за счет президентских полномочий), включая полномочия отдавать распоряжения любому другому государственному учреждению. Таким образом, этот орган может стать своего рода правящим советом, похожим на политбюро советской эпохи или Постоянный комитет Политбюро Коммунистической партии Китая. Следует также отметить, что в состав Совета безопасности входят близкие соратники и члены семьи Назарбаева, в том числе Калмуханбет Касымов (секретарь Совета безопасности) и министр внутренних дел Ерлан Тургумбаев.

Создание Национального совета общественного доверия в июле 2019 года продемонстрировало, что Токаев осознает неизбежную необходимость структурных реформ. Изменения избирательной системы, возможно, путем введения одномандатных избирательных округов и упрощения требований к регистрации партий, могут перекрыть «кислород» общественным протестам и институционально укрепить политическую систему. Если парламент приобретет более реальный политический вес (как предусмотрено в поправках к Конституции 2017 года), он может стать еще одним страховым полисом для Назарбаева и средством контроля над Токаевым. Однако в равной степени он может послужить Токаеву в качестве инструмента для легитимации его решений. Токаев осознает, что нынешний парламент, с его старой гвардией, не способен реагировать на возникающие социально-политические события

и требования народных масс. Поэтому новый президент пытается обходить традиционные каналы связи с общественностью, создавая аккаунты в социальных сетях и призывая министров следовать своему примеру, а также внедряя онлайн платформы, предоставляющие гражданам возможность подавать обращения.

Предстоящие парламентские выборы покажут, в каком направлении будет развиваться казахстанское государственное управление. Официально выборы должны пройти в 2021 году, но могут быть проведены и раньше, чтобы заставить оппозиционные силы врасплох. Скорее всего, власти позволят некое подобие плюрализма, допустив к участию одобренных правительством оппозиционных кандидатов. Но если бы они разрешили регистрацию действительно независимых партий, это помогло бы частично смягчить протестные настроения. Осознавая постепенную эрозию власти Назарбаева и то, что заменить его невозможно, представители элиты могут также начать использовать законодательный орган для укрепления своих властных позиций по мере того, как бывший президент начнет отдаляться от общественной жизни. В частности, выборы могут обеспечить новую платформу для его старшей дочери Дариги Назарбаевой, которая в последнее время наращивает свой политический вес. Она активно выступает за укрепление законодательной и ослабление исполнительной власти, а также одобрительно относится к возобновлению активности Ассамблеи народов Казахстана. Эта позиция может обеспечить ей поддержку по всей стране.

Тем не менее, шансы на честные и более плюралистические парламентские выборы невелики. Власти не пригласили к участию в сессиях нового Национального совета общественного доверия самое активное массовое движение «Оян, Казахстан». Новые партии сталкиваются с обременительным административным барьером: чтобы получить регистрацию, им необходимо иметь 40 000 активных членов, при этом в каждом из 17 регионов должно быть зарегистрировано не менее 600 членов. В настоящее время только шесть зарегистрированных партий могут участвовать в выборах на платформах, санкционированных правительством.

Если ему позволят, Токаев может попытаться восстановить веру в Конституцию и правительство, показав, что он способен проводить подлинные изменения, даже если они будут происходить фрагментарно. Конституция создает, наделяет полномочиями и контролирует институты, которые управляют казахстанским обществом, и, таким образом, тесно связана с обеспечением общественных благ. Если Токаев будет уделять больше внимания официальной Конституции, а не неформальной «скрытой конституции», и сделает ощутимые шаги по обеспечению верховенства права и снижению коррупции, он может войти в историю как успешный президент переходного периода. Но истинное лицо Токаева мы увидим только после окончательного ухода Назарбаева.

3. Политическая экономия

Найджел Гулд-Дэвис

Экономика Казахстана в значительной степени превзошла экономику других постсоветских экспортеров природных ресурсов, но для решения стоящих перед ней задач она нуждается в диверсификации и реформировании.

Экономика никогда не ограничивается исключительно экономическими вопросами. То, как создается и распределяется благосостояние и интересы, которым оно служит, всегда имеет системное значение. Это наглядно демонстрирует пример постсоветских государств. На протяжении трех десятилетий разные формы и размах перехода от командной системы к рынку сформировали не только экономические показатели индивидуальных стран в регионе, но и способы работы власти, отношение государства к обществу и отношение каждой страны к внешнему миру.

Казахстан в этом плане не исключение. Его экономические достижения и перспективы имеют серьезные последствия для внутренней сплоченности и стабильности, влияют на выбор внешней политики и помогают определить ставки, которые стоят на кону в продолжающейся смене руководства. Одним словом, политическая экономия тесно связана с любым другим аспектом развития и перспектив Казахстана.

Эта глава начинается с описания контекста экономического развития Казахстана с момента обретения независимости, учитывая его сложные географические условия и историческое наследие. Здесь описано, как Казахстан умело разыграл свои слабые карты путем политического выбора и смог превзойти своих конкурентов. В главе также обсуждается, чем были ограничены эти достижения и в чем заключаются растущие и укоренившиеся проблемы. Наконец, в ней рассматриваются вызовы, которые стоят перед страной, и реформы, необходимые для их эффективного преодоления. Автор приходит к выводу, что Казахстан должен начать управлять своей экономикой по-новому, поскольку прежние методы достижения успеха больше не работают.

Проклятья и наследие

При любой оценке экономического развития и будущих перспектив Казахстана нужно учитывать огромные проблемы географии, природных условий и наследия, которые выпали на его долю. Их можно суммировать следующим образом:

- **География:** экстремальный континентальный климат поражает экономику «сибирским проклятием» избыточных издержек, даже более обременительных, чем в России.⁵⁸ Темп роста Нур-Султана (в прошлом Астана), второй самой холодной столицы мира, означает, что Казахстан является одной из немногих стран, чья «температура на душу населения» не только очень низкая, но и может снижаться дальше. Не имея выхода

⁵⁸ О влиянии климата на экономику России, см. Хилл Ф. и Гэдди К. Дж. (2003), *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold* [Сибирское проклятие: как коммунистические плановики заморозили Россию], Вашингтон, округ Колумбия: Брукингс.

Холодный климат, огромные расстояния, подводные камни природного богатства и наследие неработающих институтов поставили независимый Казахстан в позицию игрока с плохими картами

к морю, Казахстан обречен на более высокие затраты и предрасположен к более низкому росту ВВП, чем страны с естественным доступом к морским торговым путям.⁵⁹ Географическое положение влияет и на политику. Два гигантских соседа Казахстана – Россия и Китай – вынашивают великодержавные планы, которые Казахстан вынужден учитывать, выстраивая собственную внешнюю экономическую политику. До недавнего времени самые болезненные вопросы возникали из-за тесных отношений страны с Россией, унаследованных с советских времен. Они касались управления валютной политикой, торговых соглашений и экспорта углеводородов, доходы от которых были и остаются жизненно важными для казахстанской экономики.⁶⁰ Геополитические интересы, амбиции и новая активность России вносят непростую динамику в это соседство. Одновременно с этим подъем Китая ставит перед Казахстаном новый комплекс злободневных задач, требующих решения.

- **Природные ресурсы:** мировой опыт показывает, что богатство полезными ископаемыми может быть как благом, так и проклятием. Экономика, зависящая от экспорта ресурсов, нередко порождает модели управления, в которых доминирует борьба элит за право собственности или ренту. Это приводит к снижению темпов роста ВВП, высокому уровню коррупции, задержке роста институтов, слабости верховенства права и отсутствию подотчетности власти.⁶¹
- **Наследие:** Казахстан унаследовал законодательную систему, институты и бюрократию, которые были созданы для управления плановой, а не рыночной экономикой. Кроме того, индустриализация и планирование советской эпохи привели к многочисленным экономическим перекосам и неэффективности, которые во многих случаях оказалось трудно устранить.

Холодный климат, огромные расстояния, подводные камни природного богатства и наследие неработающих институтов поставили независимый Казахстан в позицию игрока со слабыми картами. Наблюдатели часто критиковали страну за ее «невыполненные обещания» и «упущенные возможности» в экономическом развитии, обвиняя элиту в жадности, коррупции и недисциплинированности.⁶² Но более глубокий сравнительный анализ позволяет установить, что многие трудности Казахстана частично обусловлены историческими и системными факторами, определившими поведение элиты и создание конструкций, препятствующих полному переходу к эффективной и динамичной рыночной экономике.

⁵⁹ Всесторонний анализ см. в: Арвис Ж.-Ф., Рабалланд Дж. и Марто Ж.-Ф. (2010), *The Cost of Being Land-locked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability* [Издержки из-за отсутствия выхода к морю: издержки логистики и надежность цепи поставок], Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

⁶⁰ Последний из этих вопросов включает транзит нефти Каспийским трубопроводным консорциумом (КТК) на западные рынки через Новороссийский морской порт в России и отбор газа с Карачаганакского конденсатного месторождения в Оренбург (это не является основным источником дохода, однако имеет ключевое значение для поддержания уровня добычи на месторождении).

⁶¹ См., например, Росс М. Л. (2013), *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* [Нефтяное проклятие: как нефтяное богатство формирует развитие наций], Принстон: издательство Принстонского университета.

⁶² См., например, Олкотт М. Б. (2002), *Kazakhstan: Unfulfilled Promise* [Казахстан: невыполненное обещание], Вашингтон, округ Колумбия: Фонд Карнеги за международный мир.

Казахстан похож на другие крупные постсоветские страны, которые также являются производителями ресурсов: Азербайджан, Россию, Туркменистан и Узбекистан. Они как нельзя лучше подходят в качестве критерия для оценки успехов и неудач казахстанского политического выбора с момента обретения независимости. Положительное или отрицательное сравнение Казахстана со сходными государствами не уменьшает серьезности его провалов или ошибок. Однако оно позволяет более реалистично оценить пройденный путь, а также сформулировать возможные решения на будущее.

Казахстан: превосходя ожидания

Казахстан достиг самого высокого уровня ВВП на душу населения среди всех постсоветских стран, кроме стран Балтии. Таблица 1 показывает, какого успеха добился Казахстан по сравнению с другими крупнейшими производителями природных ресурсов в регионе. За исключением Туркменистана (чьи показатели сомнительны, учитывая сложность с получением достоверных данных), в Казахстане наблюдался самый большой абсолютный и процентный прирост ВВП на душу населения с 1991 года. ВВП на душу населения вырос более чем втрое, благодаря чему Казахстан достиг уровня доходов выше среднего. В период с 2000 по 2011 год темпы роста казахстанской экономики были одними из самых высоких в мире.⁶³

Этот рост был практически всеобъемлющим. Уровень бедности в Казахстане упал до 6,5%.⁶⁴ Казахстан занимает 58-е место из 189 стран в индексе человеческого развития ООН и входит в категорию стран с «очень высоким уровнем человеческого развития». Среди постсоветских государств только страны Балтии, Беларусь и Россия занимают более высокие места.⁶⁵ Согласно данным Программы развития ООН (ПРООН), Казахстан является одной из немногих стран в мире, где индекс гендерного развития выше единицы, т.е. женщины в среднем достигают нескольких лучших результатов в человеческом развитии, чем мужчины, хотя это не означает, что они де-факто имеют равный доступ ко всем экономическим возможностям.⁶⁶

⁶³ ОЭСР (2017), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2017* [Обзоры инвестиционной политики ОЭСР], Париж: ОЭСР Публишинг, стр. 5, Париж: ОЭСР, https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-investment-policy-reviews-kazakhstan-2017_9789264269606-en#page1 (дата обращения: 22.08.2019).

⁶⁴ Всемирный банк (2017), *The Economy is Rising: It is Still All About Oil*, [Экономика растет: все до сих пор зависит от нефти], Обзор экономической ситуации в Казахстане (осень 2017 года), Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, стр.14, <http://documents.worldbank.org/curated/en/563451512743145143/Kazakhstan-The-economy-is-rising-it-is-still-all-about-oil-country-economic-update-Fall-2017> (дата обращения: 06.11.2019). ПРООН считает, что уровень «многомерной бедности» в Казахстане составляет всего 1,1%. См. ПРООН (2016), *Human Development Report 2016* [Отчет о человеческом развитии за 2016 год], таблица 6, стр. 218, <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2016-human-development-everyone> (дата обращения: 06.11.2019).

⁶⁵ ПРООН (2018), *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update* [Индексы и индикаторы человеческого развития: статистическое обновление за 2018 год], Нью-Йорк: ПРООН, таблица 1, стр. 22, <http://www.hdr.undp.org/en/2018-update/download> (дата обращения: 14.10.2019).

⁶⁶ ПРООН (2018), *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update* [Индексы и индикаторы человеческого развития: Статистическое обновление за 2018 год], Нью-Йорк: ПРООН, таблица 4, стр. 34 (дата обращения: 22.08.2019). См. Также Азиатский банк развития (2018 год), *Kazakhstan: Country Gender Assessment* [Казахстан: гендерная оценка страны], Мандалуйонг: Азиатский банк развития, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/479136/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf> (дата обращения: 22.08.2019); и ПРООН (2018), *Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update: Kazakhstan* [Информационная записка для стран о Статистическом обновлении за 2018 год], Нью-Йорк: ПРООН, http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KAZ.pdf (дата обращения: 22.08.2019). О продолжающемся фактическом гендерном неравенстве экономических возможностей, несмотря на юридическое равенство, см. ОЭСР (2019), *Social Institutions and Gender Index 2019: Kazakhstan* [Социальные институты и гендерный индекс 2019: Казахстан], Париж: ОЭСР, <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/KZ.pdf> (дата обращения: 22.08.2019).

Таблица 1: ВВП на душу населения (ППС долл. США) основных постсоветских производителей природных ресурсов

Страна	1991	2018	изменение	% изменения
Казахстан	7744	27831	20087	259
Россия	7846	27147	19301	246
Узбекистан	2019	7020	5001	247
Азербайджан	5765	18012	12247	212
Туркменистан	5174	19270	14096	272

Примечания: данные по паритету покупательной способности (ППС) используются из-за колебаний обменного курса основных экспортеров нефти и их статуса развивающихся рынков. Показатели Туркменистана сомнительны, учитывая сложность с обеспечением достоверности данных. См. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) (2019), 'Turkmenistan overview' [Обзор Туркменистана], <https://www.ebrd.com/where-we-are/turkmenistan/overview.html> (дата обращения: 22.08.2019).
 Источник: показатели рассчитаны на основе открытых данных Всемирного банка, Всемирный банк (2019), 'GDP per capita, PPP (current international \$) – Kazakhstan, Russian Federation, Uzbekistan, Azerbaijan, Turkmenistan' [ВВП на душу населения, ППС (в текущих международных долларах) – Казахстан, Российская Федерация, Узбекистан, Азербайджан, Туркменистан], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2018&locations=KZ-RU-UZ-AZ-TM&start=1991&view=chart> (дата обращения: 14.10.2019).

Таблица 2: Совокупные показатели переходного периода для постсоветских экспортеров природных ресурсов, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)

Страна	1991	1999	2014*	% изменения 1991–99	% изменения 1999–2014
Россия	7,0	16,6	19,7	137	18,7
Казахстан	6,0	18,3	18,4	205	0,5
Азербайджан	6,0	16,0	17,4	167	8,8
Узбекистан	6,0	13,4	13,8	123	3,0
Туркменистан	6,0	10,1	10,6	68	5,0

* Последние данные.

Источник: рассчитано по данным ЕБРР о «показателях перехода». ЕБРР проводил оценку показателей перехода для каждой страны ежегодно с 1989 по 2014 год. См. ЕБРР (2019), 'Forecasts, macro data, transition indicators' [Прогнозы, макроданные, показатели перехода], <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html> (дата обращения: 22.08.2019). В 2017 году ЕБРР ввел новый набор «переходных качеств». Они носят более широкий характер, охватывающий политические и социальные параметры, и не могут быть напрямую сопоставлены с предыдущими показателями. Однако рейтинг пяти постсоветских производителей ресурсов, перечисленных здесь, одинаков. Основное различие, относящееся к этой главе, заключается в том, что, согласно новому показателю, Казахстан демонстрирует лучшие результаты, чем следующая за ним страна, Азербайджан. Подробности о новых качествах перехода можно найти у Беннетт В. (2016), 'EBRD updates transition concept' [ЕБРР обновляет концепцию перехода], 02.11.2016, <https://www.ebrd.com/news/2016/ebird-updates-transition-concept-.html> (дата обращения: 22.08.2019). Последние оценки по странам можно найти в: ЕБРР (2019), 'Transition Report 2018–19' [Отчет о переходном периоде 2018–19 гг.], <https://2018.tr-ebrd.com/reform/> (дата обращения: 22.08.2019).

В чем был секрет этого роста? Как и в других посткоммунистических странах, прогресс в рыночном переходе освободил экономику от многих искажений и неэффективности центрального планирования. Из четырех других крупных постсоветских производителей ресурсов только Россия добилась большего прогресса в переходный период, начиная с 1991 года (см. таблицу 2).

Из четырех других крупных постсоветских производителей ресурсов только Россия добилась большего прогресса в переходный период, начиная с 1991 года

Казахстанский курс реформ в первое десятилетие независимости был особенно впечатляющим. Страна не только совершила самый быстрый переход по сравнению с аналогичными странами, но и реформировалась глубже, чем любое другое постсоветское государство, за исключением стран Балтии и Грузии.

В течение второго десятилетия независимости основной причиной исключительных показателей Казахстана был экспорт нефти. Это было связано не только с пятикратным ростом цены на нефть в период с 1999 по 2008 год, но и с увеличением добычи нефти в четыре раза в 1995-2015 годах.

Около 60% добычи нефти в Казахстане производится на трех его гигантских месторождениях: Тенгиз, Карачаганак и Кашаган. Эти проекты преодолели огромные технические и геологические трудности, включая, в случае Кашагана, строительство искусственных островов в Каспийском море, где нефтяные вышки невозможны из-за зимнего пакового льда. Для решения конкретных задач на месторождениях были разработаны уникальные технологии. В период с 2000 по 2018 год добыча нефти в Казахстане увеличивалась в среднем на 2,7% в год, что является самым высоким показателем в постсоветском регионе и девятым по величине показателем в мире.⁶⁷ Кашаган, крупнейшее нефтяное месторождение из обнаруженных в мире за последние полвека, начал устойчивое производство в 2016 году. Эта кардинальная находка значительно увеличит объем производства в Казахстане на многие десятилетия вперед. В июне 2019 года добыча на Кашагане составила 400 000 баррелей в день и, как ожидается, достигнет пиковой производительности в 450 000 баррелей в день (61 400 тонн в день). Одно это месторождение в значительной степени обусловило скачок добычи нефти в Казахстане в 2017 году на 10,8%, что является самым высоким показателем роста среди всех производителей в мире.⁶⁸

Запасы казахстанской нефти – это дар природы, но их монетизация путем извлечения из земли и доставки на рынок является результатом политики. Рост добычи в Казахстане, по большей части, стал следствием решений, принятых в первые годы независимости, когда международным нефтяным компаниям (МНК) было предложено инвестировать в три крупнейших месторождения на привлекательных условиях. В основу отношений с МНК легли соглашения о разделе продукции (СРП). Эти соглашения содержат положения о стабилизации, которые защищают проекты от значительных изменений национального законодательства и нормативных актов. Это помогает объяснить успехи Казахстана в привлечении более высоких прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на душу населения, чем в любой другой постсоветской стране: более 75% ПИИ поступило в добывающий сектор.

Важно отметить, что СРП остаются в силе и по сей день. В отличие от России, где государственные компании взяли под свой контроль ряд крупных проектов, Казахстан не пересматривал принципиальные условия СРП, в соответствии

⁶⁷ BP (2019), *BP Statistical Review of World Energy 2019* [BP Статистический обзор мировой энергетики за 2019 год], 68-издание, Лондон: BP, особенно стр. 16, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> (дата обращения: 23.08.2019).

⁶⁸ Скачок в добыче Казахстана в 2017 году представляет новое производство. Республика Конго, Ливия и Йемен продемонстрировали более высокие показатели, но все они, в той или иной степени, достигли этого путем восстановления добычи после крупных сокращений, связанных с остановками на время конфликтов.

С начала третьего тысячелетия высокие экономические показатели Казахстана находятся в непропорциональной зависимости от одного сектора экономики, точнее, от трех конкретных нефтедобывающих проектов, основными владельцами которых являются иностранные компании

с которыми реализуются три указанных проекта. Когда национальная нефтяная компания «КазМунайГаз» вошла в консорциум «Карачаганак» в 2012 году в рамках соглашения об урегулировании споров, она приобрела скромные 10% акций. Эта относительная защищенность условий контракта позволила акционерам проекта недавно взять на себя обязательства по дальнейшим крупным инвестициям. К ним относятся проект будущего расширения на Тенгизе на сумму 37 миллиардов долларов США, утвержденный в 2016 году; следующий этап разработки месторождения Карачаганак; и дальнейшие инвестиции в Кашаган, самый дорогой энергетический проект в мире: на сегодняшний день на Кашаган выделено 50 миллиардов долларов США.

Таким образом, с начала третьего тысячелетия высокие экономические показатели Казахстана находятся в непропорциональной зависимости от одного сектора экономики, точнее, от трех конкретных нефтедобывающих проектов, основными владельцами которых являются иностранные компании. Заметим, что на добычу нефти и газа приходится 17% ВВП Казахстана и почти 60% его экспорта.⁶⁹

С финансовой точки зрения, Казахстан ответственно управлял своим неожиданным нефтяным богатством, особенно во время нефтяного бума 2000–2008 годов, когда не нефтяной дефицит бюджета оставался в целом стабильным и был создан Национальный фонд для накопления части доходов от нефти. Налогово-бюджетное стимулирование в размере примерно 15% ВВП было использовано для смягчения шока от глобального финансового кризиса 2008 года, благодаря чему Казахстан, в отличие от России, не впал в рецессию. Но этот кризис и последующее падение цен на нефть в 2014 году (которое привело к 70%-ному падению доходов) ослабили финансовую позицию Казахстана, подтолкнув не нефтяной дефицит до 12,7% ВВП в 2017 году. Для обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов потребуется их консолидация.⁷⁰

Можно констатировать, что за первые десять лет независимости Казахстан преодолел неразбериху, последовавшую после распада СССР, осуществил системный переход, перевел большую часть плановой экономики на рыночные рельсы и достиг важных соглашений с МНК, заложив фундамент для высоких экономических показателей второго десятилетия. Иными словами, Казахстан блестяще разыграл свою стартовую руку, особенно по сравнению с другими постсоветскими странами.

⁶⁹ Самрук-Казына (2017), *Kazakhstan: Economic and Sector Dynamics 2017* [Казахстан: экономическая и отраслевая динамика 2017], Астана: Самрук-Казына <https://www.sk.kz/upload/iblock/68a/68af5cb26899f47572cf176a5565642d.pdf> (дата обращения: 23.08.2019). См. также Всемирный банк (2017), *The Economy is Rising* [Экономика растет], таблица 3, стр. 9. Учитывая волатильность цен на нефть, эти цифры заметно отличаются по годам. Например, в 2013 году доходы от нефти составляли 45% от общего объема доходов, а в 2017 году – только 27%. Тем не менее, экономика явно зависит от сектора.

⁷⁰ Информацию о фискальной ситуации и мерах по ее решению см. в: Международный валютный фонд (2017), *Republic of Kazakhstan: Selected Issues* [Республика Казахстан: избранные вопросы], страновой отчет 17/109, Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/09/Republic-of-Kazakhstan-Selected-Issues-44885> (дата обращения: 23.08.2019); и Группа Всемирного банка (2017), *Kazakhstan: Enhancing the Fiscal Framework to Support Economic Transformation* [Казахстан: совершенствование фискальной основы для поддержки экономических преобразований], Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, <http://documents.worldbank.org/curated/en/406131511790097777/pdf/121677-REPLACEMENT-PUBLIC-KAZPFR-ENG-A4-complete.pdf> (дата обращения: 23.08.2019).

Пределы прогресса

В течение третьего десятилетия независимости в политической экономике стали накапливаться новые проблемы, которые необходимо решить, если Казахстан хочет достойно ответить на будущие вызовы. Серьезную озабоченность вызывают сразу несколько факторов.

Во-первых, вместе с продолжающимся ростом добычи нефти начала меняться ситуация в нефтегазовом секторе. Отношения государства с тремя гигантскими нефтяными проектами остаются крепкими, но постепенно меняются. Означает ли это, что, следуя знакомому сценарию «устаревшей сделки», правительство принимающей страны начинает предпринимать попытки пересмотреть условия контрактов по капиталоемким долгосрочным проектам с иностранными инвесторами по мере реализации проекта? Как уже отмечалось выше, до сих пор Казахстан мудро избегал навязывания инвесторам и партнерам фундаментальных изменений в структуре собственности. Однако МНК испытывают сложности в других аспектах своей деятельности. Они сообщают, что в урегулировании самых незначительных вопросов или получении разрешений они все чаще сталкиваются с придирками или возражениями со стороны властей. Это вызывает задержки и замедляет развитие проектов.

Кроме того, с некоторых пор и национальное правительство, и региональные власти пытаются расширить диапазон обязательств, ожидаемых от крупных проектов. И без того высокие налоги в нефтегазовой отрасли и сборы за загрязнение окружающей среды продолжают расти и часто распространяются только на МНК.⁷¹ Проекты нормативных актов также могут содержать неприятные сюрпризы, противостоять которым иностранные инвесторы иногда могут лишь после вмешательства со стороны своих правительств. Хорошим примером является Кодекс о недрах и недропользовании, вступивший в силу в июне 2018 года. Более ранние проекты включали неблагоприятные для крупных инвесторов положения, которые удалось смягчить путем скоординированного корпоративного и дипломатического взаимодействия. Принятая в конечном итоге версия способствовала улучшению нормативно-правовой базы, особенно в горнодобывающем секторе.⁷²

Очевидно, власти также рассчитывают сделать три крупных нефтяных проекта драйверами более широкой модернизации, выходящей за рамки энергетического сектора, вводя требования о применении местных товаров, услуг и рабочей силы, обязательства на внутреннем рынке и другие регуляторные нормы. За такими требованиями иногда стоят местные коммерческие интересы, порой связанные с интересами политическими. Помимо крупнейших проектов, картина в нефтяном секторе неоднозначна и для остальных игроков. В 2012 году

⁷¹ Экологические налоги и штрафы описаны в: ОЭСР (2019), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan – Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations* [Многомерный обзор Казахстана, том 2: углубленный анализ и рекомендации], https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-kazakhstan_9789264269200-en (дата обращения: 23.08.2019). В результате внесения в 2017 году изменений в Налоговый кодекс «нефтегазовая отрасль будет платить в 67 раз больше за единицу выбросов, чем теплоэлектростанция».

⁷² См. ОЭСР (2018), *Reform of the Mining Sector in Kazakhstan: Investment, Sustainability, Competitiveness* [Реформа горнодобывающего сектора в Казахстане: инвестиции, устойчивость, конкурентоспособность], Париж: глобальные отношения: Программа конкурентоспособности Евразии, http://www.oecd.org/eurasia/countries/Kazakhstan_Mining_report_ENG.pdf (дата обращения: 23.08.2019).

Казахстан дал понять, что не собирается подписывать новые СРП. Это решение привело к тому, что из потенциальных проектов вышли крупные инвесторы, в том числе норвежская нефтяная компания «Statoil», покинувшая Казахстан в 2013 году после семи лет безрезультатных переговоров.

Второй проблемной зоной казахстанской экономики является сектор добычи полезных ископаемых. Казахстан является крупнейшим в мире производителем урана и обладает огромными запасами широкого спектра металлов, включая золото, железо, хром, медь, цинк, ванадий и редкоземельные элементы. Однако с 1991 года практически не велась геологическая разведка, открыто мало новых рудников, и в сектор привлечены относительно небольшие иностранные инвестиции. В результате, добыча охватывает менее 15% известных запасов, разработанные месторождения находятся на грани истощения, но на смену им не подготовлены новые рудники. Кроме того, здесь действует та же схема, что и в других секторах: небольшие иностранные компании, не имеющие защиты, сталкиваются с трудностями при выходе на рынок, а если им удастся это сделать, они подвергаются чрезмерному бюрократическому давлению и рискуют быть вытесненными.

В-третьих, в последнее время Казахстан мало сделал для модернизации экономики в целом. Экономическая география Казахстана усложняет попытки диверсифицировать экономику и преодолеть ее зависимость от природных ресурсов. Создание новых конкурентоспособных высокопроизводительных секторов по своей сути сложно в странах, подобных Казахстану, из-за низкой плотности населения и удаленности от крупных экспортных рынков.⁷³

В мире, сложившемся после холодной войны, эдвардианская концепция Хэлфорда Маккиндера о Центральной Азии как геополитическом ядре («хартленде») привлекла к себе широкое – возможно, чересчур широкое – внимание.⁷⁴ В экономическом отношении регион рискует оказаться скорее отдаленной периферией, чем жизненно важным ядром.

Ограниченным был и прогресс в диверсификации и модернизации. Несмотря на значительное снижение курса тенге, экспорт, не связанный с нефтью, за последние десять лет почти не вырос. Тенденция роста замедлилась, особенно в не связанных с нефтью отраслях, и фактически экономика стала более зависимой от нефтяного сектора.⁷⁵ Различные показатели рыночных условий продолжают отставать. У Казахстана низкие рейтинги по инновации, степени развитости бизнеса, развитию финансового рынка, качеству местных поставщиков и широте цепочки создания стоимости.⁷⁶

⁷³ О влиянии низкой плотности населения и удаленности от экспортных рынков на диверсификацию и развитие экономики см. ОЭСР (2015), 'Understanding the Krasnoyarsk Agglomeration' [Понимание Красноярской агломерации], в: ОЭСР (2015), *OECD Territorial Reviews: The Krasnoyarsk Agglomeration, Russian Federation* [Территориальные обзоры ОЭСР: Красноярская агломерация, Российская Федерация], Париж: ОЭСР Пабблишинг, стр. 25–84.

⁷⁴ Обсуждение концепции Маккиндера и ее актуальности сегодня см. в: Мегоран Н. и Шарапова С. (ред.) (2014), *Central Asian International Relations: The Legacies of Halford Mackinder* [Центральная Азия в международных отношениях: наследие Хэлфорда Маккиндера], Оксфорд: издательство Оксфордского университета.

⁷⁵ Международный валютный фонд (2017), *Republic of Kazakhstan: Selected Issues* [Республика Казахстан: избранные вопросы], стр. 51–57; и Группа Всемирного банка (2017), *Kazakhstan: Enhancing the Fiscal Framework* [Казахстан: совершенствование фискальной системы], стр. 11–13.

⁷⁶ Шваб К. (ред.) (2019), *The Global Competitiveness Report* [Доклад о глобальной конкурентоспособности], Женева: Всемирный экономический форум, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 06.11.2019).

Как отмечает Всемирный банк, «показатели экономической сложности имеют тенденцию к снижению, что говорит о том, что страна добавляла меньше, а не больше стоимости... как в секторах, основанных на ресурсах, так и других секторах».⁷⁷ Казахстан занимает 124-е место из 180 стран в Индексе восприятия коррупции, публикуемом организацией «Transparency International».⁷⁸ Хотя он стоит выше, чем сопоставимые страны, позиция в этом рейтинге оставляет желать лучшего. Казахстан находится в нижней пятой части списка по борьбе с коррупцией, что намного ниже среднего показателя по странам с доходами выше среднего.⁷⁹

Корни текущих проблем

Эта глава началась с обсуждения природных условий и системного багажа, которые достались Казахстану вместе с независимостью. Несмотря на впечатляющий прогресс в преодолении унаследованных проблем, перед постсоветской политической экономикой Казахстана встают новые препятствия, три из которых особенно важны: широкое вовлечение государства в экономику, слабые регуляторные и судебные структуры и неадекватное управление торговлей.

Экономическая роль государства слишком велика. Государственные предприятия (ГП) являются доминирующими: на них приходится около двух третей всех активов, преимущественно сосредоточенных в трех холдинговых компаниях: Самрук-Казына, Байтерек и КазАгро.⁸⁰ Для экономики с доходами выше среднего эта доля остается крайне высокой, а в последние годы она даже возросла.

Размер государства несет в себе проблемы, знакомые по мировому опыту: экономическая неэффективность, политическое, а не рыночное принятие решений, инсайдерские интересы и коррупция. Он также имеет негативные последствия для государственных финансов. Несмотря на то, что суверенный долг Казахстана составляет всего 20% ВВП, долги государственных предприятий намного превышают его, достигая 29% ВВП. Поскольку большинство этих обязательств деноминированы в иностранной валюте, это увеличивает фискальный риск.⁸¹ Масштабное присутствие государства в экономике отражается не только в формальном владении активами, но и в широко распространенных субсидиях и контроле цен, которые приводят

⁷⁷ Группа Всемирного банка (2018), *A New Growth Model for Building a Secure Middle Class. Kazakhstan Systematic Country Diagnostic* [Новая модель роста для создания устойчивого среднего класса. Казахстанская систематическая страновая диагностика], Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, стр. 8, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/29792> (дата обращения: 23.08.2019).

⁷⁸ Transparency International (2019), 'Corruption Perceptions Index 2018' [Индекс восприятия коррупции 2018], <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения: 27.10.2019).

⁷⁹ Казахстан находится на 21-м процентиле, в то время как средний показатель для стран с уровнем дохода выше среднего составляет 48. См. Всемирный банк (2019), 'Worldwide Governance Indicators' [Индикаторы управления в странах мира], <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (дата обращения: 23.08.2019). Рейтинги стран по индексу восприятия коррупции см. в: Transparency International (2019), Индекс восприятия коррупции 2018.

⁸⁰ Группа Всемирного банка, *The Economy is Rising* [Экономика растет], опираясь на исследования ОЭСР, стр. 15. Обсуждение ГП см. в: ОЭСР (2018), *Reforming Kazakhstan: Progress, Challenges and Opportunities* [Реформирование Казахстана: прогресс, проблемы и возможности], Париж: ОЭСР, стр. 70–76, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/OECD-Eurasia-Reforming-Kazakhstan-EN.pdf> (дата обращения: 23.08.2019).

⁸¹ Группа Всемирного банка (2017), *Kazakhstan: Enhancing the Fiscal Framework* [Казахстан: совершенствование фискальной системы], стр. 74.

к неэффективности и искажению экономических стимулов. Значительные налоговые льготы и освобождения, субсидированное кредитование и скрытые гарантии погашения долга обеспечивают крупным государственным компаниям несоразмерные привилегии.

Следствием чрезмерной роли государства является слаборазвитый частный сектор. Сектор малых и средних предприятий (МСП) – основной движущей силы в экономике наиболее успешных стран переходного периода – генерирует менее одной пятой ВВП Казахстана. Многие МСП намеренно остаются малыми и ограничивают свой рост. Став слишком успешными, они рискуют привлечь недружественное внимание со стороны влиятельных групп интересов, которые могут пойти на хищническое поглощение (рейдерство), воспользовавшись своими связями в административных или правоохранительных структурах.

Ни отечественные, ни иностранные компании не могут быть уверены в том, что судебная система защитит их законные интересы

При доминирующем положении государственных предприятий, государственные институты остаются слабыми. Слишком часто административные процедуры и правовые нормы применяются не беспристрастно, а произвольно, в пользу привилегированных групп интересов. Ни отечественные, ни иностранные компании не могут быть уверены в том, что судебная система защитит их законные интересы. И хотя, как отмечалось выше, Казахстан имеет наиболее высокие показатели переходного периода среди сопоставимых стран (за исключением России), он продемонстрировал наименьшее улучшение с 1999 года. Практически все его успехи в области перехода были достигнуты в самые сложные ранние годы; с тех пор прогресс, по существу, остановился (см. таблицу 2). Планы возобновить структурные реформы, например, путем размещения миноритарных пакетов акций в крупных государственных компаниях, таких как «КазМунайГаз», неоднократно откладывались.⁸² На этом фоне примечательным исключением было размещение в ноябре 2018 года 15% акций «Казатомпрома», крупнейшего в мире производителя урана.

Проблемы страны с переходной экономикой особенно остро проявились в банковском секторе. Несмотря на несколько раундов консолидации, кульминацией которых стало слияние двух крупнейших банков страны в 2017 году, и неоднократное предоставление крупной финансовой помощи проблемным банкам, сектор остается слабым и чрезмерно зависимым от политических связей.⁸³ Только в 2017 году правительство предоставило банкам финансовую помощь на сумму 3 триллиона тенге (9,1 млрд. долл. США), что составляет более четверти государственного бюджета размером в 11 триллионов тенге (33,7 млрд. долл. США). Соответствующие средства были взяты из Национального фонда, официальная цель которого – аккумулировать доходы от нефти и газа на случай падения нефтегазовых цен. Эту хроническую проблему наглядно иллюстрирует пример Цеснабанка: в сентябре 2018 года

⁸² Денина К. (2019), 'Kazakhstan delays flotation of national oil champion as IPO market stalls – sources' [Казахстан задерживает размещение акций крупнейшей национальной нефтяной компании в связи с приостановкой рынка IPO – источники], Reuters, 08.02.2019, <https://www.reuters.com/article/kazmunaygaz-ipo/kazakhstan-delays-flotation-of-national-oil-champion-as-ipo-market-stalls-sources-idUSL5N1ZZ5CF> (дата обращения: 23.08.2019).

⁸³ О примечательном недавнем случае см. Патрулич М., Лавров В. и Лозовский И. (2017), 'Kazakhstan's Secret Billionaires' [Тайные миллиардеры Казахстана], Проект по освещению организованной преступности и коррупции (OCCRP) 05.11.2017, <https://www.occrp.org/en/paradisepapers/kazakhstans-secret-billionaires> (дата обращения: 23.08.2019).

банк получил рефинансирование в размере 1,3 миллиардов долларов США, а в феврале 2019 года – еще 3,4 миллиардов долларов США. До февраля 2019 года банк контролировала семья экс-главы администрации Назарбаева Адильбека Жаксыбекова.⁸⁴

Через десять лет после глобального финансового кризиса и при нынешнем росте национального дохода более чем на 3% в год, такие проблемы нельзя и дальше списывать на «последствия» кризиса. Скорее, они отражают системные схемы кредитования аффилированных лиц, возникающие из укоренившихся и непрозрачных отношений «государство – госпредприятие – государственный банк», и моральный урон, наносимый такими отношениями. По сути, повторяющиеся сбои банковской системы являются системной чертой, при которой часть нефтяных доходов государства превращается в прибыль для крупнейших банков и их самых влиятельных клиентов. Между тем, доступ МСП к услугам финансовой системы недостаточен, особенно за пределами Нур-Султана и Алматы.

В рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» оценка казахстанской внешней торговли является самым слабым компонентом в его общем рейтинге

Еще одним препятствием для роста и модернизации является низкая эффективность внешней торговли Казахстана. В рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» оценка казахстанской внешней торговли является самым слабым показателем в его общем рейтинге. Если бы не эта категория, в которой Казахстан занимает 102-е место из 190, его общий балл и 28-е место в рейтинге могли быть еще более впечатляющими.⁸⁵ Как упоминалось ранее, любая страна, не имеющая выхода к морю, испытывает трудности при доступе к международным рынкам товаров, но в случае Казахстана они усугубляются проблемами с прохождением таможенных процедур, оформлением документов и проверками на границе. Строительство новых «сухих портов», улучшение транспортных сетей и других объектов материальной инфраструктуры принесет мало пользы, если не произойдет масштабных реформ в области «мягкой инфраструктуры» регуляторных систем.

В целом, указанные дисфункции политической экономики Казахстана угрожают ее долгосрочной эффективности. Примечательно, что ключевые успехи были достигнуты не благодаря, а вопреки существующей системе. Тенгизское, Карачаганакское и Кашаганское нефтяные месторождения являются предприятиями мирового уровня, которые преодолели огромные технические и геологические проблемы. Но их успех частично объясняется тем, что руководство и управление ими осуществляют западные компании, которые также являются их крупнейшими владельцами. Кроме того, эти проекты продолжают работать в условиях правовой стабильности и относительной свободы от политического и бюрократического влияния. По сути, они представляют собой анклав в казахстанской системе и не подвержены

⁸⁴ Жаксыбеков был назначен генеральным директором Цеснабанка 10 сентября 2018 года, в тот же день, когда его сняли с должности главы администрации президента. Ранее он занимал ряд руководящих постов, включая пост мэра Астаны (ныне Нур-Султан) и министра обороны. См. Казахстан 2.0 (2018), 'The back story of Dzhaksybekov's resignation' [Предыстория отставки Джаксыбекова], 21.09.2018, https://kz.expert/en/news/analitika/1011_the_backstory_of_dzhaksybekovs_resignation (дата обращения: 23.08.2019).

⁸⁵ Всемирный банк (2019), *Doing Business 2019: Training for Reform* [Ведение бизнеса, 2019 год: подготовка кадров для реформы], т.2, <http://documents.worldbank.org/curated/en/975621541012231575/Doing-Business-2019-Training-for-Reform> (дата обращения: 23.08.2019).

большинству регуляторных и институциональных проблем, стоящих перед остальными участниками этой системы. Несмотря на растущее давление, эти проекты функционируют не так, как другие экономические субъекты.

Это не единственный пример. Так, для разработки и реализации программ образования XXI века был создан флагман системы высшего образования, Назарбаев Университет в Нур-Султане. Он освобожден от обычного надзора со стороны Министерства образования, а его профессорско-преподавательский состав сформирован в основном из иностранных экспертов. Более свежим примером является Международный финансовый центр «Астана» (AIFC), открытый в июле 2018 года. Задуманный как финансовый центр для Центральной Азии, AIFC создает независимую судебную систему и юрисдикцию на основе английского права, международный арбитражный центр и новую фондовую биржу.

Хотя эти инициативы имеют безусловную ценность, такие центры передового опыта в различных секторах являются косвенным признанием ограничений более широкой системы. Идеальным решением было бы реформировать административные и регуляторные институты по всей стране, а не создавать исключительные анклавы. Неотложность перемен диктуется новыми серьезными проблемами, ожидающими Казахстан.

Грядущие проблемы

Перед Казахстаном стоят четыре серьезных экономических вызова: два внешних и два внутренних. Учитывая их характер, властям важно как можно скорее разобраться с недостатками нынешней политической экономики.

Первый вызов – демографический. По прогнозам специалистов, с 2020 по 2040 год численность населения Казахстана увеличится на 15% в результате всплеска рождаемости десять лет назад.⁸⁶ При правильном использовании более многочисленная рабочая сила может стимулировать развитие экономики. Но если не будут созданы достойные рабочие места, усилятся недовольство и социальная напряженность. Поэтому Казахстану следует развивать более трудоемкие отрасли с более высокой добавленной стоимостью, а не полагаться, в первую очередь, на нефтегазовый сектор.

Второй вызов – технологический. Появление в ближайшие десятилетия искусственного интеллекта, роботов и других цифровых технологий будет иметь серьезные экономические последствия для всех стран. Лучшая гарантия против негативного воздействия технологического прорыва и массовой безработицы – это инвестирование в человеческий капитал через образование.

Третий вызов исходит от мировых энергетических рынков. Казахстан по-прежнему сильно зависит от единственной переменной – цены на нефть. Подъем США в качестве мирового стабилизирующего производителя может привести к тому, что цена на нефть продолжит оставаться на более низкой отметке, чем на протяжении большей части прошлого десятилетия. Новая

⁸⁶ Рассчитано по данным ООН (2019), '2019 Revision of World Population Prospects' [Пересмотр мировых демографических перспектив на 2019 год], <https://population.un.org/wpp/> (дата обращения: 23.08.2019).

глобальная рецессия приведет к снижению цен на нефть, что неблагоприятно скажется на росте экономики и бюджете Казахстана. В более отдаленном будущем переход к постуглеродному миру будет иметь глубокие последствия для всех экспортеров углеводородов. Выставка ЭКСПО-2017 в Астане, посвященная теме альтернативной «энергии будущего», была похвальной и дальновидной инициативой для страны-крупного производителя нефти. Безусловно, чтобы подготовиться к описанному возможному сценарию, необходимо еще очень многое сделать. Стране нужна стратегия «зеленого роста» для решения насущной проблемы энергоемкости Казахстана, которая на данный момент является одной из самых высоких в мире.

Четвертый вызов связан с соседними странами-гигантами. Россия переживает экономические трудности и сталкивается с усиливающимися западными санкциями, последствия которых уже ощущает Казахстан. Падение курса рубля сделало российские товары относительно дешевыми, ударив по местным производителям. Это также усугубило проблемы управления нефтезависимой валютой. Как следствие, в последние годы тенге является одной из самых волатильных валют в мире. Волатильность тенге имеет несколько негативных последствий. Она стимулирует инфляцию; препятствует внутренним инвестициям, усугубляя валютный риск; увеличивает уязвимость граждан и компаний, имеющих долларовые кредиты; и подрывает доверие к валюте.⁸⁷

Действия России по расширению региональных экономических связей также принесли проблемы. Теоретически, с 2015 года между Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Россией существует взаимовыгодный единый рынок, созданный Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). На практике же, этот проект страдает от политической неопределенностью. В силу своих размеров Россия играет доминирующую роль в ЕАЭС. Москва пытается обеспечить гармонизацию торговой и регуляторной практики государств-членов на своих условиях и требует дальнейшей интеграции, например, путем введения единой валюты, которая ослабит суверенитет государств-членов. Ее отдельные действия, например, препятствование транзиту украинских товаров и введение запрета на импорт западных продуктов питания, нанесли ущерб интересам государств-членов. В 2014 году Назарбаев даже предположил, что Казахстан может покинуть ЕАЭС, если членство будет угрожать его суверенитету. Вступление Казахстана во Всемирную торговую организацию (ВТО) в 2015 году на более либеральных условиях, чем у России, привело к новым осложнениям в торговле внутри ЕАЭС.⁸⁸

Россия по-прежнему является крупнейшим торговым партнером Казахстана среди отдельных стран (хотя в 2018 году ее отрыв от Италии и Китая, непосредственно следующих за ней, уже был незначительным).⁸⁹ Россия

⁸⁷ Например, после почти двукратного снижения курса тенге к доллару в период с августа 2015 года по январь 2016 года потребительские цены выросли на 14,4% в 2016 году.

⁸⁸ Эти вопросы хорошо освещены в работе Драгневой Р. И Вольчук К. (2017), *The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power* [Евразийский экономический союз: соглашения, правила и осуществление власти], Исследовательская работа, Лондон: Королевский институт международных отношений <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-05-02-eurasian-economic-union-dragneva-wolczuk.pdf> (дата обращения: 23.08.2019).

⁸⁹ Министерство национальной экономики Республики Казахстан – Комитет по статистике (2019), *Внешняя торговля Республики Казахстан 2014–2018*, Нур-Султан: 2019.

также является жизненно важным долгосрочным транзитным маршрутом для экспорта энергоносителей. До сих пор Казахстан ловко лавировал в отношениях с Россией. Но делать это будет все сложнее, если Россия, в свете мрачных экономических перспектив и проблемных отношений с Западом (включая продолжающееся введение санкций), станет более подверженной кризисам, упрямой и непредсказуемой.

Подъем Китая представляет собой более широкое сочетание возможностей и проблем. Китайская инициатива «Пояс и путь», впервые объявленная президентом Си Цзиньпином в Астане в 2013 году, предполагает финансирование инфраструктуры в таких масштабах, которые несравнимы с возможностями ни одной другой страны, а также потоки доходов от транзитных услуг, связанных с перевозкой грузов в Европу. В лучшем случае, при эффективных внутренних реформах коннективность «Пояса и пути» поможет ослабить изоляцию Казахстана от основных рынков и стимулировать экономическое развитие.

В худшем случае, инициатива упрется в колоссальные проблемы, начиная с упомянутой ранее таможенной и пограничной практики и неопределенной экономики континентальных сухопутных маршрутов. Кроме того, существует риск, что более дешевые китайские товары помешают диверсификации экономики Казахстана, а более тесные экономические связи усилят нежелательное влияние Китая в Казахстане. Общественность уже сейчас с опаской относится к растущим инвестициям из Китая, особенно когда его компании привозят в Казахстан свою рабочую силу. В 2016 году состоялись редкие демонстрации против земельных реформ, вызванные опасениями, что реформы приведут к сдаче земли в аренду китайцам. Это заставило правительство отложить реформы, а министр экономики подал в отставку.⁹⁰

В целом, демографические тенденции создадут потребность в новых рабочих местах. Для технологической адаптации потребуется высококачественная система образования и рыночная среда, в которой могут процветать новаторы и предприниматели. По сравнению с международными стандартами, текущий уровень расходов на образование (менее 3% ВВП) и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (0,17% ВВП) является низким. Реагирование на неопределенность мирового рынка потребует большей экономической и институциональной устойчивости и меньшей зависимости от экспорта нефти. Обращение с гигантскими соседями потребует более сильной и более эффективной экономики.

Система Казахстана в ее нынешнем состоянии не позволит ему достичь указанных целей. Если статус-кво сохранится, Казахстан будет еще сильнее зависеть от нескольких ключевых нефтяных проектов и, вероятно, постарается выжать из них еще больше выгоды; глубоко укорененным останется извлечение ренты людьми на государственных постах; и государственный сектор по-прежнему будет доминировать над частным. Пострадают экономический рост, рабочие места и устойчивость. Ресурсное проклятие может усилить свою хватку.

⁹⁰ Подробнее см. в главе 7.

Китайская инициатива «Пояс и путь» открывает перспективы финансирования инфраструктуры в таких масштабах, которые несравнимы с возможностями ни одной другой страны

Лучшим решением было бы использовать подушку доходов от растущей добычи нефти для проведения структурных реформ, а не для их отсрочки, и для повышения качества институтов и человеческого капитала. Если Казахстан сможет снизить роль государства в экономике, реформировать свои институты и всерьез взяться за борьбу с коррупцией, он сможет не только повысить уровень жизни, но и стать более устойчивым и лучше подготовленным к новым вызовам и тенденциям, совместимости с международными рынками и напористости соседей.

Даже при лучшем сценарии реформы будут проходить с трудом, поскольку они потребуют нарушения порядков, выгодных влиятельным кругам. Некоторые изменения в политике могут быть особенно сложными для реализации в Казахстане. Например, целью приватизации является создание частных собственников, которые эффективно реагируют на рыночные стимулы. Но в любом процессе приватизации основными претендентами на доли в выставленных на продажу компаниях, скорее всего, будут полугосударственные компании, частично или полностью принадлежащие государству или иным образом связанные с политической элитой.

А если к участию в приватизации будут допущены иностранные участники, среди них, вероятно, будут российские и китайские фирмы. Передача государственных активов в подлинно частные руки без усугубления олигархической концентрации власти, возникшей в результате более ранней приватизации 1990-х годов, станет для руководства настоящим вызовом.⁹¹

Каковы перспективы проведения структурных реформ? Примечательно, что Казахстан, кажется, не страдает излишним самодовольством руководства, которого можно было бы ожидать от регионального лидера. Назарбаев часто критиковал аспекты той самой системы, которая сложилась при его руководстве. Иногда он выражал суровое и публичное недовольство неспособностью решить хронические проблемы, особенно в банковской системе. Его комментарии в январе 2019 года в адрес правительства в связи со сбоями банковском секторе были особенно поразительными: «Вы просто трусы, а не правительство и не министры».⁹² Назарбаев также предлагал смелые реформы для решения таких проблем, в частности, в его программе «100 конкретных шагов», обнародованной в мае 2015 года. Представители международных институтов отмечают, что казахстанские эксперты-технократы реалистично и откровенно признают как масштабность проблем в области реформ, так и силу корыстных интересов, противостоящих переменам. Пока трудно судить о том, какой стиль руководства выберет новый президент Касым-Жомарт Токаев, но если он так же, как и его предшественник, начнет проявлять явную неудовлетворенность нынешним положением вещей, будет интересно узнать, что он сделает, чтобы изменить его.

⁹¹ О приватизации 1990-х годов см. Пейруз С. (2012), 'The Kazakh neopatrimonial regime: balancing uncertainties among the "Family", oligarchs and technocrats' [Казахстанский неопатримониальный режим: баланс неопределенностей среди «семьи», олигархов и технократов], *Демократизация*, 20(4): стр.: 345–70.

⁹² Nur.kz (2019), Назарбаев – правительству: Вы просто трусы, 30.01.2019, <https://www.nur.kz/1775877-nazarbaev-pravitelstvu-vy-prosto-trusy.html> (дата обращения: 23.08.2019).

Казахстан ревностно относится к своей позиции в глобальных индексах и контрольных показателях и поддерживает активный диалог с основными международными институтами.⁹³ Вступление в ВТО было знаменательным шагом, а выполнение принятых в ее рамках обязательств поможет уменьшить барьеры для торговли и инвестиций, особенно в сфере услуг.⁹⁴ Страна также стремится присоединиться к ОЭСР и стать одной из 30 наиболее развитых экономик к 2050 году. Стремление достойно выглядеть в международных рейтингах и соответствовать международным стандартам обнадеживает. Но важно, чтобы Казахстан следовал не только букве, но и духу таких стандартов и чтобы он усвоил стоящие за ними нормы и ценности. Основной целью для Казахстана должно стать улучшение базовых системных характеристик, измеряемых в соответствующих рейтингах, а не просто достижение более высокого места в них. Последовательное выполнение законов и правил так же важно, как и их официальное принятие.

Кроме того, многие предложенные реформы направлены на развитие государства, а не на развитие рынка. Они создают новые инвестиционные проекты, которые повышают роль государства и воспроизводят проблемы, для решения которых они предназначены. Как выразился глава одной из стран-ветеранов международной организации, самое важное для государства – «уйти с дороги», а не пытаться решать порожденные им же проблемы.

И в других областях предлагаемые правительством инициативы воссоздают проблемы, которые они призваны решить. Спускаемые сверху требования по выполнению директив и планов побуждают чиновников использовать «штурмовой» подход к достижению – или созданию видимости достижения – результатов. Поощрение за демонстрацию быстрых улучшений подталкивает к поиску легких путей и быстрых решений, например, за счет импортных технологий или физических ресурсов, а не за счет более медленной, менее заметной, но существенной работы по созданию эффективных систем и институтов.

Примеры можно найти в секторе сельского хозяйства. Для развития мясной промышленности Казахстан импортировал скот из Северной Америки. Однако не была создана необходимая вспомогательная инфраструктура для оказания ветеринарной помощи, производства кормов, транспортного обеспечения и надлежащих систем управления. Порой это приводило к предсказуемо плачевным результатам. Несмотря на активную государственную поддержку в аграрном секторе, казахстанская пшеница имеет низкое качество и низкую урожайность по сравнению с международными стандартами.⁹⁵ Здесь, как и в других сферах экономической политики, приоритетом Казахстана должно быть не создание новых стратегий, инициатив и целей, а более последовательное и эффективное их выполнение.

⁹³ Сообщалось, что после того, как Казахстан опустился на одно место в рейтинге Всемирного банка по легкости ведения бизнеса в 2017 году, делегация Казахстана посетила Вашингтон, чтобы выяснить причину.

⁹⁴ ОЭСР (2017), *OECD Investment Policy Reviews* [Обзоры инвестиционной политики ОЭСР], глава 6.

⁹⁵ Index Mundi (2019), 'Wheat Yield by Country in MT/HA' [Урожайность пшеницы по стране, т/га], <https://www.indexmundi.com/agriculture/?commodity=wheat&graph=yield> (дата обращения: 23.08.2019).

Выводы

С учетом географических проблем и системного наследия, а также в сравнении с результатами деятельности других постсоветских производителей природных ресурсов, динамику экономических показателей Казахстана с момента обретения независимости можно охарактеризовать как «опережающую», скорее чем «нереализованную». В таких успехах не было ничего неизбежного: они стали результатом осознанного выбора политики, который мог бы быть другим, как в сопоставимых постсоветских странах. С обретением независимости Казахстан правильно разыграл свои непростые карты.

Однако не стоит забывать, что общая картина маскирует растущие проблемы. В первом десятилетии независимости Казахстан реформировался быстрее, чем похожие страны его группы, однако во втором десятилетии его реформы оказались самыми медленными. В начале 2000-х годов реформирование замедлялось по мере роста экономики, обусловленного, прежде всего, доходами от нефти и газа, которые генерировали, преимущественно, три крупных проекта, принадлежащие иностранным компаниям. Последние успешно работают не благодаря устойчивой местной бизнес среде, а потому, что они пользуются особым защищенным статусом СРП. Состояние же остального энергетического и горнодобывающего секторов радикально отличается от описанного выше и наглядно иллюстрирует, как правила системы, действующие вне СРП, могут помешать реализации большого природного потенциала.

В годы бурного роста ВВП накапливались новые политико-экономические дисфункции. Роль государства в экономике остается слишком большой. Государственные институты, регулирующие экономику, слишком слабы, предвзяты и пронизаны корыстными интересами, особенно в финансовом секторе. Управление торговлей остается дорогостоящим, коррумпированным и неэффективным процессом. Система, которая принесла успех в прошлом, должна развиваться дальше, если Казахстан действительно хочет решить демографические и технологические проблемы, адаптироваться к трансформации мировых энергетических рынков, а также справиться с двойными рисками, связанными с подъемом Китая и геополитическими претензиями переживающей упадок России.

Здесь нет места для самоуспокоенности. Подход «делай все то же, но только в большем объеме» не является залогом дальнейшего успеха. В принципе, высшее руководство, похоже, признает это и тесно сотрудничает с международными институтами, чтобы добиться заявленной цели и попасть в список наиболее развитых стран. Опасность заключается в том, что группы с корыстными интересами будут стремиться ограничить реформы техническими мерами и препятствовать осуществлению более значительных изменений.⁹⁶ Без более глубоких структурных реформ, направленных на развитие разнообразной и конкурентоспособной рыночной экономики, рост добычи нефти, вероятно, будет маскировать снижение относительных

⁹⁶ Доклад ОЭСР (2018), *Reforming Kazakhstan* [Реформирование Казахстана] дает отличный обзор.

показателей. В худшем случае, «ресурсное проклятие», которое до сих пор поражало Казахстан меньше, чем можно было ожидать, обрушится на него со всей силой.

В свое первое десятилетие независимости Казахстан продемонстрировал себе и другим, что смелая политика может принести большую пользу стране и ее народу. Ближе к концу третьего десятилетия стране необходимо снова проявить смелость. Руководству Казахстана было бы полезно подумать о новом этапе реформ, который бросит вызов наследию, накопившемуся за годы постсоветского существования. Провести реформы будет нелегко, как было нелегко завоевать и предыдущие победы, но они имеют ключевое значение для перспектив страны. Ведь, как отмечалось в начале этой главы, экономический выбор Казахстана также определит и его политическое будущее.

Автор хотел бы поблагодарить Билла Томпсона, Майка Гиффорда, анонимных рецензентов и авторов других глав этого доклада за их ценные комментарии. Он также благодарен многочисленным собеседникам в Казахстане за полезные обсуждения.

4. Политические и гражданские свободы и права человека

Джоанна Лиллис

Запад регулярно закрывает глаза на нарушения политических и гражданских свобод в Казахстане в угоду собственным интересам. Токаев обещает более толерантный подход, но ему предстоит еще очень многое сделать, чтобы доказать, что режим серьезно настроен на либерализацию.

Получив независимость, Казахстан, как и большинство других постсоветских стран, какое-то время подумывал о построении демократии по западному образцу, но, отказавшись от него в пользу модели под руководством Назарбаева, страна в течение 28 лет постепенно двигалась к авторитаризму. Отношение режима к правам человека при первом президенте было характерным признаком набирающего обороты авторитаризма. Постоянные нарушения политических и гражданских свобод в годы правления Назарбаева продолжились и после его отставки в марте.

Поскольку данный доклад не в силах охватить весь спектр проблем, связанных с защитой прав человека, в этой главе речь пойдет, главным образом, о несоблюдении гражданских и политических свобод, которое стало очевидным в связи с транзитом власти в Казахстане. В этой главе описаны обязательства по соблюдению прав человека, которые правительство не выполняет в нарушение подписанных им международных соглашений, а именно Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ)⁹⁷ и Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП),⁹⁸ а также собственной Конституции⁹⁹ и законодательства Казахстана.

Новая власть показала, что может воспользоваться отставкой Назарбаева для улучшения ситуации с защитой прав человека в стране, если посчитает, что это будет в ее интересах. Касым-Жомарт Токаев, новый президент, назвал себя «реформатором»¹⁰⁰ и предложил (своего рода) диалог с гражданским обществом,¹⁰¹ обязался либерализовать ограничительное законодательство, регулирующее право на протест,¹⁰² и разрешил некоторые демонстрации.¹⁰³ Хотя до «Казахской весны» еще далеко, но ощутимо дует ветер перемен. Внешним игрокам следует воспользоваться этими позитивными сдвигами и подтолкнуть Казахстан к проведению реформ.

⁹⁷ ООН (1948), Всеобщая декларация прав человека, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (дата обращения: 13.08.2019).

⁹⁸ ООН (1966), Международный пакт о гражданских и политических правах, Управление Верховного комиссара по правам человека, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (дата обращения: 13.08.2019).

⁹⁹ Полный текст см. Посольство Республики Казахстан в Королевстве Нидерландов (без даты), Конституция Республики Казахстан, <http://mfa.gov.kz/en/hague/content-view/the-constitution-of-the-republic-of-kazakhstan>.

¹⁰⁰ Симмонс А. М. (2019), 'Kazakhstan's Newly Elected Leader Calls Himself a "Reformer"' [Новоизбранный лидер Казахстана называет себя «реформатором»], *Wall Street Journal*, 13.06.2019, <https://www.wsj.com/articles/kazakhstans-newly-elected-leader-calls-himself-a-reformer-11560452047> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁰¹ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), Выступление Касым-Жомарта Токаева на официальной церемонии вступления в должность избранного Президента Республики Казахстан, 12.06.2019, http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-kasym-zhomarta-tokaeva-na-oficialnoi-ceremonii-vstupleniya-v-dolzhnost-izbrannogo-prezidenta-respubliki-kazahstana (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁰² Радио Азаттык (2019), Токаев обещает новый закон о митингах. Скепсис активистов, 17.06.2019, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-tokayev-protests-law/30003748.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁰³ Радио Азаттык (2019), Два разных митинга за политические перемены, 30.06.2019, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-rallies-in-almaty-and-nur-sultan/30028339.html> (дата обращения: 13.06.2019).

При Назарбаеве правительство формально выступало за демократические ценности и уважение прав человека, но на деле подавляло политические и гражданские свободы. Режим становился все более нетерпимым не только к антиправительственным протестам, но и к выражению мнений, противоречащих его представлениям о том, каким должен быть Казахстан и как должны думать его люди.

Самые незначительные проявления несогласия с политикой режима воспринимались им как реальная угроза собственному существованию, обнажая тем самым глубокую неуверенность в истинном уровне общественной поддержки Назарбаева. Правительство до сих пор с большой неохотой признает существование проблем, поскольку те развенчивают миф о том, что Назарбаев пользуется почти стопроцентной общественной поддержкой, которая остается краеугольным камнем официальной идеологии для содействия легитимности режима. В результате, политические, экономические и социальные проблемы не воспринимаются всерьез и остаются нерешенными. Это привело к растущему недовольству и вызвало протесты, которые разразились после отставки Назарбаева. В целом, реакция правительства на вспышки инакомыслия свелась к подавлению выступлений и арестам.

Несмотря на ограниченную власть, у Токаева есть шанс разорвать этот порочный круг. Ослабив контроль государства и вступив в подлинный диалог с руководимыми им людьми, он может реформировать как политику, так и практику. В день своей инаугурации в июне он озвучил обнадеживающий лозунг: «Разные мнения, но единая нация – вот главный ориентир».¹⁰⁴ Но выполнять обещания либерализации намного труднее, чем произносить лозунги. Назарбаев сохранил широкие полномочия, а принятый в октябре указ предоставил ему – как председателю Совета безопасности – право проводить кадровые назначения в высших политических и правоохранительных структурах. Это дало ему дополнительные рычаги влияния, которые на практике могут означать право вето.¹⁰⁵ Такое расширение роли аппарата безопасности в принятии решений вызывает беспокойство и усугубляет опасения, что бывший президент и силовики в его окружении могут противодействовать реформам. Тем не менее, прагматичные политики, включая Токаева, а при определенных условиях и Назарбаева, могут прийти к выводу, что демократическая либерализация и меры по укреплению прав человека совпадают с интересами режима, как в его способности позволять, так и в возможности контролировать проявления недовольства.

Несмотря на нарушения прав человека, в Казахстане есть некий фундамент для дальнейшей работы. Казахстанцы пользуются большими политическими и гражданскими свободами, чем некоторые их соседи (сравнение выходит за рамки данного доклада). Многие уважают, а некоторые даже почитают,

Народное недовольство политическими и социально-экономическими проблемами, все чаще и громче выплескиваемое в Интернете и на улицах, говорит о том, что общественный договор себя исчерпал

¹⁰⁴ Муканов Б. и Масанов Ю. (2019), В Нур-Султане прошла инаугурация президента Касым-Жомарта Токаева, Informburo, 12.06.2019, <https://informburo.kz/novosti/inauguraciya-prezidenta-kasym-zhomarta-tokaeva-novost-dopolnyaetsya-.html> (дата обращения: 23.09.2019).

¹⁰⁵ Reuters (2019), 'Kazakhstan's Nazarbayev to confirm ministers, governors: decree' [Утверждать министров и губернаторов в Казахстане будет Назарбаев: указ], 21.10.2019, <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-nazarbayev/kazakhstan-nazarbayev-to-confirm-ministers-governors-decree-idUSKBN1X0112> (дата обращения: 29.10.2019).

Назарбаева (см. главу 1). Многие беспрепятственно одобрили Токаева как его избранного преемника. Многие принимают негласный общественный договор, при котором социальная стабильность и относительный рост благосостояния предлагаются в обмен на ограниченные политические и гражданские свободы. Те, кто соглашаются на этот компромисс, обычно живут без притеснений со стороны государства.

Однако народное недовольство политическими и социально-экономическими проблемами, все чаще и громче выплескиваемое в Интернете и на улицах, говорит о том, что компромисс себя исчерпал. Транзит власти выпустил из бутылки джина общественного разочарования, а задержание тысяч мирных демонстрантов в начале правления Токаева только усугубило возмущение народа. При Назарбаеве люди, которые отвергли общественный договор и вышли за рамки дозволенного в выражении своего мнения, подвергались оскорблениям, запугиваниям, судебным преследованиям, тюремному заключению и порой насилию. Токаеву нужно разорвать этот порочный круг.

При Назарбаеве администрация невидимой сетью охватила практически все аспекты общественной жизни: от политики до прессы, от гражданского общества до религиозных обрядов и профсоюзного движения. Поскольку избавиться от организованной оппозиции на политической сцене в Казахстане оказалось легче, чем убрать причины общественного недовольства, власти потратили и продолжают тратить много времени и энергии, преследуя сторонников реформ. Перенаправление усилий администрации на решение проблем, а не на подавление инакомыслия пойдет на пользу не только населению Казахстана, но и его правителям, которые могут повысить социальную стабильность и экономическую конкурентоспособность путем защиты прав человека. Нетерпимость к альтернативным взглядам препятствует развитию ответственного управления и формированию рациональной политики, что может привести к опасным последствиям в будущем. В ноябре организация «Human Rights Watch» заявила, что Токаев до сих пор «не смог приблизить Казахстан к нормам ООН в области прав человека».¹⁰⁶ Время покажет, выполнит ли Токаев свое обещание возглавить «слушающее государство» – правительство, которое слушает граждан и открыто для конструктивного диалога.

Человеческое достоинство

Правительство Казахстана считает, что права человека «тесно связаны с развитием, а именно с экономическим ростом, политическим и социальным развитием».¹⁰⁷ На заседании Совета по правам человека ООН в 2011 году министр заявил, что Казахстан прилагает значительные и очень похвальные

¹⁰⁶ Human Rights Watch (2019), 'Kazakhstan: UN Review Should Press for Reforms' [Казахстан: обзор ООН должен отстаивать необходимость реформ], 04.11.2019, <https://www.hrw.org/news/2019/11/04/kazakhstan-un-review-should-press-reforms> (дата обращения: 04.11.2019).

¹⁰⁷ ООН (2016), 'Human Rights Committee reviews the report of Kazakhstan' [Комитет по правам человека рассматривает доклад Казахстана], Управление Верховного комиссара по правам человека, 23.06.2016, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20166&LangID=E%20http://kazakhstanhumanrights.com/> (дата обращения: 13.08.2019).

Казахстан подошел к улучшению экономического и социального благосостояния страны гораздо внимательнее, чем многие соседи. Это дало ощутимые результаты: от существенного снижения уровня бедности до резкого увеличения продолжительности жизни после обретения независимости

усилия по улучшению сфер, которые «непосредственно касаются основных прав наших граждан на достойную и качественную жизнь», таких как здравоохранение, образование, создание рабочих мест и сокращение бедности.¹⁰⁸ Это действительно так, хотя утверждение, что Казахстан «упорно работал над реализацией основных прав и свобод человека» остается весьма спорным, учитывая ограничения на осуществление базовых политических и гражданских свобод.

Казахстан подошел к улучшению экономического и социального благосостояния страны гораздо внимательнее, чем многие соседние страны. Это дало ощутимые результаты: от существенного снижения уровня бедности до резкого увеличения продолжительности жизни после обретения независимости.¹⁰⁹ Государство решительно выступает за защиту прав меньшинств, которые составляют 32% населения. Существуют антидискриминационные законы, предоставляется обучение на языках меньшинств, право на официальное использование русского языка (языка крупнейшего меньшинства) наравне с казахским закреплено законом.

Когда международное сообщество поднимает вопрос о посягательствах на политические и гражданские свободы в Казахстане, правительство смещает акцент с ущемления прав человека на свои более эффективные действия по защите прав меньшинств и успехи в достижении целей развития. Оно признает свою плохую репутацию в отношении гражданских свобод, но отрицает существование системных нарушений, несмотря на то, что многие базовые права гарантированы де-юре, но попираются на практике.

То, что западные державы уклоняются от публичного противостояния Казахстану, надежному союзнику в нестабильном регионе, укореняет у режима чувство безнаказанности. Озабоченное своим имиджем, правительство привлекло известнейшие лоббистские фирмы мира, чтобы те помогли настроить тонкую стратегию по связям с общественностью в ответ на критику, развернув альтернативный нарратив о «молодой» стране, идущей по пути к демократии.¹¹⁰ Вместо того, чтобы сосредоточиться на исправлении своей репутации в отношении политических и гражданских свобод, правительство прибегает к отвлекающим маневрам, отрицанию и контрпропаганде.

¹⁰⁸ Лиллис Дж. (2011), 'Kazakhstan: Astana's Rights Record in the Spotlight' [Казахстан. В центре внимания: позиция Астаны в отношении прав человека], Eurasianet, 11.03.2011, <https://eurasianet.org/kazakhstan-astanas-rights-record-in-the-spotlight> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁰⁹ Всемирный банк (2019), Казахстан, <https://data.worldbank.org/country/kazakhstan> (дата обращения: 13.08.2019); и ПРООН (2018), 'Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update' [Индексы и индикаторы человеческого развития: статистическое обновление, 2018 год], http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KAZ.pdf (дата обращения: 19.09.2019).

¹¹⁰ Готев Г. (2017), 'Kazakhstan, a fledgling democracy bent on "stability"' [Казахстан, молодая демократия, настроенная на «стабильность»], Euractiv, 03.11.2017, <https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/kazakhstan-fledgling-democracy-bent-on-stability/> (дата обращения: 13.08.2019).

Политические свободы

Казахстан является демократией только на словах; здесь проходят не выборы, а микроуправляемые плебисциты, призванные придать демократический блеск процессуальным действиям, чтобы узаконить политический выбор режима и увековечить его существование. Президентские выборы в июне 2019 года прошли по той же формуле, хотя и с большими усилиями по их легитимации: впервые за 14 лет в избирательный бюллетень был включен кандидат с опытом оппозиционной политики Амиржан Косанов.¹¹¹ Касым-Жомарт Токаев, кандидат правящего режима, получил 71 процент голосов и стал законно избранным президентом.

За время своего правления Назарбаев увеличил свою долю голосов до умопомрачительного уровня: 98 процентов в 2015 году. Организованная политическая оппозиция была практически ликвидирована: то, что не успели запретить суды, увяло за счет давления режима и партийных распрей или было узурпировано проправительственными силами.¹¹² Парламентские выборы превратились в беззубые мероприятия, проходящие среди сторонников правительства, избегающих политических дебатов. Присутствие оппозиционных партий в парламенте сократилось до нуля после 2007 года, когда на выборах был создан однопартийный законодательный орган, состоящий только из представителей правящей партии «Нур Отан». В результате выборов 2012 и 2016 годов два пропрезидентских движения («Ак Жол» и Коммунистическая народная партия Казахстана) получили небольшое количество мест, создав демократическую ширму для сговорчивого законодательного органа. Следующие выборы – назначенные на 2021 год, хотя возможно и досрочное голосование – могут обеспечить более плюралистический парламент как часть стратегии политического транзита. Однако если режим продолжит манипулировать формированием партий и контролировать их деятельность, политический процесс останется нисходящим и недемократическим и не сможет обеспечить парламентский плюрализм, столь необходимый для Казахстана в постназарбаевском ландшафте.¹¹³

Наблюдатели от Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) никогда не считали выборы в Казахстане свободными и справедливыми. Токаев отмахнулся от выводов ОБСЕ о том, что президентские выборы в июне 2019 года продемонстрировали «несоблюдение основных прав» и «недостаточное уважение к демократическим стандартам».¹¹⁴

¹¹¹ France 24/AFP (2019), 'Nazarbayev protégé wins Kazakhstan elections marred by protests' [Назарбаевский протее побеждает на выборах в Казахстане, омраченных протестами], 10.06.2019, <https://www.france24.com/en/20190610-kazakhstan-presidential-election-tokayev-nazarbayev-protesters-arrested> (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹² Лиллис Дж. (2011), 'Democracy, Kazakh-Style' [Демократия в казахском стиле], Eurasianet, 05.07.2011, <https://eurasianet.org/democracy-kazakh-style> (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹³ О Бичейн Д. и Кевлихан Р. (2017), 'Menus of Manipulation: Authoritarian Continuities in Central Asian Elections' [Меню манипуляции: авторитарная преемственность на выборах в Центральной Азии], *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 25(4): стр. 407–34, <https://muse.jhu.edu/article/675781> (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹⁴ Ваал Т. и Гордеева М. (2019), 'Nazarbayev's handpicked successor Tokayev elected Kazakh president' [Утвержденный Назарбаевым преемник Токаев избран президентом Казахстана], Reuters, 10.06.2019, <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-election/nazarbayevs-handpicked-successor-tokayev-elected-kazakh-president-idUSKCN1TBOJA> (дата обращения: 13.08.2019).

Позже он утверждал в авторской колонке, опубликованной в американских СМИ, что «мирная передача власти и конкурентные выборы» показали, что «демократия укоренилась» в Казахстане.¹¹⁵ Этот режим отрицания перекликался с тем, как Назарбаев всегда отбивался от критики, навязывая «потемкинские» политические процессы в качестве доказательства демократических достижений Казахстана. «У нас открытые, свободные, альтернативные выборы Президента, три политические партии присутствуют у нас в Парламенте, у нас работает оппозиция», – сказал однажды Назарбаев.¹¹⁶ Бывший президент открыто высказывает подозрения в отношении демократии западного образца, а это наводит на мысль, что он не намерен поощрять или разрешать Казахстану принять ее при его жизни. В 2019 году он говорил о своем подозрении в отношении «людей, которые следуют за Западом и хотят построить демократию».¹¹⁷

Также существуют ограничения на участие населения в местном самоуправлении. Мэры городов и губернаторы регионов назначаются президентом. В небольших городах и деревнях мэров избирают местные советы, в которых преобладает партия «Нур Отан».¹¹⁸

Монополизация правящей элитой политического процесса и сведение роли граждан к голосованию за угодных режиму кандидатов нарушают право на свободное участие в управлении, общественных делах и свободных выборах, закрепленное в ВДПЧ (статья 21), МПГПП (статья 25), а также в Конституции Казахстана (статья 3) и законе о выборах (статьи 1, 3, 8). Правительство не выполняет предусмотренные в Копенгагенском документе ОБСЕ обязательства «проводить подлинно демократические выборы в более широком контексте уважения прав человека, которые являются свободными, справедливыми, прозрачными и подотчетными через верховенство права».¹¹⁹

В 2017 году Назарбаев передал часть своих полномочий правительству и парламенту, чтобы подготовить политическую систему к своему уходу.¹²⁰ Однако, чтобы стать эффективными, эти заявленные реформы должны быть подкреплены реальными изменениями, в том числе за счет создания

¹¹⁵ Токаев К. (2019), 'Kazakhstan will continue championing dialogue and cooperation' [Казахстан продолжит поддерживать диалог и сотрудничество], *The Hill*, 20.09.2019, <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/462222-kazakhstan-will-continue-championing-dialogue-and> (дата обращения: 23.09.2019).

¹¹⁶ Tengrinews (2013), Назарбаев пригласил британских журналистов остаться в Казахстане и поговорить с людьми, 01.07.2013, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-priglasil-britanskih-jurnalistov-ostatsya-237171/ (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹⁷ Бисенов Н. (2019), 'Former Kazakh strongman backs successor in presidential election' [Бывший казахский силовик поддерживает преемника на президентских выборах], *Nikkei Asian Review*, 23.04.2019, <https://asia.nikkei.com/Politics/Former-Kazakh-strongman-backs-successor-in-presidential-election> (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹⁸ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2013), Обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева по итогам выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельского округа, 10.08.2013, http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nanazarbaeva-po-itogam-vyborov-akimov-gorodov-raionnogo-znacheniya-selskih-okrugov-poselkov-i-sel-ne-vhodyashchih-v-sostav-selskogo-okruga (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹⁹ ОБСЕ (2003), *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* [Существующие обязательства по демократическим выборам в государствах-участниках ОБСЕ], Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), <https://www.osce.org/odihr/elections/13957?download=true> (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁰ Абдурасулов А. (2017), 'Kazakhstan constitution: Will changes bring democracy?' [Конституция Казахстана: принесут ли изменения демократию?], *Новости Би-би-си*, 06.03.2017, <https://www.bbc.com/news/world-asia-39177708> (дата обращения: 13.08.2019).

плюралистического парламента, который будет использовать свои полномочия для привлечения правительства к ответственности. Токаев понимает это: он использовал свое первое обращение к нации, чтобы озвучить лозунг «сильный президент – влиятельный парламент – подотчетное правительство», который, как он признал, является «не свершившимся фактом, а целью, к которой мы должны двигаться ускоренными темпами».¹²¹ Он также пообещал «политическую трансформацию», хотя и постепенную, потому что «успешные экономические реформы уже невозможны без модернизации общественно-политической жизни страны». Он назвал развитие многопартийной системы, политической конкуренции и плюрализма мнений в качестве целей, которые будут служить долгосрочной стабильности системы. Совершенно очевидно, что лица, принимающие решения, осознают необходимость реформы, но существует риск, что чересчур осторожные административные меры, предпринимаемые в течение этого транзитного периода, могут не дать адекватного ответа на требования граждан о подотчетности и участии. Есть признаки небольшого расширения пространства для независимой политической деятельности: кампания за демократические реформы, проводимая движением «Oya, Qazaqstan» («Проснись, Казахстан»), сформированная в апреле 2019 года, прошла в целом беспрепятственно, хотя ее активисты сообщили, что некоторые из них находились под наблюдением, подвергались преследованиям и были задержаны при мониторинге протестов.¹²²

Правящая элита может воспринимать демократические реформы как противоречащие их личным интересам. Однако по мере нарастания требований о том, чтобы политическая воля народа была услышана, казахстанским лидерам придется пойти им на встречу, иначе протестные настроения накалятся. Плюралистическая политика может также генерировать свежие идеи для решения политических, экономических и социальных проблем по мере продвижения Казахстана в постназарбаевское будущее. Ограничения политических свобод препятствуют политическим дебатам, сдерживая творческую разработку политики. Когда свежие идеи не просто не одобряются, а исключаются, преобладает групповое мышление и происходит застой в формировании политики.

Свобода слова

СМИ в наморднике

От прежних средств массовой информации, когда-то динамичных, пусть и ограниченных авторитарным режимом, не осталось и следа. Независимые издательства и веб-порталы часто закрываются. Пресса насильно пропитана пропагандой режима, хотя критические репортажи допускаются при

¹²¹ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), 'President of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev's State of the Nation Address, September 2, 2019' [Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2 сентября 2019 г.], http://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/president-of-kazakhstan-kassym-jomart-tokayevs-state-of-the-nation-address-september-2-2019 (дата обращения: 20.09.2019).

¹²² Лиллис Дж. (2019), 'Kazakhstan: Waking up to reform' [Казахстан: пробуждение к реформам], Eurasianet, 11.06.2019, <https://eurasianet.org/kazakhstan-waking-up-to-reform> (дата обращения: 23.09.2019).

условии, что они не выходят за определенные рамки. Граждане имеют доступ к некоторым независимым внутренним и международным источникам новостей, а также к социальным сетям. Журналисты и издания, выступающие с резкой критикой, становятся жертвами сфабрикованных уголовных дел, а иногда насилия и запугивания. Казахстан входит в число худших стран мира по показателю свободы прессы, занимая 158 позицию из 180, по данным организации «Репортеры без границ».¹²³ Правительство отвергает такой рейтинг как «субъективный».¹²⁴

После обретения независимости в 1991 году число частных средств массовой информации в Казахстане резко выросло, и в стране какое-то время существовал плюрализм прессы. Однако к середине 1990-х годов на издателей и репортеров, резко критикующих власть, стало оказываться давление,¹²⁵ а растущая политическая напряженность привела к тому, что в 1995 году Назарбаев распустил парламент.¹²⁶ В начале 2000-х годов Назарбаев столкнулся с рядом политических проблем: основанием реформаторского движения «Демократический выбор Казахстана» (ДВК) и разоблачением скандала о нефтяных контрактах и выплате «откатов», так называемого «Казахгейта».¹²⁷ Реакцией режима и связанных с ним лиц на сообщения СМИ об этом скандале стала волна запугивания. В 2002 году к стене редакции газеты «Республика» был приколот труп обезглавленной собаки, а в окно офиса кто-то бросил бутылки с зажигательной смесью.¹²⁸ Журналист-правозащитник Сергей Дуванов был избит и получил ножевое ранение, а затем был заключен в тюрьму по обвинению в изнасиловании; многие придерживались версии, что его дело было сфабриковано.¹²⁹

Подозрительность режима в отношении независимых средств массовой информации возросла после «цветных революций», свергнувших авторитарных лидеров в бывших советских республиках в 2003–2005 годах, судьбу

¹²³ Репортеры без границ (2019), '2019 World Press Freedom Index' [Всемирный индекс свободы прессы 2019 года], <https://rsf.org/en/ranking#> (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁴ Tengrinews (2019), В Казахстане нет критической ситуации со свободой слова – Абаев, 25.06.2019, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazakhstan-kriticheskoy-situatsii-svobodoy-slova-abaev-372239/ (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁵ Human Rights Watch (1999), 'Kazakhstan's Post-Soviet Political Process, 1992–1997' [Постсоветский политический процесс в Казахстане, 1992–1997 годы], <https://www.hrw.org/reports/1999/kazakhstan/Kaz1099b-02.htm> (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁶ Reuters (1995), 'Kazakh parliament ended' [Распущен казахстанский парламент], 12.03.1995, <https://www.nytimes.com/1995/03/12/world/kazakh-parliament-ended.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁷ Стоджилл Р. (2006), 'Oil, Cash and Corruption' [Нефть, деньги и коррупция], *Нью-Йорк Таймс*, 05.11.2006, <https://www.nytimes.com/2006/11/05/business/yourmoney/05giffen.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁸ Була А. (2002), 'Kazakhstan: Nonstate Media Under Fire' [Казахстан: негосударственные СМИ под прицелом], Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 29.05.2002, <https://www.rferl.org/a/1099837.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹²⁹ Репортеры без границ (2003), 'Sergei Duvanov sentenced, on appeal, to three and a half years in prison – Reporters without Borders denounces what it considers a parody of justice' [Сергей Дуванов в апелляционном порядке приговорен к трем с половиной годам лишения свободы – «Репортеры без границ» осуждают приговор, считая его пародией на правосудие], 11.03.2003, <https://rsf.org/en/news/sergei-duvanov-sentenced-appeal-three-and-half-years-prison-reporters-without-borders-denounces-what> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Вайнс М. (2002), 'Critic of Kazakh Leader Is Ailing in 6th Day of Hunger Strike' [Критик казахстанского лидера болеет в 6-й день голодовки], *Нью-Йорк Таймс*, 07.11.2002, <https://www.nytimes.com/2002/11/07/world/critic-of-kazakh-leader-is-ailing-in-6th-day-of-hunger-strike.html?mtref=www.google.com&gwh=052069E2A5E852B52663F97253FDF65A&gwt=pay&assetType=REGIWALL> (дата обращения: 13.08.2019).

которых оставшиеся автократы региона не хотели бы повторить. Еще один переломный момент наступил в 2012 году, когда была запрещена деятельность 36 новостных изданий (включая «Республику») в связи с обвинением, что они якобы призывали к массовым беспорядкам в Западном Казахстане, которые привели к человеческим жертвам. Это вызвало международную обеспокоенность, которая была оставлена без внимания.¹³⁰ После публикации просочившихся электронных писем чиновников власти прибегли к преследованию связанных с «Республикой» лиц, проживавших в изгнании, через международные суды. Некоторые представители власти подозревались в использовании грязных уловок, включая установку на компьютеры вредоносных программ, позволяющих шпионить за оппонентами режима.¹³¹ Журналистку, ранее работавшую в «Республике», заключили в тюрьму по обвинению в публикации заведомо ложной информации.¹³²

Кампания против «Республики» была частью более широкого противостояния между администрацией и ее заклятым врагом, олигархом Мухтаром Аблязовым, проживающим во Франции. Суды в Казахстане признали Аблязова виновным в совершении преступлений от хищения в особо крупных размерах до заказного убийства. Он отрицает все обвинения, характеризуя их как политически мотивированные.¹³³ Власти настойчиво преследуют в судебном порядке средства массовой информации и комментаторов в социальных сетях, которые, как они полагают, поддерживают Аблязова (открыто выступающего за смену режима в Казахстане) или его движение ДВК. В 2018 году движение было признано экстремистским и запрещено в Казахстане; запрет обеспечивает правовые основания для судебного преследования его сторонников, которые часто подвергаются аресту, тюремному заключению или другим юридическим санкциям.¹³⁴ В 2019 году к ответственности были привлечены десятки людей.¹³⁵

Власти также закрывают критически настроенные медиа организации, не имеющие никаких мыслимых связей с Аблязовым,¹³⁶ журналистов

¹³⁰ Репортеры без границ (2012), 'Main opposition media silenced in space of a month' [Основные оппозиционные СМИ заставили замолчать в течение месяца], 28.12.2012, <https://rsf.org/en/news/main-opposition-media-silenced-space-month> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Миссия США в ОБСЕ (2012), 'Statement on Kazakhstan' [Заявление о Казахстане], 13.12.2012, https://osce.usmission.gov/dec1312_kazakhstan/ (дата обращения: 13.08.2019).

¹³¹ Хантер М. (2016), 'Operation Manul' [Операция «Манул»], Фонд электронных рубежей, 04.08.2016, www.eff.org/wp/operation-manul (дата обращения: 13.08.2019).

¹³² Комитет по защите журналистов (2016), 'Kazakhstan court sentences journalist to jail over reports on bank' [Казахстанский суд приговорил журналиста к тюремному заключению за репортажи о банке], 23.05.2016, <https://cpj.org/2016/05/kazakhstan-court-sentences-journalist-to-jail-over.php> (дата обращения: 13.08.2019).

¹³³ Радио Свободная Европа/Радио Свобода (2018), 'Fugitive Kazakh Banker, Nazarbaev Foe Sentenced To Life In Prison' [Беглый казахстанский банкир, враг Назарбаева приговорен к пожизненному заключению], 27.11.2018, <https://www.rferl.org/a/fugitive-kazakh-banker-nazarbaev-foe-sentenced-to-life-in-prison/29623588.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹³⁴ Международное партнерство по правам человека (2018), 'Kazakhstan: State vilifies opposition movement and its alleged supporters as "extremists"' [Казахстан: государство обвиняет оппозиционное движение и его предполагаемых сторонников в «экстремизме»], 03.04.2018, <https://www.iphronline.org/kazakhstan-state-vilifies-opposition-movement-alleged-supporters-extremists.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹³⁵ Радио Азаттык (2019), Активистке Акмарал Керимбаевой ограничили свободу «за участие» в запрещенном движении, 28.10.2019, <https://rus.azattyq.org/a/30239929.html> (дата обращения: 04.11.2019).

¹³⁶ Лиллис Дж. (2015), 'Kazakhstan: Court Closes Embattled Magazine' [Казахстан: суд закрыл опальный журнал], Eurasianet, 22.10.2015, <https://eurasianet.org/kazakhstan-court-closes-embattled-magazine> (дата обращения: 13.08.2019).

сажают в тюрьму по ложным обвинениям.¹³⁷ Запрещение журналистам, активистам гражданского общества и профсоюзным активистам заниматься профессиональной деятельностью – это еще одна тактика, которую режим использует, чтобы заглушить критиков.¹³⁸

Нынешний транзит власти повторяет сценарий, который преобладал во время правления Назарбаева, когда притеснения СМИ сопровождались периодами политической напряженности. В марте 2019 года власти предприняли необычный шаг по судебному преследованию двух корреспондентов из международной новостной организации «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» (РСЕ/РС). Две коллеги – Сания Тойкен и Светлана Глушкова – были арестованы во время освещения акций протеста. Обе отрицали свою вину, но тем не менее были осуждены: Тойкен – за неповиновение полиции, а Глушкова – за нанесение телесных повреждений.¹³⁹ В 2019 году произошел целый ряд подобных инцидентов, включая задержание журналистов во время освещения акций протеста,¹⁴⁰ действия провокаторов, пытавшихся предотвратить видеосъемку,¹⁴¹ и нападения на корреспондентов во время пресс-конференций.¹⁴² В июле наблюдатель за свободой прессы «Адил соз» выразил обеспокоенность по поводу «эскалации насилия в отношении журналистов».¹⁴³ В целом, в отличие от некоторых других стран Центральной Азии, правительство без ограничений выдает аккредитацию иностранным журналистам для освещения событий. Однако семи репортерам «РСЕ/РС» было отказано в аккредитации для освещения июньских президентских выборов.¹⁴⁴

¹³⁷ Посольство и Консульство США в Казахстане (2016), 'Statement on the Conviction of Kazakhstan Union of Journalists President Seitkazy Matayev' [Заявление об осуждении Президента Союза журналистов Казахстана Сейтказы Матаева], 06.10.2016, <https://kz.usembassy.gov/statement-conviction-kazakhstan-union-journalists-president-seitkazy-matayev/> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Reuters (2016), 'Father and son jailed for embezzlement in Kazakhstan media trial' [Отец и сын заключены в тюрьму за растрату во время судебного процесса над казахстанскими СМИ], 03.10.2016, <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-press/father-and-son-jailed-for-embezzlement-in-kazakhstan-media-trial-idUSKCN1231HZ?il=0> (дата обращения: 13.08.2019).

¹³⁸ Репортеры без границ (2017), 'Opposition newspaper editor freed, but banned from journalism' [Редактор оппозиционной газеты освобожден, но лишен права заниматься журналистской деятельностью], 07.09.2017, <https://rsf.org/en/news/opposition-newspaper-editor-freed-banned-journalism> (дата обращения: 13.08.2019).

¹³⁹ РСЕ/РС (2019), 'Current Time Reporter Fined In Kazakhstan, Vows To Appeal' [Репортер «Настоящего времени» оштрафован в Казахстане, обещает подать апелляцию], 02.04.2019, <https://www.rferl.org/a/current-time-reporter-fined-in-kazakhstan-vows-to-appeal/29856950.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴⁰ Репортеры без границ (2019), 'Kazakh reporters arrested while covering protests' [Казахстанские журналисты арестованы во время освещения протестов], 28.03.2019, <https://rsf.org/en/news/kazakh-reporters-arrested-while-covering-protests> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴¹ РСЕ/РС (2019), 'Kazakhstan Targets Protesters, RFE/RL, And Other Media On Election Day' [Казахстан преследовал протестующих, РСЕ/РС и другие СМИ в день выборов], 09.06.2019, <https://pressroom.rferl.org/a/kazakhstan-targets-protesters-rferl-other-media-on-election-day/29989767.html> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Радио Азаттык (2019), 'Воспрепятствование работе журналистов, «не замеченное» министрами, 09.07.2019, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-abayev-turgumbayev-men-in-black/30045126.html> (дата обращения: 31.10.2019).

¹⁴² РСЕ/РС (2019), 'Women Attack Journalists At Kazakh Press Conference' [Женщины нападают на журналистов на пресс-конференции в Казахстане], 22.07.2019, <https://www.rferl.org/a/gang-of-women-attack-journalists-at-press-conference-in-kazakhstan/30068865.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴³ Adilsoz (2019), 'Заявление Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» о недопустимости эскалации насилия в отношении журналистов, 23.07.2019, <http://www.adilsoz.kz/news/show/id/3015> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴⁴ РСЕ/РС (2019), 'Seven RFE/RL Journalists Denied Accreditation To Cover Kazakh Presidential Vote' [Семи журналистам РСЕ/РС отказано в аккредитации для освещения президентских выборов в Казахстане], 08.06.2019, <https://www.rferl.org/a/seven-rfe-rl-journalists-denied-accreditation-for-kazakh-presidential-vote/29988536.html> (дата обращения: 13.08.2019).

Ограничения свободы прессы и свободы слова нарушают право на свободу выражения мнений, закрепленное в ВДПЧ (статья 19), МПГПП (статья 19), а также в Конституции Казахстана (статья 20) и законе о СМИ (статья 2).¹⁴⁵ Правительство отрицает ущемление свободы прессы. В 2018 году Даурен Абаев, министр информации, оценил свободу слова в Казахстане на 7–8 баллов по десятибалльной шкале,¹⁴⁶ признавая, что стране еще есть к чему стремиться.

Цифровое несогласие

Правительство ограничивает гражданские свободы в цифровом информационном пространстве. Оно активно преследует «жителей сети», если те выражают несогласие, которое выходит за определенные рамки. В 2017 году организация «Amnesty International» сделала вывод, что режим использует «все более изощренные и агрессивные методы для подавления несогласных голосов в Интернете и социальных сетях».¹⁴⁷ В том же пресс-релизе Amnesty отмечалось, что «открыто высказанные мнения становятся уличающими доказательствами в судах».¹⁴⁸ В одном исследовании, проведенном в 2018 году, за шестимесячный период было задокументировано 30 случаев уголовного преследования людей, разместивших критические по отношению к власти комментарии в социальных сетях. Большинство из них выражали поддержку Аблязову или ДВК, чем сразу же привлекли внимание властей.¹⁴⁹

Тем не менее, дискуссии в социальных сетях бурлят, и до определенного момента власти допускают инакомыслие в режиме онлайн. Однако там, где критика режима превышает предел терпимости, в распоряжении властей имеются мощные инструменты: от судебного преследования и тюремного заключения пользователей социальных сетей¹⁵⁰ до блокирования веб-сайтов, приложений для обмена сообщениями и сетей.¹⁵¹ Прокуроры имеют полномочия блокировать и закрывать веб-сайты и сети без решения суда.¹⁵²

¹⁴⁵ Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года №451-І О средствах массовой информации, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1013966 (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴⁶ Баал Т. (2018), «Вас же никто по рукам не бьет», – Абаев о свободе слова в Казахстане, *Власть*, 03.04.2018, <https://vlast.kz/novosti/27458-vas-ze-nikto-po-rukam-ne-bet-abaev-o-svobode-slova-v-kazahstane.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴⁷ Amnesty International (2017), 'Kazakhstan: Social media crackdown suffocates freedom of expression online' [Казахстан: подавление социальных сетей душит свободу выражения мнений в Интернете], 09.02.2017, <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2017/02/kazakhstan-social-media-crackdown-suffocates-freedom-of-expression-online/> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴⁸ Там же.

¹⁴⁹ Савченко И. и Савченко К. (2018), Коллективная жалоба: Молчи! Иначе будешь обвинен в «экстремизме», Открытый Диалог, 05.11.2018, <https://ru.odfoundation.eu/a/8950,kollektivnaya-zhaloba-molchi-inache-budesh-obvinen-v-ekstremizme> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁰ Human Rights Watch (2016), 'Kazakhstan: Prison Time for Facebook Posts' [Казахстан: тюремное заключение за посты в Facebook], 22.01.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/22/kazakhstan-prison-time-facebook-posts> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Лиллис Дж. (2018), 'Kazakhstan: Political Facebook posts land man with 4-year jail term' [Казахстан: человек, разместивший политический пост на Facebook получил 4-х летний тюремный срок], Eurasianet, 01.12.2018, <https://eurasianet.org/kazakhstan-political-facebook-posts-land-man-with-4-year-jail-term> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵¹ Нетблосс (2018), 'Internet and streaming services blocked in Kazakhstan on election day' [Интернет и потоковые сервисы заблокированы в Казахстане в день выборов], 09.06.2019, <https://netblocks.org/reports/internet-and-streaming-services-blocked-in-kazakhstan-on-election-day-dAmOP7y9> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵² Freedom House (2018), Казахстан, Freedom on the Net 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/kazakhstan> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Куменов А. (2018), 'Kazakhstan's security agencies given formal permission to block internet' [Органы безопасности Казахстана получили официальное разрешение блокировать Интернет], Eurasianet, 30.10.2018, <https://eurasianet.org/kazakhstan-security-agencies-given-formal-permission-to-block-internet> (дата обращения: 13.08.2019).

Такая блокировка широко используется,¹⁵³ зачастую в связи с экстремистским или порнографическим содержанием, но иногда и с целью предотвратить доступ общественности к политически чувствительным материалам. Чиновники ссылаются на запрет ДВК как на основание для блокировки доступа в Интернет.¹⁵⁴ Во время протестов 2019 года приемы, применяемые властями для нарушения связи, включали блокировку веб-сайтов, каналов социальных сетей и приложений для обмена сообщениями, а также блокировку доступа 3G/4G в местах проведения демонстраций.¹⁵⁵ В 2019 году Комитет национальной безопасности также опробовал использование сертификатов безопасности, позволяющих интернет-провайдерам контролировать зашифрованные соединения, что, по мнению критиков, может использоваться как средство наблюдения.¹⁵⁶ Власти заявляют, что в будущем эти сертификаты могут применяться при возникновении «угрозы национальной безопасности».¹⁵⁷

Четвертое сословие

Правительство нарастило свой арсенал юридических средств по контролю прессы, ограничивая СМИ в их способности выполнять свои функции в качестве независимого наблюдателя за властью. В 2004 году законодательные поправки расширили полномочия по закрытию средств массовой информации на основании размытого определения «в интересах национальной безопасности».¹⁵⁸ В 2006 году правительство получило широкие полномочия отказывать СМИ в регистрации.¹⁵⁹ В 2010 году оскорбительные высказывания о Назарбаеве стали считаться преступлением с мерой пресечения в виде лишения свободы.¹⁶⁰ Клевета также стала считаться уголовным преступлением.¹⁶¹ В 2015 году «распространение заведомо ложной информации» стало преступлением, влекущим за собой лишение свободы сроком до десяти лет. Репортеров могут посадить, а некоторые уже сидят в тюрьме, за публикацию неподтвержденных сообщений,¹⁶² в то время как обычные граждане несут наказание за

¹⁵³ Муканов Б. (2018), Девять тысяч сайтов заблокировали в Казахстане в 2017 году – Абаев, Informburo, 16.02.2018, <https://informburo.kz/novosti/devyat-tysyach-saytov-zablokirovali-v-kazakhstane-v-2017-godu-abaev.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁴ Куменов А. (2018), 'Kazakhstan Closes Spigot to Opposition Leader's Information Channels' [Казахстан перекрыл кран информационным каналам лидера оппозиции], Eurasianet, 21.03.2018, <https://eurasianet.org/s/kazakhstan-closes-spigot-to-opposition-leaders-information-channels> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁵ Репортеры без границ (2019), 'Heavy Internet censorship in Kazakhstan' [Жесткая интернет-цензура в Казахстане], 09.05.2019, <https://rsf.org/en/news/heavy-internet-censorship-kazakhstan> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁶ Кумар М. (2019), 'Kazakhstan Begins Intercepting HTTPS Internet Traffic Of All Citizens Forcefully' [Казахстан начинает насильно перехватывать интернет-трафик HTTPS всех граждан], Новости хакера, 19.07.2019, <https://thehackernews.com/2019/07/kazakhstan-https-security-certificate.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁷ Комитет национальной безопасности Республики Казахстан (2019), В отношении сертификата безопасности, 06.08.2019, <http://knb.gov.kz/ru/news/v-otnoshenii-sertifikata-bezopasnosti> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁸ Freedom House (2005), Казахстан, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2005/kazakhstan> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁵⁹ Там же.

¹⁶⁰ Лиллис Дж. (2010), 'A Modest "Leader of the Nation"' [Скромный «Лидер Нации»], Eurasianet, 16.06.2010, <https://eurasianet.org/a-modest-leader-of-the-nation> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁶¹ Human Rights Watch (2018), 'Kazakhstan: Criminal Probe of Media Outlets' [Казахстан: уголовное дело против СМИ], 06.04.2018, <https://www.hrw.org/news/2018/04/06/kazakhstan-criminal-probe-media-outlets> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁶² Комитет по защите журналистов (2016), 'Kazakhstan court sentences journalist to jail over reports on bank' [Казахстанский суд приговорил журналиста к тюремному заключению за репортажи о банке].

*При Назарбаеве
власти постепенно
заняли позицию
абсолютной
нетерпимости
к мирному
общественному
протесту*

распространение слухов.¹⁶³ Правительство обладает монополией на содержание сообщений во время чрезвычайного положения, и новости должны быть одобрены до их публикации или трансляции.¹⁶⁴ В 2018 году репортеры должны были получать разрешение на публикацию банковских и коммерческих данных, что дало подозреваемым коррупционерам карт-бланш в наложении вето на публикацию таких данных.¹⁶⁵

Правительство рассматривает СМИ не как механизм независимого надзора, а как инструмент для формирования общественного мнения в его пользу. С 2005 по 2015 год сумма, потраченная на государственные субсидии отдельным медиа организациям для публикации материалов, поддерживающих курс правительства, увеличилась почти в пять раз; к 2018 году ежегодные субсидии достигли 140 миллионов долларов США.¹⁶⁶ Это делает прессу пагубно зависимой от государства, что напрямую противоречит ее роли в качестве независимого средства надзора. Дружественные правительству СМИ стали инструментами в клеветнических кампаниях. Их используют, чтобы очернить мирных демонстрантов,¹⁶⁷ бросить тень на группы гражданского общества, продвигающие демократические ценности,¹⁶⁸ или оскорбить противников режима.¹⁶⁹

Некоторые медиа организации остаются на грани выживания, работая в узком пространстве, где критическое освещение событий еще возможно. Широко распространена самоцензура, а наличие запретных тем является препятствием для свободы слова и активных общественных дебатов на основе доступа к информации.

Свобода собраний

При Назарбаеве власти постепенно заняли позицию абсолютной нетерпимости к мирному общественному протесту, рассматривая его не как проявление законного инакомыслия, а как признак нелояльности

¹⁶³ *Economist* (2018), 'Citizens of Kazakhstan are just one click away from jail' [Граждане Казахстана находятся в одном клике от тюрьмы], 20.10.2018, <https://www.economist.com/asia/2018/10/20/citizens-of-kazakhstan-are-just-one-click-away-from-jail> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁶⁴ Куменов А. (2018), 'Kazakhstan's security agencies given formal permission to block internet' [Органы безопасности Казахстана получили официальное разрешение на блокировку Интернета], Eurasianet, 30.10.2018, <https://eurasianet.org/kazakhstan-security-agencies-given-formal-permission-to-block-internet> (дата обращения: 04.11.2019).

¹⁶⁵ Путц К. (2018), 'With Media Law Amendments, Kazakhstan Deals a Blow to Press Freedom' [Поправками в закон о СМИ Казахстан наносит удар по свободе прессы], *The Diplomat*, 03.01.2018, <https://thediplomat.com/2018/01/with-media-law-amendments-kazakhstan-deals-a-blow-to-press-freedom/> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁶⁶ Informburo.kz (2019), Госзаказ в СМИ победил доходы от рекламы, 14.08.2019, <https://informburo.kz/stati/goszakaz-v-smi-pobedil-dohody-ot-reklamy.html> (дата обращения: 15.11.2019).

¹⁶⁷ Лиллис Дж. (2016), 'Kazakhstan: Mud-Slinging at Protesters Highlights Apparent Media Double Standards' [Казахстан: грязная борьба с протестующими подчеркивает очевидные двойные стандарты СМИ], Eurasianet, 01.06.2016, <https://eurasianet.org/s/kazakhstan-mud-slinging-at-protesters-highlights-apparent-media-double-standards> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁶⁸ Nur.kz (2016), Сколько иностранные фонды тратят на подготовку активистов в Казахстане, 11.07.2016, <https://www.nur.kz/1184969-skolko-inostrannye-fondy-tratyat-na-p.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁶⁹ Лиллис Дж. (2012), 'Kazakhstan: State TV Slurs Opposition Leader Ahead of Appeal Hearing' [Казахстан: государственное телевидение очерняет лидера оппозиции накануне апелляционного слушания], Eurasianet, 16.11.2012, <https://eurasianet.org/kazakhstan-state-tv-slurs-opposition-leader-ahead-of-appeal-hearing> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Nur.kz (2018), В Сети появилось видео "роскошной жизни" возможного сообщника Аблязова, 04.02.2018, <https://www.nur.kz/1715034-v-seti-poavilos-video-roskosnoj-zizni-vozmozno-go-soobsnika-ablazova.html> (дата обращения: 13.08.2019).

(даже измены) и предвестник революции и хаоса.¹⁷⁰ После отставки Назарбаева тысячи мирных демонстрантов были задержаны, в том числе – по признанию Токаева¹⁷¹ – люди, невинно проходившие мимо демонстраций.¹⁷² Токаев выразил готовность ослабить ограничения на свободу собраний. В июне власти разрешили первые санкционированные митинги оппозиции за девять лет, из чего можно сделать вывод, что под определенным давлением они готовы терпеть некоторые демонстрации, если те не связаны с Аблязовым и не выходят за рамки официальных ограничений права на свободу собраний.¹⁷³

Чтобы оправдать подавление права на мирный протест, государство использует закон, регулирующий проведение публичных собраний, который требует от организаторов получения разрешения от местных властей. Любое несанкционированное собрание (а получить необходимое разрешение, по крайней мере, до лета 2019 года, было практически невозможно), априори становится незаконным, а любой присутствующий может быть арестован. Участникам незаконных акций грозит штраф или арест до 15 суток, но в более серьезных случаях дело может дойти до продолжительного тюремного срока. В своей травле инакомыслящих режим не останавливается ни перед чем. Известны случаи арестов граждан, выходивших на одиночный мирный пикет,¹⁷⁴ державших в знак протеста чистый лист бумаги,¹⁷⁵ не протестовавших вовсе, но задержанных в превентивных целях.¹⁷⁶

Ограничения свободы мирных собраний нарушают права, закрепленные в ВДПЧ (статья 20), МПГПП (статья 21) и Конституции Казахстана (статья 32). Задержание мирных демонстрантов и прохожих нарушает право на свободу и защиту от произвольного задержания, закрепленное в ВДПЧ (статья 20), МПГПП (статьи 9) и Конституции Казахстана (статья 16).

Правительство отрицает нарушение права на мирные собрания: в 2016 году оно сообщило ООН о том, что «положение о мирных собраниях позволяет гражданам принимать участие в публичных собраниях без каких-либо препятствий».¹⁷⁷ А лишь месяцем ранее на митингах против земельных реформ было арестовано более 1000 человек.

¹⁷⁰ Ukraina.ru (2016), Назарбаев не позволит превратить Казахстан во вторую Украину, 06.05.2016, <http://ukraina.ru/news/20160506/1016300686.html> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Khabar.kz (2016), Совещание по актуальным вопросам текущей повестки дня под председательством Главы Государства, 05.05.2016, <https://khabar.kz/ru/aktualno/item/54585-soveshchanie-po-aktualnym-voprosam-tekushchej-povestki-dnya-pod-rukovodstvom-glavy-gosudarstva> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁷¹ Даркеев Б. (2019), Президент Токаев высказался о недавних митингах, КТКTV, 14.06.2019, <https://www.ktk.kz/ru/news/video/2019/06/14/122085/> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁷² Троценко П. (2019), “‘I Was Just Passing By!’: A Second Day Of Detentions In Almaty” [«Я просто проходил мимо!»: второй день задержаний в Алматы], РСЕ/РС, 10.06.2019, <https://www.rferl.org/a/kazakhstan-almaty-dozens-of-people-detained/29991569.html> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁷³ Khabar 24 TV (2019), Санкционированные митинги прошли в двух городах Казахстана, 30.06.2019, <https://www.youtube.com/watch?v=gR1T5twd-N0> (дата обращения: 18.09.2019).

¹⁷⁴ Лиллис Дж. (2014), ‘Kazakhstan: Arrest of Children Sparks One-Woman Protest’ [Казахстан: арест детей вызвал протест одной женщины], Eurasianet, 09.03.2014, <https://eurasianet.org/kazakhstan-arrest-of-children-sparks-one-woman-protest> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁷⁵ Economist (2019), ‘Police in Kazakhstan inadvertently become conceptual artists’ [Полиция Казахстана случайно стала художниками-концептуалистами], 16.05.2019, <https://www.economist.com/asia/2019/05/16/police-in-kazakhstan-inadvertently-become-conceptual-artists> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁷⁶ Жанаргул Бокаева, пресс-конференция, Алматы, 23.05.2016.

¹⁷⁷ ООН (2016), ‘Human Rights Committee reviews the report of Kazakhstan’ [Комитет по правам человека рассматривает отчет по Казахстану], 23.06.2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20166&LangID=E> (дата обращения: 04.11.2019).

В 2015 году Казахстан пригласил Майна Киаи, Специального докладчика ООН, изучить положение в области свободы мирных собраний и свободы объединения. Надо отдать должное правительству, которое решилось на этот шаг, зная, что вряд ли результаты его исследования будут в пользу Казахстана. Киаи сообщил, что чрезмерно ограничительное отношение к общественным собраниям, рассматриваемое как «привилегия или благо, а не право», фактически «делает это право бессмысленным». Он продолжил: «Паутина политики, практики и восприятия способствует общей среде, в которой участие в политической деятельности не одобряется, является затруднительным, а иногда и опасным. Несогласие может быть криминализировано, и критические политические выражения часто изображаются как угрожающие стабильности государства».¹⁷⁸

Вставка 2: пытки в Казахстане

В 2013 году Amnesty International признала применение пыток в местах несвободы в Казахстане «глубоко укоренившейся» практикой.¹⁷⁹ Правительство заявляет, что оно придерживается подхода «нулевой терпимости» к применению пыток, жестокого обращения и насилия, которое запрещено ВДПЧ (статья 5), МПГПП (статья 7) и Конституцией Казахстана (статья 17). Оно принимает меры по искоренению пыток: в 2013 году был создан Национальный превентивный механизм против пыток; в 2015 году расследование заявлений о применении пыток как уголовном преступлении стало юридическим обязательством; в 2016 году орган ООН по предупреждению пыток совершил свой первый визит в Казахстан.¹⁸⁰

Периодически в стране проходят громкие судебные процессы, связанные с применением пыток: в 2013 году пять тюремных сотрудников были осуждены за смерть распятого на стене человека;¹⁸¹ в 2016 году охранник был заключен в тюрьму за групповое изнасилование.¹⁸² В 2019 году Токаев распорядился о проведении расследования после обнародования видеозаписи того, как тюремные надзиратели жестоко пытали заключенных.¹⁸³ Однако зачастую заявления о применении пыток отклоняются как необоснованные, как в случае задержанных в Жанаозене или заключенного в тюрьму бизнесмена Искандера Еримбетова (см. ниже). Комитет ООН против пыток подчеркнул серьезную озабоченность; менее 2% жалоб на пытки в Казахстане приводят к судебному преследованию.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Бывший Специальный докладчик ООН (2015), 'Country Visit: Kazakhstan (A/HRC/29/25/Add.2)' [Визит в Казахстан (A/HRC/29/25/Add.2)], <http://freeassembly.net/reports/kazakhstan/> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁷⁹ Amnesty International (2013), 'Kazakhstan: No accountability for entrenched torture' [Казахстан: никакой ответственности за укоренившиеся пытки], 11.07.2013, www.amnesty.org/en/news/kazakhstan-no-accountability-entrenched-torture-2013-07-11 (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁸⁰ Новости ООН (2016), 'UN torture prevention body urges Kazakhstan to enhance prisoner rehabilitation' [Орган ООН по предупреждению пыток призывает Казахстан улучшить реабилитацию заключенных], 03.10.2016, <https://news.un.org/en/story/2016/10/541702-un-torture-prevention-body-urges-kazakhstan-enhance-prisoner-rehabilitation> (дата обращения: 18.09.2019).

¹⁸¹ Nur.kz (2013), В Жезказгане сотрудников колонии осудили за «распятие» заключенного, 29.08.2013, <https://www.nur.kz/279167-v-zhezkazgane-sotrudnikov-kolonii-osudili-za-raspyatie-zaklyuchennogo.html> (дата обращения: 18.09.2019).

¹⁸² Today.kz (2016), Я довольна приговором – изнасилованная тюремщиком в Алматы Наталья Слекишина, 30.09.2016, <http://today.kz/news/proisshestiya/2016-09-30/726974-ya-dovolna-prigovorom-iznasilovannaya-tyuremschikom-v-almaty-natalya-slekishina/> (дата обращения: 18.09.2019).

¹⁸³ Риклтон К. (2019), 'Kazakhstan: Tokayev remarks on torture may signal new policy direction' [Казахстан: замечания Токаева о пытках могут сигнализировать о новом направлении политики], Eurasianet, 01.08.2019, <https://eurasianet.org/kazakhstan-tokayev-remarks-on-torture-may-signal-new-policy-direction> (дата обращения: 18.09.2019).

¹⁸⁴ УВКПЧ (2014), 'Committee against Torture considers the report of Kazakhstan' [Комитет против пыток рассматривает доклад по Казахстану], 18.11.2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15309&LangID=E> (дата обращения: 18.09.2019).

Протесты в Жанаозене

Один из самых печально известных примеров государственных репрессий, символизирующих авторитарную систему Казахстана и нетерпимость к общественным собраниям, произошел в городе Жанаозен 16 декабря 2011 года, когда силы безопасности застрелили, по меньшей мере, 15 мирных жителей, подавляя волнения среди нефтяников, уволенных за забастовку. Правительство взяло часть ответственности за смертельные случаи на себя, признав, что оно плохо справилось с забастовкой и подавлением беспорядков. Назарбаев уволил с поста своего зятя Тимура Кулибаева, ответственного за нефтяной сектор. Для уволенных забастовщиков были созданы рабочие места.¹⁸⁵ Тем не менее, власти также прямо возложили на них вину, утверждая, что события были частью заговора с целью свержения Назарбаева, профинансированные Аблязовым и подстрекаемые лидером оппозиции Владимиром Козловым, который был заключен в тюрьму в ходе судебного процесса, в результате которого двое других активистов были приговорены к условным срокам.¹⁸⁶ Пять офицеров полиции получили тюремные сроки за применение оружия.¹⁸⁷ Однако ни один из старших офицеров не предстал перед судом, не были установлены и лица, отдавшие приказ использовать боевые патроны. Начальник изолятора временного содержания, допустивший смерть задержанного, был посажен в тюрьму, однако виновные в избиении погибшего так и не были названы.¹⁸⁸ Сорок пять горожан были осуждены за насилие,¹⁸⁹ некоторые из них получили длительные сроки заключения. Местные следователи отрицали применение пыток к осужденным,¹⁹⁰ а правительство отклонило призыв Верховного комиссара ООН по правам человека о проведении международного расследования.¹⁹¹ В 2013 году Amnesty International отметила отсутствие ответственности, отметив, что «силы безопасности в Казахстане по-прежнему остаются безнаказанными за нарушения прав человека».¹⁹²

¹⁸⁵ Лиллис Дж. (2016), 'Kazakhstan: Zhanaozen Wounds Heal, but Sense of Injustice Remains' [Казахстан: раны Жанаозена заживают, но чувство несправедливости остается], Eurasianet, 14.12.2016, <https://eurasianet.org/s/kazakhstan-zhanaozen-wounds-heal-but-sense-of-injustice-remains> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁸⁶ Лиллис Дж. (2012) 'Kazakhstan: Opposition Leader Jailed Over Zhanaozen Unrest' [Казахстан: лидер оппозиции заключен в тюрьму из-за беспорядков в Жанаозене], Eurasianet, 08.10.2012, <https://eurasianet.org/kazakhstan-opposition-leader-jailed-over-zhanaozen-unrest> (дата обращения: 04.11.2019).

¹⁸⁷ Соловьев Д. (2012), 'Five Kazakh policemen jailed over oil town clashes' [Пятерых казахстанских полицейских заключили в тюрьму из-за столкновений в городе нефтяников], Reuters, 28.05.2012, <https://www.reuters.com/article/kazakhstan-trial-idUSL5E8GS78P20120528> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁸⁸ Лиллис Дж. (2012), 'Kazakhstan: 11 Convicted for Zhanaozen-Related Violence' [Казахстан: 11 осужденных за насилие в Жанаозене], Eurasianet, 21.05.2012, <https://eurasianet.org/kazakhstan-11-convicted-for-zhanaozen-related-violence> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁸⁹ Лиллис Дж. (2012), 'Kazakhstan: New Zhanaozen Verdicts Cause Shoes to Fly' [Казахстан: в ответ на новые приговоры Жанаозена полетела обувь], Eurasianet, 04.06.2012, <https://eurasianet.org/kazakhstan-new-zhanaozen-verdicts-cause-shoes-to-fly> (дата обращения: 13.08.2019). См. также Лиллис (2012), 'Kazakhstan: 11 Convicted for Zhanaozen-Related Violence' [Казахстан: 11 осужденных за насилие в Жанаозене].

¹⁹⁰ Там же.

¹⁹¹ Новости ООН (2012), 'UN human rights official calls for independent investigation into Kazakh clashes' [Представитель ООН по правам человека призывает к независимому расследованию казахстанских столкновений], 12.07.2012, <https://news.un.org/en/story/2012/07/415362-un-human-rights-official-calls-independent-investigation-kazakh-clashes> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁹² Amnesty International (2013), 'Kazakhstan: No accountability for entrenched torture' [Казахстан: никакой ответственности за укоренившиеся пытки].

Вставка 3: Нарушения прав работников в Казахстане

Human Rights Watch обнаружила, что во время забастовки в Жанаозене в 2011 году были нарушены «основополагающие гражданские права, включая свободу объединения, право на коллективные переговоры и выражение мнений, а также право на забастовку».¹⁹³ Впоследствии правительство расправилось с независимым профсоюзным движением и ввело новые ограничения на право на забастовку. Если в 2005 году в Казахстане были сильные профсоюзы,¹⁹⁴ то после событий в Жанаозене правительство объединило их в спонсируемые государством конфедерации, лишив независимые группы возможности к существованию.¹⁹⁵ Независимые профсоюзные деятели были заключены в тюрьму по сфабрикованным обвинениям или лишены возможности заниматься профсоюзной деятельностью. В 2017 году Международная конфедерация профсоюзов раскритиковала Казахстан за «нарушения прав профсоюзов» и «репрессии»,¹⁹⁶ а Международная организация труда (МОТ) призвала к внедрению ее стандартов.¹⁹⁷ В 2019 году МОТ выразила «серьезную обеспокоенность» по поводу «обвинений в актах насилия против профсоюзов» и «постоянного отсутствия прогресса» в отношении трудовых прав. Ограничения на профсоюзную деятельность и свободу объединения нарушают права, закрепленные в ВДПЧ (статьи 20, 23), МПГПП (статья 22), а также в Конституции Казахстана (статья 23) и законе о профсоюзах (статьи 4, 7).¹⁹⁸

Земельные протесты

В 2016 году протесты против земельных реформ обнажили сохраняющуюся нетерпимость к праву на мирный протест. Запоздалый мораторий на реформы, позволивший провести общественные дебаты об изменениях уже принятого закона, не смог ослабить протесты. Тогда правительство прибегло к репрессивным мерам: 40 активистов были превентивно арестованы, была развернута клеветническая кампания, в которой протестующих называли «предателями родины».¹⁹⁹ По оценкам участников противостояния, в один из дней протестов было задержано более 1000 человек (официальные данные не публиковались).²⁰⁰ Большинство было выпущено без предъявления обвинений, некоторые были оштрафованы, некоторые заключены в тюрьму на короткие сроки. Однако несколько активистов столкнулись с серьезными обвинениями.

¹⁹³ Human Rights Watch (2012), 'Striking Oil, Striking Workers' [Кто-то преуспевает. Рабочие бастуют], 10.09.2012, <https://www.hrw.org/report/2012/09/10/striking-oil-striking-workers/violations-labor-rights-kazakhstans-oil-sector> (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁹⁴ Freedom House (2005), Казахстан.

¹⁹⁵ Лиллис Дж. и Ленард П. (2015), 'Kazakhstan Passes New Labor Law Without Consulting Workers' [В Казахстане принят новый закон о труде без консультации с работниками], Eurasianet, 25.11.2015, <https://eurasianet.org/kazakhstan-passes-new-labor-law-without-consulting-workers> (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁹⁶ Международная конфедерация профсоюзов (2017), 'Kazakhstan: Statement of the ITUC Pan-European Regional Council' [Казахстан: заявление Панъевропейского регионального совета МКП], 24.04.2017, <https://www.ituc-csi.org/kazakhstan-statement-of-the-ituc> (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁹⁷ Международная организация труда (2017), 'Kazakhstan: ILO calls for implementation of Labour Standards' [Казахстан: МОТ призывает к внедрению стандартов труда], 29.09.2017, http://www.ilo.org/actrav/media-center/pr/WCMS_580892/lang-en/index.html (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁹⁸ Zakon.kz (2017), Закон Республики Казахстан О профессиональных союзах, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31571953 (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁹⁹ Lillis (2016), 'Kazakhstan: Mud-Slinging at Protesters Highlights Apparent Media Double Standards' [Казахстан: грязная борьба с протестующими подчеркивает очевидные двойные стандарты СМИ].

²⁰⁰ Шорманбаева А. (2017), 'Kazakhstan: a showcase for shrinking civic space' [Казахстан: пример сокращения гражданского пространства], openDemocracy, 07.06.2017, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/aina-shormanbayeva/kazakhstan-showcase-for-shrinking-civic-space> (дата обращения: 13.08.2019).

Транзит политической власти в 2019 году стал катализатором протестов: демонстранты выразили недовольство по поводу централизованного процесса принятия политических решений, несправедливых выборов, переименования столицы в «Нур-Султан» и социально-экономических проблем

Обоснование последующих судебных процессов перекликается с реакцией правительства на беспорядки в Жанаозене: протесты были не выражением общественного недовольства, а попыткой свергнуть Назарбаева, в данном случае якобы задуманной бизнесменом Тохтаром Тулешовым, заключенным в тюрьму на 21 год.²⁰¹ Два активиста гражданского общества, Макс Бокаев и Талгат Аян, были приговорены к лишению свободы по обвинению в подстрекательстве и попытке свергнуть правительство, несмотря на громкие международные протесты.²⁰² Аян был освобожден условно-досрочно в 2018 году,²⁰³ Бокаев оставался в тюрьме по состоянию на начало ноября 2019 года. Земельные реформы, вызвавшие протесты, были отложены.

Протесты во время политического транзита

Транзит политической власти в 2019 году стал катализатором протестов: демонстранты выразили недовольство по поводу централизованного процесса принятия политических решений, несправедливых выборов, переименования столицы в «Нур-Султан» и социально-экономических проблем (к решению которых правительство уже частично приступило). Последовали жесткие, порой абсурдные репрессии, такие как административный арест на 15 дней двух активистов за то, что они вывесили плакат, призывающий к честным президентским выборам.²⁰⁴

Власти жестоко подавляли небольшие демонстрации (размером от нескольких человек до нескольких сотен протестующих), к проведению которых призывал Аблязов в период с марта по октябрь. В июне 4000 человек, в том числе, по признанию Токаева, случайные прохожие,²⁰⁵ были задержаны в течение четырех дней протестов, связанных с выборами, что вызвало обеспокоенность Ришарда Коменды из Отделения ООН по правам человека в Центральной Азии.²⁰⁶ Еще сотни демонстрантов были арестованы во время акций протеста

²⁰¹ Reuters (2016), 'Kazakh beer tycoon jailed for 21 years on coup-plotting charges' [Казахский пивной магнат заключен в тюрьму на 21 год по обвинению в подготовке переворота], 07.11.2016, <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-coup-verdict/kazakh-beer-tycoon-jailed-for-21-years-on-coup-plotting-charges-idUSKBN1321I2> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁰² Европейская служба внешних связей (2016), 'Statement by the Spokesperson on the sentencing of Max Bokayev and Talgat Ayan in Kazakhstan' [Заявление пресс-секретаря о вынесении приговора Макс Бокаеву и Талгату Аяну в Казахстане], 30.11.2016, https://eeas.europa.eu/delegations/sudan/16135/node/16135_nl (дата обращения: 13.08.2019). См. также Посольство и Консульство США в Казахстане (2016), 'Conviction of Kazakhstan Civil Society Activists Maks Bokayev and Talgat Ayan – Statement by the US diplomatic mission in Kazakhstan' [Осуждение активистов гражданского общества Казахстана Макса Бокаева и Талгата Аяна – заявление дипломатической миссии США в Казахстане], 30.11.2016, <https://kz.usembassy.gov/conviction-kazakhstani-civil-society-activists-maks-bokayev-talgat-ayan/> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁰³ Human Rights Watch (2019), 'World Report 2019' [Всемирный отчет за 2019 год], <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/kazakhstan> (дата обращения: 31.10.2019).

²⁰⁴ Amnesty International (2019), 'Kazakhstan: Imprisoned for unfurling a banner' [Казахстан: заключен в тюрьму за то, что развернул плакат], 24.04.2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR5702602019ENGLISH.pdf> (дата обращения: 15.11.2019).

²⁰⁵ Даркеев (2019), Президент Токаев высказался о недавних митингах.

²⁰⁶ ООН (2019), 'UN Human Rights Office calls on Kazakhstan to respect freedoms of peaceful assembly, expression and right to political participation' [Управление ООН по правам человека призывает Казахстан уважать свободу мирных собраний, свободу выражения мнений и право на участие в политической жизни], Управление Верховного комиссара по правам человека, 12.06.2019, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24691&LangID=E&fbclid=IwAR02v_SQZLq7okwniu68syD4zFsFBEOY_Dbly4gYcKlJ01zD-ancU_l18_g (дата обращения: 13.08.2019).

до и после митингов, связанных с выборами: в марте,²⁰⁷ мае,²⁰⁸ июле,²⁰⁹ сентябре²¹⁰ и октябре.²¹¹ Некоторые были заключены в тюрьму на короткие сроки, некоторые оштрафованы, некоторые выпущены без предъявления обвинений. В ноябре четыре человека, предположительно причастных к организованной ДВК акции протеста, были осуждены по обвинению в членстве в запрещенной организации и приговорены к «ограничению свободы» с запретом на ведение общественной деятельности.²¹² В процессе судебного разбирательства две женщины провели несколько месяцев в предварительном заключении, несмотря на наличие несовершеннолетних детей.²¹³

Тем не менее, в 2019 году в жесткой нетерпимости властей к мирным собраниям стало наблюдаться небольшое послабление. Токаев использовал свое обращение к нации в сентябре, чтобы дать обещание разрешить мирные протесты,²¹⁴ и пообещал либерализовать законодательство о свободе собраний.²¹⁵ Как уже упоминалось, в июне правительство ослабило ограничения на митинги оппозиции;²¹⁶ марши, организованные «Оуап, Qazaqstan» в августе²¹⁷ и ноябре,²¹⁸ призывающие к конституционным реформам, прошли без арестов, хотя и не были официально санкционированы.

И тем не менее, несмотря на обещание Токаева, осенью продолжались аресты мирных демонстрантов. Около 100 человек были задержаны во время протестов, которые Аблязов призвал провести против китайской экономической экспансии 21 сентября, девять человек были заключены

²⁰⁷ PCE/PC (2019), 'Kazakh Police Detain Protesters In Several Cities During Norouz Celebrations' [Казахская полиция задержала протестующих в нескольких городах во время празднования Наурыза], 22.03.2019, <https://www.rferl.org/a/kazakh-police-detain-protesters-in-several-cities-during-norouz-celebration/29835901.html> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁰⁸ AFP (2019), 'Kazakhstan arrests dozens of protesters ahead of vote' [Казахстан арестовал десятки протестующих перед голосованием], 01.05.2019, <https://www.france24.com/en/20190501-kazakhstan-arrests-dozens-protesters-ahead-vote> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁰⁹ PCE/PC(2019), 'Kazakh Interior Minister Says Police Detained More Than 100 Protesters On July 6' [Министр внутренних дел Казахстана заявил, что 6 июля полиция задержала более 100 протестующих], 09.07.2019, <https://www.rferl.org/a/kazakh-interior-minister-says-police-detained-more-than-100-protesters-on-july-6/30045463.html> (дата обращения: 13.08.2019).

²¹⁰ Reuters (2019), 'Dozens detained in Kazakhstan at anti-China protests' [Десятки задержанных в Казахстане на антикитайских акциях протеста], 21.09.2019, <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-china-protests-detentions/dozens-detained-in-kazakhstan-at-anti-china-protests-idUSKBN1W60CS> (дата обращения: 29.10.2019).

²¹¹ AFP (2019), 'Police detain 26 at anti-government protests in Kazakhstan' [Полиция задержала 26 человек на антиправительственных акциях протеста в Казахстане], 26.10.2019, <https://www.france24.com/en/20191026-police-detain-26-at-anti-government-protests-in-kazakhstan> (дата обращения: 29.10.2019).

²¹² Тогузбаев К. (2019), Четверым обвиняемым в «участии» в ДВК вынесли приговор, Радио Азаттык, 19.11.2019, <https://rus.azattyq.org/a/30280177.html> (дата обращения: 20.11.2019).

²¹³ Риклтон К. (2019), 'Kazakhstan jails mothers to be on the safe side' [Казахстан сажает в тюрьму матерей на всякий случай], Eurasianet, 04.07.2019, <https://eurasianet.org/kazakhstan-jails-mothers-to-be-on-the-safe-side> (дата обращения: 13.08.2019).

²¹⁴ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2 сентября 2019 г.

²¹⁵ Радио Азаттык (2019), Токаев обещает новый закон о митингах. Скепсис активистов.

²¹⁶ Радио Азаттык (2019), Два разных митинга за политические перемены.

²¹⁷ Гордеева М. (2019), 'Adopting softer stance, Kazakhstan allows small-scale protests' [Принимая более мягкую позицию, Казахстан допускает небольшие протесты], Reuters, 30.08.2019, <https://www.msn.com/en-xl/europe/top-stories/adopting-softer-stance-kazakhstan-allows-small-scale-protests/ar-AAGzqPi> (дата обращения: 19.09.2019).

²¹⁸ PCE/PC (2019), 'Opposition demonstrates for change in Kazakhstan' [Оппозиция выступает за перемены в Казахстане], 09.11.2019, <https://www.rferl.org/a/kazakhstan-opposition-protests-almaty-nursultan/30261709.html> (дата обращения: 11.11.2019).

в тюрьму на короткие сроки.²¹⁹ Непосредственно перед этим протестом 36 активистов, которые участвовали в предыдущих антикайтайских митингах, были привлечены к ответственности, 29 были арестованы на срок до 15 суток.²²⁰ В октябре было еще больше случаев превентивного задержания перед очередным митингом, созданным Аблязовым, а также больше арестов во время самой акции протеста.²²¹

Токаев продолжает давать понять, что власти ищут возможности для либерализации, поскольку они пытаются разрядить протестные настроения. Несомненно, правительство будет по-разному реагировать на спровоцированные Аблязовым митинги и другие выступления. Первые будут разогнаны с последующими арестами, вторые могут быть разрешены с ограничениями. Фактически либерализация была бы выгодна правительству. Отрицание существования недовольства лишает власти возможности понять характер и масштабы общественных жалоб. И напротив, разрешая протесты, власть делает шаг к диалогу, который может позволить режиму выяснить и разобраться с причинами недовольства. Как отметил Коменда, свобода слова и свобода собраний «являются строительными блоками успешного и динамичного общества»; ненужные ограничения «создают риск для стабильности и социальной сплоченности».²²²

Свобода объединения

В начале первого десятилетия XXI века гражданское общество в Казахстане было относительно активным: неправительственные организации (НПО) не подвергались строгим ограничениям и с 2000 года функционировали в условиях прогрессивного безналогового статуса. Официальная подозрительность по отношению к гражданскому обществу возросла в 2003–2005 годах, когда авторитарные постсоветские государства (во главе с Россией) начали обвинять финансируемые Западом, способствующие демократии НПО в провоцировании «цветных революций».²²³ Отдавая должное Казахстану, он, в отличие от России, не стал исключать из реестра иностранные некоммерческие организации, занимающиеся защитой прав человека. И все же, поскольку идея о том, что «цветные революции» представляют собой существующую угрозу авторитарным режимам, получила широкое распространение, правительство стало более пристально следить за группами, выступающими за демократию, гражданские свободы и верховенство права.

²¹⁹ Ваал Т. (2019), Около 100 человек задержаны в Казахстане во время несанкционированных митингов – МВД, Власть, 23.09.2019, <https://vlast.kz/novosti/35368-okolo-100-celovek-zaderzany-v-kazahstane-vo-vrema-nesankcionirovannyh-mitingov-mvd.html> (дата обращения: 23.09.2019).

²²⁰ Свиридов А. и Гришин А. (2019), Полиция уходит от закона, Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 20.09.2019, https://bureau.kz/novosti/sobstvennaya_informaciya/bezumnaya_ryatidnevka/ (дата обращения: 04.11.2019).

²²¹ AFP (2019), 'Police detain 26 at anti-government protests in Kazakhstan' [Полиция задержала 26 человек на антиправительственных акциях протеста в Казахстане], 26.10.2019, <https://www.france24.com/en/20191026-police-detain-26-at-anti-government-protests-in-kazakhstan> (дата обращения: 29.10.2019).

²²² ООН (2019), 'UN Human Rights Office calls on Kazakhstan to respect freedoms of peaceful assembly, expression and right to political participation' [Управление ООН по правам человека призывает Казахстан уважать свободу мирных собраний, выражения мнений и право на участие в политической жизни].

²²³ Хинкл К.Т. (2017), Russia's Reactions to the Colour Revolutions [Реакция России на цветные революции], кандидатская диссертация, Военно-морская аспирантура, https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/52991/17Mar_Hinkle_Katherine.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 13.08.2019).

Централизованный подход правительства к сотрудничеству с гражданским обществом преобразовался в модель «астротурфинга», при которой искусственная общественная поддержка замаскирована под общественную инициативу

Попытки государства контролировать гражданское общество усилились с 2004 года, когда многие независимые НПО не были приглашены в новую Национальную комиссию по вопросам демократии и гражданского общества.²²⁴ В настоящее время правительство использует комбинацию финансовых стимулов и давления на НПО, вынуждая их следовать своей политике. В 2015 году были ужесточены правила деятельности НПО, в том числе обязывающие их проводить благотворительное финансирование через государственный орган. Это позволило властям выбирать, финансирование каких групп одобрить. Назарбаев проигнорировал призыв 60 благотворительных организаций наложить вето на этот закон.²²⁵ В 2016 году были введены обременительные положения о финансовой отчетности, что значительно увеличило бюрократическую нагрузку для гражданского общества.

Правительство продвигает модель сотрудничества с гражданским обществом по принципу «сверху вниз». Этот централизованный подход со временем развился в модель, получившую название «астротурфинга», при которой искусственная общественная поддержка замаскирована под общественную инициативу и подается как участие широких масс в НПО, учрежденных акиматами или правительством. Эти так называемые ГОНГО (государством государством негосударственные организации) и супер-ГОНГО (союзы ГОНГО) тесно связаны с правительством. К независимым группам, особенно тем, которые реализуют программы развития демократии, относятся с подозрением и чинят им всяческие притеснения, от проведения необоснованных налоговых проверок до травли в СМИ.²²⁶ В июле 2019 года активисты и журналисты подверглись нападению в известной неправительственной организации, Казахском международном бюро по правам человека и соблюдению законности, при обстоятельствах, которые вызвали подозрения в негласном пособничестве со стороны властей.²²⁷

Власти рассматривают гражданское общество скорее как вассала для продвижения государственной политики, нежели как независимого игрока.²²⁸ При Назарбаеве Казахстан полностью перешел от модели развития активного гражданского общества, в котором инициатива шла бы снизу, к модели, в которой НПО и другие некоммерческие организации действуют не только под пристальным вниманием государства, но и под его контролем.

У Токаева, взявшего бразды правления в свои руки, есть шанс что-то изменить. Он заявляет, что рассматривает гражданское общество как механизм решения проблем, и обещает, что государство будет реагировать на конструктивные

²²⁴ Freedom House (2005), Казахстан.

²²⁵ Лиллис Дж. (2015), 'Kazakhstan: Campaigners Urge Nazarbayev to Veto NGO Law' [Казахстан: участники кампании призывают Назарбаева наложить вето на закон об НПО], Eurasianet, 10.10.2015, <https://eurasianet.org/node/75431> (дата обращения: 13.08.2019).

²²⁶ Лиллис Дж. (2017), 'Kazakhstan: Space for Civil Society Shrinking?' [Казахстан: пространство для гражданского общества сокращается?], Eurasianet, 20.07.2017, <https://eurasianet.org/kazakhstan-space-for-civil-society-shrinking> (дата обращения: 13.08.2019).

²²⁷ PCE/PC (2019), 'Women Attack Journalists At Kazakh Press Conference' [Женщины нападают на журналистов на пресс-конференции в Казахстане].

²²⁸ Kazakhembus.com (2016), 'Kazakh NGOs support initiative to dissolve Mazhilis, hold early election' [Казахстанские НПО поддерживают инициативу по роспуску Мажилиса, проведению досрочных выборов], 14.01.2016, <https://www.kazakhembus.com/content/kazakh-ngos-support-initiative-dissolve-mazhilis-hold-early-election> (дата обращения: 13.08.2019).

требования.²²⁹ В июле он создал Национальный совет общественного доверия для достижения консенсуса на основе «плюрализма мнений».²³⁰ За исключением нескольких критически настроенных членов, новый совет состоит, преимущественно, из сторонников власти. В этой связи возникает вопрос: станет ли новый орган инклюзивной площадкой для подлинного диалога или всего лишь витриной, создающей видимость обсуждения?²³¹

Свобода совести

Правительство позиционирует Казахстан как модель религиозной терпимости с твердой приверженностью свободе религиозных объединений и совести. Однако введение ограничений на совершение религиозных обрядов отражает тенденцию государства к расширению контроля над всеми аспектами общественной жизни.

Правительство утверждает, что оно стремится устоять баланс между поддержкой свободы совести и обеспечением национальной безопасности, поскольку исламистский экстремизм представляет собой растущую угрозу. Это действительно так: Казахстан подвергся смертельным нападениям боевиков,²³² а некоторые граждане вступили в ряды джихадистов на Ближнем Востоке.²³³ Но меры по борьбе с экстремизмом, налагающие правовые ограничения на религиозные обряды, также используются для притеснения религиозных меньшинств (включая неисламские общины), которые не представляют никакой потенциально радикальной угрозы. Это говорит о том, что законодательство иногда используется как инструмент для загона религии в санкционированные государством границы, а не для подавления экстремизма. Неоправданные ограничения религиозной деятельности нарушают право на свободу совести, закрепленное в ВДПЧ (статья 18), МПГПП (статья 18), а также в Конституции Казахстана (статья 22) и законе о религиозной деятельности.²³⁴

В 2011 году в силу вступил новый закон о религиозной деятельности, предусматривающий строгие ограничения, за нарушения которых сотни людей были привлечены к ответственности.²³⁵ За один только 2018 год было возбуждено 166 дел.

²²⁹ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2 сентября 2019 г.

²³⁰ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), Выступление Касым-Жомарта Токаева на официальной церемонии вступления в должность избранного Президента Республики Казахстан.

²³¹ Куменов А. (2019), 'Kazakhstan: Consensus-building council already generates grumbling' [Казахстан: Совет по формированию консенсуса уже вызывает недовольство], Eurasianet, 18.07.2019, <https://eurasianet.org/kazakhstan-consensus-building-council-already-generates-grumbling> (дата обращения: 19.09.2019).

²³² Новости Би-би-си (2016), 'Kazakhstan: Gunmen attack gun shops and army unit in Aktobe' [Казахстан: боевики атакуют оружейные магазины и армейское подразделение в Актобе], 05.06.2016, <https://www.bbc.com/news/world-asia-36455744> (дата обращения: 13.08.2019).

²³³ The Defense Post (2019), 'Kazakhstan repatriates 156 children of ISIS fighters from Syria' [Казахстан репатрирует 156 детей боевиков ИГИЛ из Сирии], 10.05.2019, <https://thedefensepost.com/2019/05/10/kazakhstan-repatriates-156-isis-children/> (дата обращения: 13.08.2019).

²³⁴ Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31067690#pos=3;-57 (дата обращения: 13.08.2019).

²³⁵ Корли Ф. (2011), 'Kazakhstan: President signs two laws restricting freedom of religion or belief' [Казахстан: президент подписывает два закона, ограничивающих свободу религии или убеждений], Служба новостей Форума 18, 13.10.2011, http://www.forum18.org/archive.php?article_id=1624 (дата обращения: 13.08.2019).

Меры наказания включали в себя тюремные сроки, штрафы и запреты на проведение религиозных обрядов.²³⁶ В свое время Назарбаев гордился Казахстаном, приветствуя существование на его территории 40 конфессий и 4500 религиозных общин.²³⁷ К 2017 году власти признавали только 18 конфессий и 3600 общин.²³⁸ С 2013 года Казахстан находится в списке стран, вызывающих «особое беспокойство» у Комиссии США по международной свободе вероисповедания.²³⁹

Однако есть и более обнадеживающие тенденции. В 2018 году количество судебных преследований по закону о религии сократилось на 40 процентов,²⁴⁰ а в 2019 году правительство отказалось от планов на новые ограничения.²⁴¹ Правительственная программа реинтеграции боевиков с Ближнего Востока²⁴² была одобрена в 2019 году докладчиком ООН.²⁴³ Тем не менее, докладчик также отметила ряд проблем, в том числе «использование законодательства и практики по борьбе с терроризмом и экстремизмом для притеснения, маргинализации и криминализации работы гражданского общества».

Политзаключенные

Согласно Альянсу «Тирек», проекту гражданского общества, который публикует информацию о том, что он называет «политическим преследованием», по состоянию на конец ноября 2019 года, 16 человек могут быть определены как «политические заключенные»²⁴⁴ (см. Приложение), причем 90 человек подверглись преследованиям из-за своей профессиональной деятельности или политических убеждений.²⁴⁵ К ним относятся правозащитники, активисты гражданского общества, профсоюзные лидеры и журналисты. Двое мужчин находятся в заключении более десяти лет: Арон Атабек, приговоренный к лишению свободы в 2006 году за беспорядки, в результате которых погиб

²³⁶ Корли Ф. (2019), 'Kazakhstan: 171 administrative prosecutions in 2018 – list' [Казахстан: 171 административное преследование в 2018 году – список], Служба новостей Форума 18, 01.02.2019, http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2448 (дата обращения: 13.08.2019).

²³⁷ Тогузбаев К. (2012), Число религиозных объединений сократилось на одну треть, Радио Азаттык, 25.10.2012, <https://rus.azattyq.org/a/religious-organisations-registration-kairat-lama-sharif/24750482.html> (дата обращения: 13.08.2019).

²³⁸ Tengrinews (2017), Надо разобраться с вопросом религиозного экстремизма – Назарбаев, 06.03.2017, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/razobratsya-voprosom-religioznogo-ekstremizma-nazarbaev-313611/ (дата обращения: 13.08.2019).

²³⁹ Комиссия США по международной религиозной свободе (2019), *Kazakhstan: Annual Report* [Казахстан: годовой отчет], https://www.uscirf.gov/sites/default/files/Tier2_KAZAKHSTAN_2019.pdf (дата обращения: 13.08.2019).

²⁴⁰ Там же.

²⁴¹ Там же.

²⁴² Tengrinews (2019), Токаев: «Еще 231 казахстанца эвакуировали из Сирии», 10.05.2019, https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tokaev-esche-231-kazahstantsa-evakuirovali-iz-sirii-368829/ (дата обращения: 13.08.2019).

²⁴³ ООН (бездаты), 'Preliminary Findings of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on her visit to Kazakhstan' [Предварительные выводы Специального докладчика по вопросу поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом во время ее визита в Казахстан], Управление Верховного комиссара по правам человека, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E> (дата обращения: 19.09.2019).

²⁴⁴ Альянс «Тирек», http://tirek.info/dir/wpbdp_category/list01/page/2/?fbclid=IwAR1pZaiSSa_kGqf83o075lm-OJ490pe3yibIQ_NGFaklClepp1GTU06WqK&wpbdp_sort=field-1 (дата обращения: 19.09.2019). В этом списке указаны 20 человек, четверо из которых были освобождены из-под стражи с момента его опубликования. Список признан Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдению законности.

²⁴⁵ Альянс «Тирек», http://tirek.info/dir/wpbdp_category/list02/page/18/ (дата обращения: 18.09.2019).

Правительственный план «100 конкретных шагов» по реализации институциональных реформ включает позитивные меры по повышению подотчетности судебных органов

сотрудник полиции,²⁴⁶ и Мухтар Джакишев, заключенный в тюрьму в 2009 году по обвинению в коррупции²⁴⁷ и получивший отказ в условно-досрочном освобождении в 2019 году.²⁴⁸ Также в списке находятся Макс Бокаев, заключенный в тюрьму из-за земельных протестов 2016 года, и Искандер Еримбетов, предприниматель и брат одного из адвокатов Аблязова. Еримбетов был заключен в тюрьму в 2018 году²⁴⁹ по обвинению в мошенничестве, что было осуждено 17 сенаторами США как политически мотивированное преследование.²⁵⁰ Власти отрицают любое злоупотребление судебной системой в политических целях. В 2019 году Токаев объявил амнистию журналисту-расследователю и профсоюзному лидеру, осужденным, предположительно, по политическим мотивам,²⁵¹ но без отмены их обвинительных приговоров. Кроме того, профсоюзный лидер был вновь отправлен в тюрьму за неуплату штрафа.²⁵²

В некоторых случаях имеет место избирательное правосудие. Недостатки системы проявились со всей очевидностью в судебных процессах по делу об убийстве в 2006 году лидера оппозиции Алтынбека Сарсенбаева. Во время второго судебного разбирательства по этому делу в 2014 году суд установил, что бывший зять Назарбаева Рахат Алиев был причастен к заказному убийству,²⁵³ после того, как Генеральная прокуратура заявила, что поздно обнаружила доказательства его соучастия.²⁵⁴ Это случилось после того, как Алиев попал в опалу. В ходе первого судебного заседания по делу в 2006 году, когда Алиев все еще находился под покровительством

²⁴⁶ Лиллис Дж. (2006), 'Rich-Poor Gap Fuels Tension in Kazakhstan's Commercial Capital' [Разрыв между богатыми и бедными порождает напряженность в коммерческой столице Казахстана], Eurasianet, 09.08.2006, <https://eurasianet.org/rich-poor-gap-fuels-tension-in-kazakhstans-commercial-capital> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁴⁷ Freedom House (2019), 'Kazakhstan: Uphold Rights to Liberty and a Fair Trial and Free Mukhtar Dzhakishhe[v]' [Казахстан: заявление о праве на свободу, справедливый суд и освобождение Мухтара Джакишева], 09.09.2019, <https://freedomhouse.org/article/kazakhstan-uphold-rights-liberty-and-fair-trial-and-free-mukhtar-dzhakishhe> (дата обращения: 18.09.2019).

²⁴⁸ Лиллис Дж. (2010), 'Kazakhstan: Ex-Nuclear Boss Sentenced Amid Claims of Political Reprisals' [Казахстан: предполагается, что бывший «урановый гуру» осужден по политическим мотивам], Eurasianet, 17.03.2010, <https://eurasianet.org/kazakhstan-ex-nuclear-boss-sentenced-amid-claims-of-political-reprisals> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁴⁹ Лиллис Дж. (2018), 'Kazakhstan: In Politicized Case, Businessman Jailed For Turning A Profit' [Казахстан: в политизированном деле бизнесмен заключен в тюрьму за получение прибыли], Eurasianet, 24.10.2018, <https://eurasianet.org/kazakhstan-in-politicized-case-businessman-jailed-for-turning-a-profit> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁵⁰ Rubio.senate.gov (2019), 'Rubio, Menendez, Colleagues Call on Kazakh President to Release Political Prisoner' [Рубио, Менендес, коллеги призывают президента Казахстана освободить политзаключенного], 29.07.2019, <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2019/7/rubio-menendez-colleagues-call-on-kazakh-president-to-release-political-prisoner> (дата обращения: 18.09.2019).

²⁵¹ Смирнов В. (2019), Журналиста и председателя профсоюза в канун Курбан-Айта помиловал Токаев, Total.kz, 10.08.2019, https://total.kz/ru/news/obshchestvo_sobitiya/zhurnalista_i_predsedatelya_profsoyuzov_v_kanun_kurbanaita_pomiloval_tokaev_date_2019_08_10_13_30_53 (дата обращения: 18.09.2019).

²⁵² Otyrar.kz (2019), Профсоюзного активиста осудили за неуплату штрафа, 16.10.2019, <https://otytar.kz/2019/10/profsoyuznogo-aktivista-osudili-za-neuplatu-shtrafa/> (дата обращения: 04.11.2019).

²⁵³ Лиллис Дж. (2014), 'Kazakhstan: Retrial Fails to Put Political Killing to Rest' [Казахстан: пересмотр судебного решения не смог поставить точку в деле о политическом убийстве], Eurasianet, 11.02.2014, <https://eurasianet.org/kazakhstan-retrial-fails-to-put-political-killing-to-rest> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁵⁴ Генеральная Прокуратура (2013), Официальное Заявление Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан, 20.12.2013, <http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-release/officialnoe-zayavlenie-generalnoy-prokuratury-respubliki-kazakhstan> (дата обращения: 04.11.2019).

власти, его роль замалчивалась, что привело к грубой судебной ошибке.²⁵⁵ Алиев скончался в тюрьме в Австрии в 2015 году, ожидая суда по отдельным обвинениям в убийстве.²⁵⁶

Правительственный план «100 конкретных шагов» по реализации институциональных реформ включает позитивные меры по повышению подотчетности судебных органов. Токаев пообещал отстоять право на справедливый суд.²⁵⁷ Однако подлинных гарантии независимости судебной системы отсутствуют, и судебная власть не служит сдерживающим фактором для других ветвей власти.

Сила современной пропаганды

Правительство внимательно следит за своим имиджем и потратило миллионы долларов на контракты с ведущими международными пиар компаниями, чтобы те помогли преподнести в выгодном свете престиж и достижения Казахстана и Назарбаева в западных столицах.²⁵⁸ Режим провел консультации с рядом западных агентств о способах уменьшения негативной реакции, связанной с нарушениями прав человека. Хотя правительство и отказалось от идеи BGR Gabaga провести кампанию с использованием интернет-клонов для отвлечения внимания от негативного освещения событий в Жанаозене,²⁵⁹ Назарбаев воспользовался рекомендациями бывшего премьер-министра Великобритании Тони Блэра о том, под каким политическим углом следовало преподнести ситуацию с расстрелом рабочих.²⁶⁰

Стратегия общественных коммуникаций режима предусматривает формирование контраргументов, чтобы рассеять сообщения о фальсификациях на выборах и нарушениях прав. В ответ на критику делается заявление, что Казахстан – «молодая страна», которая постигает азы демократии и усердно учится.²⁶¹ Положительные международные дипломатические результаты Казахстана помогают заглушить критику, связанную с внутренними проблемами. В определенном отношении, страна может оправданно позиционировать себя как представителя «сил добра»: ответственного

²⁵⁵ Лиллис Дж. (2006), 'Kazakhstani Assassination Trial Concludes With Guilty Verdicts, Questions Continue' [Казахстанский процесс по делу о политическом убийстве завершается вынесением обвинительного приговора, вопросы остаются], Eurasianet, 05.09.2006, <https://eurasianet.org/kazakhstani-assassination-trial-concludes-with-guilty-verdicts-questions-continue> (дата обращения: 04.11.2019).

²⁵⁶ Reuters (2015), 'Kazakh ex-diplomat Aliyev found hanged in Austrian jail' [Экс-дипломат Казахстана Алиев найден повешенным в австрийской тюрьме], 24.02.2015, <https://www.reuters.com/article/us-austria-aliyev/kazakh-ex-diplomat-aliyev-found-hanged-in-austrian-jail-idUSKBN0LS0LB20150224> (дата обращения: 04.11.2019).

²⁵⁷ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2 сентября 2019 года.

²⁵⁸ Тынан Д. (2012), 'Kazakhstan: Top-Notch PR Firms Help Brighten Astana's Image' [Казахстан: первоклассные пиар-компании помогают улучшить имидж Астаны], Eurasianet, 18.01.2012, <https://eurasianet.org/s/kazakhstan-top-notch-pr-firms-help-brighten-astanas-image> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁵⁹ Ньюман М. (2011), 'PR company proposed campaign against Sting' [Пиар-компания предложила кампанию против Стинга], Бюро журналистских расследований, 01.12.2011, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2011-12-01/pr-company-proposed-campaign-against-sting> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁶⁰ Мендик Р. (2014), 'Tony Blair Gives Kazakhstan's Autocratic President Tips on How To Defend a Massacre' [Тони Блэр дает авторитарному президенту Казахстана советы о том, как оправдать массовое убийство], *The Telegraph*, 24.08.2014, www.telegraph.co.uk/news/politics/tony-blair/11052965/Tony-Blair-gives-Kazakhstans-autocratic-president-tips-on-how-to-defend-a-massacre.html (дата обращения: 13.08.2019).

²⁶¹ Готев (2017), 'Kazakhstan, a fledgling democracy bent on "stability"' [Казахстан, молодая демократия, настроенная на «стабильность»].

Приглушенный тон международной критики укореняет в правительстве чувство безнаказанности за нарушения прав человека и уверенность в том, что поверхностного подхода к улучшению ситуации более чем достаточно

глобального игрока, надежного союзника Запада в области безопасности и энергетики в нестабильном регионе, моста между Востоком и Западом и мусульманским и христианским миром, лоббиста в деле нераспространения ядерного оружия, модели для полиэтнических государств. Все это правда, но она не должна маскировать реальность происходящих нарушений прав человека в Казахстане.

Приглушенный тон международной критики укореняет в правительстве чувство безнаказанности за нарушение прав человека и уверенность в том, что поверхностного подхода к улучшению ситуации более чем достаточно. Контраст с Россией поразителен: трудно представить, что Кремль смог бы избежать международного скандала, если бы расстрел нефтяников произошел в России. Но в случае с Казахстаном западные партнеры не стали слишком усложнять ему жизнь. Вместо осуждений за злоупотребления, правительство получает международные похвалы за свои достижения в других областях.²⁶² Западные партнеры предпочитают «конструктивное взаимодействие», а не публичное осуждение. Последнее, по их мнению, может быть воспринято, и не без причины, как покровительственное отношение и контрпродуктивное поведение. Между тем, Запад не хочет оттолкнуть союзника и позволить Казахстану пойти на сближение с нелиберальными партнерами, такими как Москва и Пекин. Публичное осуждение, безусловно, нежелательно: когда во время визита в Казахстан в 2013 году британский премьер-министр Дэвид Кэмерон заявил журналистам, что он поднял вопрос о правах человека в разговоре с Назарбаевым,²⁶³ тот сидел «с каменным лицом», а затем резко высказался о положении дел в Казахстане. В чьих-то глазах. Казахстан может выглядеть как средневековая страна, где люди «езды на верблюдах, а не на машинах», отрезал Назарбаев, но «что касается прав и свобод человека, я считаю, что Казахстан обеспечивает основные права».²⁶⁴

Приглушенная внешняя критика опасна, поскольку правозащитное сообщество в Казахстане чувствует себя брошенным и начинает сомневаться в авторитете Запада, не желающего, как может показаться, публично защищать свои собственные ценности. Это укрепляет уверенность в том, что западные страны закрывают глаза на злоупотребления из-за геополитической или коммерческой выгоды. Такое восприятие ведет к росту общественного цинизма в отношении западных намерений в Центральной Азии, которым готов воспользоваться Кремль.

Поскольку конструктивное взаимодействие в том виде, в котором оно сегодня истолковано, не принесло ощутимых улучшений в ситуации с правами человека в стране, активисты предпочли бы, чтобы международные политики соглашались идти на встречу правительству Казахстана только при условии

²⁶² Посольство и Консульство США в Казахстане (2017), 'Secretary of State Rex Tillerson remarks for Astana EXPO-2017' [Госсекретарь Рекс Тиллерсон выступил с речью на ЭКСПО-2017 в Астане], 22.06.2017, <https://kz.usembassy.gov/secretary-of-state-message-for-expo/> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁶³ Уатт Н. (2013), 'Kazakhstan's autocratic president tells David Cameron: I would vote for you' [Авторитарный президент Казахстана говорит Дэвиду Кэмерону: я бы проголосовал за вас], *Guardian*, 01.07.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/jul/01/kazakhstan-president-david-cameron-vote> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁶⁴ Tengrinews (2013), Назарбаев пригласил британских журналистов остаться в Казахстане и поговорить с людьми.

ощутимых улучшений в республике. Организация «Human Rights Watch» осудила «упущенную возможность» в 2015 году, когда ЕС подписал Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве с Казахстаном без обеспечения обязательств по реформе.²⁶⁵

Стимулы к реформам

Подавление политических и гражданских свобод выявляет глубокую неуверенность внутри режима. С одной стороны, у властей складывается впечатление, что общественность по-прежнему твердо поддерживает Назарбаева, которого она видит гарантом стабильности во время смены руководства. С другой стороны, власти ощущают себя настолько уязвимыми, что жестко пресекают даже самые мелкие проявления неповиновения. Поскольку они не хотят признавать даже самое незначительное разочарование населения своим правлением, они ищут козлов отпущения, столкнувшись с инакомыслием. Правительство сможет справиться с выражениями несогласия, не притесняя гражданских свобод, только тогда, когда в его менталитете произойдут глубокие изменения.

Переходный период предоставляет возможность внести изменения и в политику, и в практику. Есть несколько причин, почему правящая элита заинтересована в проведении реформ и выполнении своих обязательств по соблюдению политических и гражданских свобод.

Во-первых, как показал опыт переходного периода в соседнем Узбекистане, страна может повысить свою экономическую конкурентоспособность и привлекательность для инвестиций за счет улучшения своей ситуации с правами человека. Узбекистан обеспечил себе положительное освещение в международных СМИ благодаря своей политической оттепели,²⁶⁶ в то время как Казахстан получил множество негативных заголовков во время своего транзита власти из-за арестов тысяч мирных демонстрантов.²⁶⁷ Реформа и либерализация могут послужить как экономическим, так и политическим целям казахстанского правительства. Позитивное освещение в СМИ сделает страну более привлекательной для инвесторов, которые в противном случае будут опасаться репутационных рисков, связанных с ведением бизнеса в Казахстане.

Во-вторых, руководство выиграет от ослабления контроля над политическими свободами и свободой выражения мнений, потому что нетерпимость к альтернативным взглядам препятствует развитию ответственного управления и рациональному формированию политики. При Назарбаеве общественный договор в целом держался на компромиссе, что граждане будут терпеть

²⁶⁵ Риттман М. (2016), 'Will the EU be called to task on Kazakhstan?' [Будет ли ЕС призван к ответу по Казахстану?], Human Rights Watch, 04.01.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/04/will-eu-be-called-task-kazakhstan> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁶⁶ Хиггинс А. (2018), 'As Authoritarianism Spreads, Uzbekistan Goes the Other Way' [По мере распространения авторитаризма Узбекистан идет другим путем], New York Times, 01.04.2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/01/world/asia/uzbekistan-reform.html> (дата обращения: 13.08.2019).

²⁶⁷ The Economist (2019), 'Kazakhstan's choreographed election goes off script' [Постановочные выборы в Казахстане пошли не по сценарию], 10.06.2019, <https://www.economist.com/asia/2019/06/10/kazakhstans-choreographed-election-goes-off-script> (дата обращения: 13.08.2019).

ограничения политических и гражданских свобод в обмен на экономический рост, обеспеченный высокими ценами на нефть, и улучшение социального благосостояния. Однако казахстанский нефтяной бум давно закончился, и страна столкнулась с огромными препятствиями на пути к достижению целей роста и процветания в сложных геополитических и экономических условиях. Чтобы преодолеть эти препятствия, Казахстану необходимо внести динамизм в разработку политики и узнать мнение тех, к кому он до сих пор не прислушивался.

В-третьих, реформа и либерализация могут способствовать социальной устойчивости. Для правительства, которое рассматривает инакомыслие как угрозу стабильности, это может показаться нелогичным. В 2019 году граждане не побоялись арестов за участие в протестах с требованиями политических свобод и права на свободу собраний. Они на собственном опыте узнали, где проходят красные линии их гражданских и политических свобод, были разочарованы и больше не желают уважать эти ограничения. Если администрация в ответ не предложит диалог и реформы, она рискует углубить раскол между правящими классами и общественностью. Митинги 2019 года выявили серьезные проблемы с жестким, централизованным подходом к управлению, обнажив тревожные разногласия между правительством и руководимыми им людьми. Отсутствие диалога между властями и низами имеет несколько причин: (1) власти руководят страной в стиле патрициев древнего Рима, а это исключает подлинные консультации; (2) для политических дебатов нужны оппозиционные партии, которых не существует; (3) правительство поддерживает ГОНГО вместо независимых групп гражданского общества, но именно последние могли бы способствовать диалогу; и (4) не хватает независимых СМИ для распространения альтернативных мнений.

Грубые нарушения политических и гражданских свобод вызывают тревогу за будущее: если правительство продолжит подавлять инакомыслие, народная озлобленность и дальше будет кипеть и выплескиваться через край. Если во время политических потрясений власти продолжают репрессии инакомыслящих и не начнут решать проблемы путем диалога, последствия будут непредсказуемыми и потенциально вредными для Казахстана.

Специальный докладчик ООН Майна Киаи красноречиво изложил это в 2015 году:

«Хотя это и может показаться парадоксальным, подлинным мерилom стабильности в той или иной стране служит терпимое отношение к выражаемой в мирной форме критике установленного порядка, т.е. предоставление каналов для мирного выражения инакомыслия и политического плюрализма. Если не создать такие каналы, то протестные настроения сами по себе не исчезнут; наоборот, они лишь будут накапливаться и множиться до тех пор, пока не выльются в нечто гораздо более страшное, чем уличные протесты или доклады неправительственных организаций, содержащие критику политики правительства».²⁶⁸

²⁶⁸ Совет ООН по правам человека (2015), 'Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai' [Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и объединений, Майна Киаи], 11.09.2015, <http://www.adilet.gov.kz/en/node/103169> (дата обращения 13.08.2019).

Остается надеяться, что для снижения этого риска Токаев и его администрация предпримут подлинные меры по защите политических и гражданских свобод и повседневная реальность в Казахстане придет в соответствие с его высокой риторикой о реформирующемся государстве, готовом участвовать в конструктивном диалоге со своими гражданами.

5. Конфликт идентичностей

Досым Сатпаев

Транзит власти в Казахстане осложняется конфликтом идентичностей. Этническая «казахская» идентичность, возрожденная после многолетнего советского гнета, а также растущая религиозность вступают в противоречие с государственным определением нации, основанном на гражданских принципах.

Транзит власти в Казахстане проходит в условиях конфликта разных форм идентичностей. В общих чертах можно сказать, что возрожденная этническая «казахская» идентичность соперничает с превалирующей гражданской «казахстанской» идентичностью, а тенденция к более широкому употреблению казахского языка вместо русского усиливает это противостояние. Ситуация осложняется и тем, что некоторые группы населения до сих пор делают упор на родоплеменную идентичность, в то время как другие считают, что личная идентификация будет все чаще зависеть от религиозной принадлежности.

Проблемы государственно-гражданской идентичности

После распада СССР Казахстану пришлось решать, какой характер должна иметь идентичность новой страны: преимущественно этнический или государственно-гражданский. Государственно-гражданская идентичность предполагает осознание человеком принадлежности к тому или иному государству. По сути, речь идет о сделке в рамках общественного договора с властью, когда лояльность обменивается на эффективность. Иными словами, гражданин готов брать на себя определенные обязательства перед государством в части соблюдения законов, уплаты налогов, несения воинской службы и т.д., в обмен на защиту его прав и личных свобод, а также создание благоприятных социально-экономических условий.

Однако, как показали многочисленные протесты, прошедшие во время президентских выборов 2019 года – в которых Касым-Жомарт Токаев, по сути, стал «помазанником» Нурсултана Назарбаева – сделка «гражданская лояльность в обмен на эффективность» в Казахстане не работает. Это связано с неэффективной системой государственного управления, которая делает уязвимой реализацию прав и свобод граждан (см. главу 4); несправедливой судебной системой; отсутствием политической конкуренции; низким качеством образования и отсутствием достаточно большой прослойки среднего класса.

Польский экономист Лешек Бальцерович считал, что если общество хочет быть конкурентоспособным, устойчиво развиваться и что-то «видеть на горизонте», то оно должно стоять на «трех китах». Этими «китами» являются частная собственность и рыночная экономика; система правил и институтов, которые их поддерживают, включая налоги и правосудие; и демократическая форма правления.²⁶⁹

²⁶⁹ Разумов Я. (2018), Какие последствия может иметь эрозия среднего класса в современных обществах, *Forbes Kazakhstan*, 29.04.2018, https://forbes.kz/life/view/sredniy_samyiy_vajnyiy_1524906570/ (дата обращения: 04.11. 2019).

В условиях Казахстана из трех китов есть только «полукит» в лице полурыночной экономики, где частная собственность (если она не связана с элитой) никем не защищена. Недостатки на структурном и государственном уровне усугубляются неблагоприятными социально-экономическими факторами, растущими протестными настроениями и кризисом доверия к власти. В этом контексте неудивительно, что многие граждане Казахстана задумываются об эмиграции, а не своей гражданской идентичности.

Возможность эмигрировать из Казахстана ищут граждане всех национальностей и возрастов. Согласно данным казахстанского Агентства Finprom, в 2017 году страну покинули 37,7 тысяч человек. Это на 25,3% больше, чем в 2015.²⁷⁰ Примечательно, что в основном уезжали работники технических специальностей, экономисты и педагоги. В 2018 году, по официальным данным, из страны уехало около 40 тысяч человек.

Несмотря на то, что большинство людей уезжают из республики по экономическим причинам, есть и те, кто опасается за свое будущее, воспринимая транзит власти больше как угрозу для своей безопасности, чем как новую возможность. Тем более, что дискуссия вокруг государственно-гражданской идентичности в стране все больше увязывается с вопросом о принадлежности к определенному этносу или нации, что вызывает опасения у многих граждан, проживающих на территории полиэтнического Казахстана.

«Казахи» или «казахстанцы»?

По сравнению с другими народами Центральной Азии, последствия силового формирования советской идентичности, модели экономики и политической структуры особенно жестоко отразились на Казахстане

Корни этого соперничества идентичностей уходят в советскую историю, когда казахи, по мнению американского историка Сары Кэмерон, автора книги «Голодная степь. Голод, насилие и создание Советского Казахстана», превратились в «национальное меньшинство в собственной республике. В советскую эпоху положение казахов в Казахстане было весьма необычным: они были одновременно и титульной нацией, и национальным меньшинством».²⁷¹

Казахстан существенно отличается от многих других постсоветских стран тем, что в стране проживает более 18 миллионов человек, среди которых, кроме казахов, насчитывается еще около 130 этнических групп.²⁷² Кардинальные изменения в демографии страны произошли в годы советской власти. Особенность советской политической системы заключалась в том, что она пыталась создать свою модель гражданской идентичности, воплощенной в понятии «советский народ» и изначально отодвигавшей этническую и национальную идентичность на задний план. Среди всех

²⁷⁰ Капитал (2018), Казахстан покидает все больше специалистов, 20.02.2018, <https://kapital.kz/economic/67059/kazakhstan-pokidayet-vse-bolshe-spetsialistov.html> (дата обращения: 04.11.2019).

²⁷¹ Кэмерон С. (2018), *The Hungry Steppe: Famine, Violence, and the Making of Soviet Kazakhstan* [Голодная степь. Голод, насилие и создание Советского Казахстана], Итака: издательство Корнеллского университета, стр. 2. Впервые определение «титульной нации» было введено французским поэтом и политическим деятелем Морисом Барресом в конце XIX века. Титульной нацией является доминирующая этническая группа, чей язык и культура становятся основой для государственной системы образования.

²⁷² Абуов Н. (2013), 'Ethnocultural processes in Kazakhstan: history and present' [Этнокультурные процессы в Казахстане: история и современность], 18.09.2013, <https://e-history.kz/ru/contents/view/1472> (дата обращения: 18.09.2019).

стран Центральной Азии, последствия силового формирования советской идентичности, модели экономики и политической структуры особенно жестоко отразились на Казахстане. Например, в 20-х и 30-х годах прошлого века катастрофически сократилась численность казахов, проживающих на своих исконных территориях.

Демографическая ситуация в Казахстане в досоветскую эпоху была принципиально другой. В конце XIX века в Казахстане проживало свыше 4 миллионов этнических казахов (по данным Первой всеобщей переписи населения Российской империи 1897 года, на которые ссылался Мухамеджан Тынышбаев, казахский общественный деятель и член партии «Алаш Орды», выступавшей за автономию казахов).²⁷³ По своей численности казахи находились на шестом месте среди других народов Российской империи (при этом Тынышбаев полагал, что казахов могло быть гораздо больше). Алихан Букейханов, глава правительства «Алаш-Орды» (1917-20), оценивал общую численность казахов к 1914 году в более чем 6 миллионов человек. Однако в последующие два десятилетия эти цифры резко уменьшились: по результатам двух советских переписей населения, численность казахов в Казахстане сократилась с 3,96 миллионов человек в 1926 году до 2,18 миллионов в 1937 году.

Гражданская война, разруха, болезни, и особенно голод 1920-1930-х годов поставил казахский этнос на грань выживания. При этом о голоде в Казахстане многие за пределами республики знают гораздо меньше, чем о голодоморе в Украине. Насильственная коллективизация привела к конфискации скота у кочевников, нарушению традиционного уклада жизни казахов и лишила людей средств к существованию. Миллионы погибли, и сотни тысяч казахов навсегда покинули родную степь. Сейчас за пределами Казахстана проживает около 6 миллионов казахов.

По мнению упомянутой выше Сары Кэмерон:

«...причиной голода 1930-1933 годов в Казахстане стала решительная попытка Москвы превратить тюркоязычных мусульман-кочевников, известных как «казахи», вместе с конкретной территорией, Советским Казахстаном, в современную советскую нацию... казахский голод стал жестоким средством, позволившим создать Советский Казахстан как стабильную территорию с четко очерченными границами, неотъемлемую часть советской экономической системы, а также выковал новую национальную идентичность казахов, которая в значительной степени вытеснила предыдущую идентификацию казахов с системой кочевого скотоводства».²⁷⁴

Известный казахстанский писатель и общественный деятель Мурат Ауэзов называет этот трагический период в истории казахского народа гибелью кочевой цивилизации.²⁷⁵ Традиционная система ценностей и собственная форма идентичности, объединявшие язык, культуру, обычаи и родственные связи, стали жертвой советской индустриализации, коллективизации

²⁷³ Игибаев С. К. (2009), Казахи в составе России в конце XIX века: их численность, размещение, занятия и образовательный уровень, Сборник материалов с конференции «Вклад молодых исследователей в индустриально-инновационное развитие Казахстана», <https://articlekz.com/article/6768> (дата обращения: 18.09.2019).

²⁷⁴ Кэмерон (2018), Голодная степь, стр. 3.

²⁷⁵ Брусиловская Е. (2019), Колодцы времени, *Казахстанская правда*, 17.05.2019, <https://www.kazpravda.kz/articles/view/kolodtsi-vremeni> (дата обращения: 04.11.2019).

и русификации. В 30-х годах прошлого века советские власти решили перевести казахский алфавит на кириллицу после того, как некоторые представители казахской интеллигенции стали активно выступать за использование латиницы как основы для казахского алфавита.

Казахский язык являлся одним из самых важных символов национальной идентичности казахов. Он стал жертвой советской политики по нескольким направлениям. Во-первых, он пострадал в результате целенаправленной ликвидации национальной интеллигенции и формирования «советской интеллигенции», для которой русский язык был главным инструментом выстраивания карьеры и творческой деятельности. Результатом многолетней дискриминации казахского языка в Казахстане стало появление русскоязычных казахов, что после развала СССР создало дополнительную линию раскола в обществе между казахоязычными нағыз («настоящими») казахами и шала-казахами (которые не владеют родным языком).

Во-вторых, при советской власти резко сократилось количество носителей казахского языка. Даже по данным переписи 1989 года, казахи в Казахской ССР составляли лишь 39,7% населения, впервые немного обогнав по численности русских (37,8%). Остальные 22,5% населения Казахстана составляли представители других этнических групп, которые сформировали полиэтническое общество на территории республики за счет трудовой миграции из других регионов Советского Союза, а также после насильственной сталинской депортации в Казахстан разных народов. Неудивительно, что даже в городе Алма-Ате (сейчас Алматы, столица КазССР и независимого Казахстана вплоть до 1997 года) была только одна школа с обучением на казахском языке.

Рустем Кадыржанов, профессор Института философии, политологии и религиоведения из Алматы, считает, что советская «национальная политика» навязывала казахам свою иерархию идентичностей, на вершине которой была «советская идентичность» с ее лозунгами об интернационализме. Затем шла «казахстанская идентичность», которая искусственно объединяла казахов и представителей всех национальностей Казахстана в одно сообщество «казахстанцы». Что касается «казахской идентичности», то ее советские власти старались больше ассоциировать с фольклором и народным творчеством казахов в «лаборатории дружбы народов» (так образно называли СССР, чтобы подчеркнуть его многонациональность).²⁷⁶

Несмотря на иерархию, в конце 1980-х годов начался рост национальной идентичности среди казахов. В декабре 1986 года казахская молодежь, в основном студенты разных учебных заведений города, организовали акцию протеста на центральной площади Алма-Аты, выступая против решения Генерального секретаря ЦК КПСС Михаила Горбачева о снятии с должности первого секретаря Коммунистической партии Казахстана Динмухамеда Кунаева, вместо которого возглавлять республику направили никогда не работавшего в Казахстане Геннадия Колбина. Участники митинга 17-18 декабря 1986 года (который затем перерос в столкновения

²⁷⁶ Кадыржанов Р. (2012), Национальная идентичность Казахстана и этнокультурный символизм, *Республиканский общественно-политический журнал «Мысль»*, 13.10.2012, <http://mysl.kazgazeta.kz/?p=266> (дата обращения: 23.08.2019).

С начала 1990-х годов в Казахстан вернулось около миллиона этнических казахов, проживавших в других государствах

с правоохранительными органами и военными, приведшие к большим жертвам среди молодежи), требовали назначить на должность руководителя республики представителя коренного населения. В истории Казахстана те события именуются «Желтоқсан көтерілісі», или «Декабрьское восстание», которое стало одним из первых национальных выступлений в Советском Союзе против диктата центральной власти. Такие же выступления казахской молодежи прошли и в других регионах Казахстана.

После развала СССР наблюдался более активный рост национального самосознания казахов, которые обрели независимое государство. В Казахстане также произошел серьезный демографический сдвиг, связанный с увеличением численности этнических казахов в республике. Сначала 1990-х годов в Казахстан вернулось около миллиона этнических казахов, проживавших в других государствах. По оценкам интернет издания «Власть», к концу 1990-х годов количество казахов впервые с конца 1920-х годов превысило половину населения Казахстана. К 2016 году казахи уже составляли две трети населения республики и до сих пор остаются самой быстрорастущей этнической группой страны. В нескольких регионах республики численность казахов превысила 95% населения.²⁷⁷ В 2019 году общая доля казахов среди населения республики составила почти 68%.

Показательным является то, что решение о переходе казахского алфавита с кириллицы на латиницу было принято много лет назад, однако разработка нового алфавита началась лишь в 2018 году, что вполне логично отражает существующие в обществе демографические тренды и общественные настроения. То, что казалось недостижимым в 1990-х годах, стало возможным сейчас, когда большинство населения страны составляют казахи, появилось целое поколение эпохи независимости, а сфера использования казахского языка стремительно расширяется.

Существующие демографические тренды в Казахстане способны внести изменения в будущие политические предпочтения значительной части населения. Рост популярности и усиление национал-патриотических настроений и движений в стране является закономерным процессом, и можно предположить, что число сторонников этнической или родоплеменной идентичности будет расти на фоне снижения сферы использования русского языка. Схожие тенденции прослеживаются в большинстве стран Центральной Азии.

Параллельно с этим гражданская форма идентичности получает активную поддержку со стороны представителей этнических групп, проживающих в Казахстане, а также части русскоязычных казахов. Как отмечает Кадыржанов, те, кто «стоят на позициях казахстанской идентичности, в первую очередь, русские и другие некоренные народы Казахстана», не хотят, чтобы русский язык и другие привычные символы «ушли бы на периферию нового общества со своего центрального места, которое они занимали в советском обществе».

²⁷⁷ *Vlast.kz* (2016), Как изменилась этническая карта Казахстана за 25 лет, 17.10.2016, <https://vlast.kz/obsshestvo/19747-kak-izmenilas-etniceskaa-karta-kazahstana-za-25-let.html> (дата обращения: 23.08.2019).

Он добавляет: «Естественно, что имеет место сопротивление стремлению казахского языка и других казахских символов занять господствующее положение в иерархии символов нового казахстанского общества».²⁷⁸

«Идейный сепаратизм»

По оценкам демографов, доля русского населения в Казахстане резко сократилась за годы независимости и в 2018 году составила 19,8% от общей численности.²⁷⁹ Много представителей других этнических групп, таких как немцы, украинцы, поляки тоже эмигрировали на свою историческую родину. Именно эти этнические группы долгое время являлись одними из активных сторонников президента Назарбаева, видя в нем главного гаранта поддержания и сохранения межэтнической стабильности в стране. Часть граждан страны стали воспринимать приближающийся конец его политической деятельности и транзит власти как угрозу для своего будущего.

После распада СССР концепция «советский гражданин» утратила актуальность, что усложняет для неказахов, проживающих в Казахстане, поиск новой формы идентификации. Представители русскоязычных меньшинств и русскоязычные казахи попали в «ловушку размытой самоидентификации», когда, образно говоря, телом они продолжают жить в Казахстане, а головой в той же России, больше идентифицируя себя с российским политическим, идеологическим, а также информационным полем. Серьезную проблему для Казахстана представляет подключение российских СМИ к информационному пространству республики и влияние таких социальных сетей, как «Одноклассники» и «ВКонтакте», где уже имеются прецеденты появления групп с сепаратистскими настроениями по отношению к Казахстану.²⁸⁰

События, связанные с аннексией Крыма Российской Федерацией в 2014 году, наглядно показали, к чему может привести доминирование российских СМИ на фоне слабости казахстанских медийных игроков. Конфликт в Украине, не имевший прямого отношения к Казахстану, сильно расколол казахстанское общество на сторонников и противников действий России. Именно этот конфликт стал одним из тревожных индикаторов серьезного влияния российских СМИ на формирование общественного мнения внутри Казахстана. Подтверждением этого влияния стали результаты опроса, проведенного компанией Gallup в 2015 году, в котором республика заняла четвертое место среди постсоветских стран, в которых авторитет российского президента Владимира Путина оказался наиболее высоким. Выяснилось, что 72% опрошенных жителей Казахстана поддерживают его политику.²⁸¹

²⁷⁸ Кадыржанов (2012), Национальная идентичность Казахстана и этнокультурный символизм.

²⁷⁹ Ибраева А. (2018), Миграция как угроза экономической безопасности: почему казахстанцы уезжают за границу, 29.09.2018, <https://kursiv.kz/news/tendencii-i-issledovaniya/2018-08/migraciya-kak-ugroza-ekonomicheskoy-bezopasnosti-pochemu> (дата обращения: 23.08.2019).

²⁸⁰ Например: «...волну возмущения и негодования среди казахстанцев вызвали две группы в популярной российской социальной сети «ВКонтакте», пропагандирующие возвращение северных земель Казахстана Российской Федерации» Zakon.kz (2014), Казахстане удалось заблокировать пропагандирующие аннексию СКО группы «ВКонтакте», 13.08.2014, <https://www.zakon.kz/4646296-kazakhstanke-udalos-zablokirovat.html> (дата обращения: 23.08.2019).

²⁸¹ Nur.kz (2015), Политологи увидели опасность в популярности Путина в Казахстане, 25.06.2015, <https://www.nur.kz/800198-politologi-uvide-li-opasnost-v-popul.html> (дата обращения: 23.08.2019).

Такое положение вещей должно стать тревожным сигналом для казахстанских властей: речь идет о размытой лояльности многих граждан к собственному государству в случае гипотетических трений или конфликтов между Казахстаном и Россией в будущем, если таковые возникнут. Кроме одобрения (или несогласия) с политикой власти, стабильность государства частично зависит от того, сколько людей действительно готовы защищать это государство в будущем от любых внутренних и внешних угроз. Безопасность Казахстана, в частности в контексте гибридных войн, определяется не только боеспособностью вооруженных сил или международными соглашениями. Многое зависит от того, насколько граждане Казахстана идентифицируют себя со своей страной.

Новый президент Токаев унаследовал «конфликт идентичностей». Не стоит забывать, что помимо конфликта казахской и казахстанской идентичности, внутри общества существуют и другие потенциальные линии раскола: этническая и родоплеменная принадлежность, город и село (центр-периферия), светское и религиозное общество. Эти конфликты накладываются друг на друга, представляя собой новые вызовы для политического развития Казахстана в период транзита власти.

Родоплеменная идентичность

Традиционно казахи разделялись на три жуза, или объединения нескольких родоплеменных групп. Известный казахский историк Нурболат Масанов писал, что внутри каждого жуза существовала своя родоплеменная система деления. Казахи Старшего жуза делились на 11 родоплеменных групп, Среднего жуза – на 7 и Младшего – на 3 промежуточных и 25 основных групп.²⁸²

Родоплеменные формы идентичности казахов, частично сохранившиеся при советской власти, получили новую возможность для восстановления после развала СССР. Рост этнической идентичности среди казахов шел рука об руку с ростом жузовой и родоплеменной идентичности. Этот процесс получил еще большую актуальность в постсоветский период сложной социально-экономической ситуации, когда родоплеменная и жузовая принадлежность помогала найти групповую помощь и поддержку.

Многим казахам важно знать о своей родоплеменной принадлежности. Результаты социологического исследования ценностных и социально-политических установок казахов в Казахстане, проведенного Институтом мировой экономики и политики при «Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», показали, что только 6,9% опрошенных не осведомлены о тех племенах, которые исторически проживали в местности, где они родились. Отвечая на вопрос: «Насколько для Вас важно знать о принадлежности к тому или иному роду?», 24,9% респондентов заявили, что интересуются принадлежностью к своему роду, воспринимая это как собственное мироощущение, а 21,2% отметили, что считают это частью

²⁸² Тулегенов А. (без даты), Без этого Казахстан не понять: карта расселения казахских племен – «жузов» <https://www.brif.kz/blog/?p=1122> (дата обращения: 04.11.2019).

Политическое руководство использовало жузовую систему в качестве механизма сдержек и противовесов, отодвигая потенциальных конкурентов от важных позиций

истории собственной семьи. В совокупности почти 46,1% опрошенных рассматривают свою родоплеменную принадлежность как важную часть собственной идентичности.²⁸³

Идентификация через жузовую принадлежность присутствовала и в структурах государственной власти Казахской ССР. Советский режим сдерживал влияние представителей какого-либо клана, назначая на важные позиции членов элиты из других этнических групп. Согласно Нурбулату Масанову, «в советское время... казахи априори оценивали степень влияния и авторитета своего или чужого жуза – рода – племени через его кадровое представительство в структурах власти». Политическое руководство использовало жузовую систему в качестве механизма сдержек и противовесов, отодвигая потенциальных конкурентов от особо важных позиций, оказывая таким образом «психологическое влияние» на политическую жизнь общества, воздействуя на кадровую расстановку и устанавливая пределы полномочий чиновников, возможного манипулирования их деятельностью, сроков пребывания во власти и т.д.²⁸⁴

После обретения независимости, а также на фоне новых демографических трендов, влияние родоплеменного фактора усилилось. На сегодняшний день на государственной службе работает все больше этнических казахов. Жузовая лояльность становится более характерной для среднего и низового уровня государственной власти, поскольку имеет особое значение в регионах. Говоря о сдвигах в обществе в целом, следует отметить активную миграцию казахской сельской молодежи в города, что также стимулировало перенос родоплеменной и жузовой самоидентификации в городскую среду.

В условиях сверхпрезидентской системы, Назарбаев и его окружение рассматривали жузовый и родоплеменной фактор не только как инструмент сталкивания лбами разных представителей элиты, но и как риск потенциальной дестабилизации. Все упиралось в способность режима управлять конфликтом разных форм политической лояльности или идентификации. Более важным считалось формировать лояльность не по отношению к своему жузу или родоплеменной группе, а по отношению к главе государства лично. Любая чрезмерная лояльность к родоплеменной группе внутри государственного аппарата рассматривалась как нежелательная.

Выстраивая сверхпрезидентскую систему, Назарбаев использовал несколько методов нейтрализации жузовой и родоплеменной лояльности внутри государственного аппарата. Во-первых, он сформировал новую бюрократию за счет инкорпорирования более молодых управленцев, по большей части с западным образованием и космополитическим мировоззрением. Во-вторых, он создал условия для появления различных финансово-промышленных групп, тесно связанных с властью и могущих получить доступ к ресурсам и собственности, только доказав личную преданность президенту. Такие

²⁸³ См. Отчет о результатах социологического исследования «Ценностные и социально-политические установки казахов в Казахстане» Института мировой экономики и политики при «Фонде Первого Президента РК – Лидера Нации» (2016), стр.45. Исследование проводилось в 2016 году во всех областях Казахстана. Было опрошено 1500 респондентов.

²⁸⁴ Масанов Н. (2006), Реноме кочевников (Последняя статья Нурбулата Масанова), zakon.kz, 06.10.2006, <https://www.zakon.kz/76838-renome-kochevnikov-poslednjaja-statja.html> (дата обращения: 23.08. 2019).

группы создавались и функционировали исходя, в первую очередь, из экономических, а не клановых интересов. Возможно, это объясняет, почему в казахстанском списке журнала «Forbes» среди миллиардеров есть не только члены президентской семьи и не только казахи, но и представители других этнических групп. Появление казахской бизнес элиты, которая больше идентифицирует себя как часть международного бизнес сообщества с его правилами, связями и ценностями, постепенно размыло жузовый фактор в финансово-промышленном секторе.

Эффект этой тактики, однако, оказался ограниченным. Групповая идентичность все еще стоит выше государственной. Жузовый фактор не отодвинут на задворки, и во время транзита власти его возрождение возможно в более широком масштабе. Определенную конкуренцию этнической и родоплеменной идентичности в Казахстане может составить религиозный ренессанс в казахстанском обществе, в первую очередь среди молодежи, что уже ведет к росту популярности религиозной самоидентификации.

Религиозное самосознание

По данным Духовного управления мусульман Казахстана, около 70% граждан страны считают себя мусульманами. Эти цифры созвучны данным проекта «Мировой религиозный ландшафт» исследовательского центра «Pew Research Center», согласно которым количество последователей ислама в Казахстане составляет 70,4% (хотя не все они являются практикующими верующими).²⁸⁵ Второе место занимают христиане (в основном православные) – 24,8% населения.

Высокий процент мусульман в Казахстане объясняется с тем, что религиозная принадлежность автоматически привязывалась к этнической принадлежности, и мусульманами изначально считались все казахи и представители некоторых этнических групп (узбеки, уйгуры, дунгане, татары и др.), проживающих в Казахстане. Среди этих групп этнические казахи являются мусульманами суннитского вероисповедания ханафитского мазхаба, в то время как в стране также существуют другие исламские конфессии и идентичности.

Репрезентативный опрос 1400 респондентов в 2012 году, показал, что люди ставят религиозную идентичность на третье место после гражданской и национальной.²⁸⁶ При этом Тимур Козырев из Международной Тюркской

²⁸⁵ Мировой религиозный ландшафт, исследовательский проект центра Пью-Темплтон (2017), Казахстан, http://www.globalreligiousfutures.org/countries/kazakhstan#/?affiliations_religion_id=0&affiliations_year=2010®ion_name=All%20Countries&restrictions_year=2016 (дата обращения: 04.11.2019).

²⁸⁶ Социологический опрос 1400 респондентов в Южно-Казахстанской, Актюбинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской и Северо-Казахстанской областях, а также в Алматы и Астане проходил по республиканской квотной выборке. При составлении выборки были учтены основные характеристики населения: национальность, половозрастные характеристики, а также тип поселения. См. Казахстанский институт социально-экономической информации и прогнозирования (2012), «Уровень религиозности казахстанского общества», стр. 51.

академии отметил значительные религиозные перемены в Казахстане, в особенности в исламе, в связи с урбанизацией общества, указав, что на смену «сельскому» исламу приходят новые традиции.²⁸⁷

В 2013 году «Фонд Сорос-Казахстан» обнародовал данные исследования, согласно которым 72,3% всех прибывших в Алматы мигрантов были молодыми людьми в возрасте от 14 до 29 лет, испытывавшими серьезные проблемы с адаптацией к новым условиям.²⁸⁸ При этом уровень их доверия к институтам власти и гражданского общества, включая профсоюзы, политические партии и полицию, был невысоким. Исследование показало, что у 57,9% респондентов наибольшее доверие вызывают религиозные структуры.²⁸⁹

Неудивительно, что возрастает роль городских мечетей как одной из форм коммуникации и групповой идентификации.

Растущее влияние религиозной идентичности таит в себе ряд проблем для правительства. Во-первых, появляется все больше доказательств, что между лоббистами нескольких религиозных направлений, начиная от суфизма и заканчивая ваххабизмом, идет борьба за контроль официальных информационных каналов. Во-вторых, существуют опасения в отношении возрастающего радикализма. В 2014 году на веб-портале Abai.kz появилось обращение Досая Кенжетоева, профессора столичного Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева, к президенту Назарбаеву, в котором он выразил опасения по поводу религиозного экстремизма:

По словам профессора Досая Кенжетоева, несмотря на то, что в Казахстане запретили ваххабизм или «такфир», его идеи распространяются среди молодежи и находят своих последователей. Это привело, в том числе, к зомбированию юношей, которые решили отправиться на джихад в Сирию. Он выразил опасение, что последователи идеи «чистого Ислама» могут взорвать религиозный мир и стабильность в Казахстане...²⁹⁰

Также существует напряженность между светской идентичностью (представленной властью) и клерикальной идентичностью. В период транзита власти вполне возможна активизация сторонников различных религиозных и псевдорелигиозных групп в борьбе за власть не только с защитниками светского развития страны, но также друг с другом и с представителями различных национал-патриотических движений. Некоторые политические игроки попытаются укрепить свои позиции за счет мобилизации протестных групп вокруг национал-патриотических или религиозных движений, что может привести и к конфронтации между ними. Существует мнение, что реальной угрозой является вероятность возникновения светско-исламского конфликта между «радикальной частью практикующих верующих», с одной стороны, и носителями «светского радикализма», с другой, и что «помимо

²⁸⁷ Нурсейтова Т. (2012), Тимур Козырев: Устанавливать правила в своей стране мы будем сами, zakon.kz, 24.10.2012, <https://www.zakon.kz/4520521-timur-kozyrev-ustanavlivat-pravila-v.html> (дата обращения 23.08.2019).

²⁸⁸ Махмутова М. (2013), Внутренняя миграция молодежи в Казахстане: на примере г. Алматы, Исследовательский центр публичной политики «Фонда Сорос-Казахстан», https://www.soros.kz/en/internal_migration_of_young_people_in_kazakhstan/ (дата обращения: 19.10.2019).

²⁸⁹ Там же.

²⁹⁰ Муминов А. (2014), Прямая и явная угроза. Назарбаева просят спасти мавзолей Яссауи от ваххабитов, InoZpress, 17.11.2014, <http://www.inozpress.kg/news/view/id/42942> (дата обращения: 23.08.2019).

непосредственной угрозы дестабилизации обстановки [это] несет с собой также угрозу дальнейшего углубления... кризиса национальной идентичности, с тяжелейшими долгосрочными последствиями...»²⁹¹

Рост религиозной самоидентификации среди населения Казахстана может оказать влияние и на геополитическое пространство региона. На данный момент Казахстан, скорее всего, можно охарактеризовать как «гибридное государство», где есть всего понемногу: от западного космополитизма, кочевого менталитета с его язычеством и разных форм интерпретации самого ислама. Но в будущем рост политики религиозной идентичности может привести к переориентации республики от светского режима в сторону мусульманского мира. Рост религиозной идентичности в других странах Центральной Азии породит новые вызовы для других геополитических игроков, заинтересованных в регионе. Например, отношение к Китаю в Центральной Азии может стать еще более негативным по мере продолжения репрессий против мусульман в СУАР.

Деструктивная урбанизация

Конфликт идентичностей усугубляется процессом стремительной урбанизации. Доля городского населения в Казахстане составляет около 58%. Согласно официальной статистике, начиная с 2009 года, около 60 тысяч человек ежегодно переезжает из сел в города. По прогнозам ПРООН в Республике Казахстан, к 2030 году около 60% населения страны будет проживать в городах. В июне 2018 года население Шымкента официально превысило 1 миллион человек, за что Шымкенту был присвоен статус города республиканского значения, наряду со столицей Нур-Султаном и городом Алматы.

Это значит, что города, а не сельская местность стали местом социализации для многих молодых людей. Здесь также актуален исторический контекст, поскольку после развала СССР в Казахстане столкнулись еще две формы идентичности: сельская (более традиционная) и городская. Например, родоплеменная идентичность была менее выражена в среде городских казахов, многие из которых начали принимать идеи космополитизма, будучи оторванными от традиционных корней и, нередко, родного языка.

Молодежь покидает села и переезжает в города в связи с низким уровнем социально-экономического развития регионов, большинство из которых имеют депрессивный характер. Из 14 областей и 3 городов республиканского значения основными донорами государственного бюджета являются только нефтегазовые Атырауская и Мангистауская области, а также город Алматы.

Маргинализация мигрантов отражается на их идентификации. Молодые люди, прибывшие в города, не могут найти официальную работу. Они занимают низкооплачиваемую и низкоквалифицированную нишу в статусе «самозанятых», выпадая из системы социального и пенсионного обеспечения. Люди селятся близко к черте города, но при этом остаются аутсайдерами. В контексте споров об идентичности, такая геттоизация может привести

²⁹¹ Козырев Т. (2013), Национальная идентичность: казах и/или мусульманин, Эксперт Казахстан, 01.04.2013, <http://expertonline.kz/a10566/> (дата обращения: 23.08.2019).

к тому, что мигранты на первое место поставят либо этническую, либо родоплеменную, либо религиозную идентичность, которые зачастую имеют более консервативный и архаичный характер, чем иерархия идентичностей городских жителей. Отношения между общинами также обостряются из-за того, что большинство неказахов из различных этнических групп осели в городах еще в советские годы, в то время как основная часть внутренних мигрантов, приезжающих в города в настоящее время, – это казахи из социально уязвимых и бедных слоев населения.

Конструирование нации. Провал государственной политики

Прибывшие в город мигранты не могут найти официальную работу. Они занимают низкооплачиваемую низкоквалифицированную нишу в статусе «самозанятых», выпадая из системы социального и пенсионного обеспечения

Правящая элита Казахстана, получившая власть после обретения суверенитета страны, рассматривала рост национал-патриотических настроений не только как угрозу для поддержания межэтнической стабильности, но и как поползновение на свое политическое господство. В первой половине 1990-х годов казахстанские власти нейтрализовали рост национал-патриотических движений, что вызвало недоумение у многих казахов, которые рассматривали их активность как часть политики по восстановлению национальной идентичности казахов, долгое время находившейся под давлением советской власти. Политическая элита не отдавала себе отчета в том, что «идейный сепаратизм» со стороны неказахской части населения, т.е. лояльности граждан республики по отношению к другому государству, окажется для Казахстана гораздо большей проблемой, чем казахский национализм. При этом многие представители власти сами не верили в многочисленные программы, связанные с попытками разработать какую-нибудь национальную идею или определить «казахстанскую» идентичность.

Одна из первых попыток разработать такую программу была предпринята в 2009 году, когда общественности представили так называемую «Доктрину национального единства Казахстана» при активном участии Ассамблеи народов Казахстана (консультативного органа по вопросам межэтнических отношений, созданного в 1995 году и контролируемого президентом). Появление Доктрины вызвало сильный раскол в обществе из-за негативной реакции со стороны тех, кто выступил против попыток включить в нее пункт, согласно которому обеспечение национального единства в Казахстане возможно только на основе гражданской, а не этнической идентичности. В конечном счете, властям пришлось внести определенные изменения в Доктрину, убрав акцент на гражданскую идентичность, хотя это не помогло сделать данный документ полезным инструментом, и о нем постепенно забыли.

В 2015 году была предпринята новая попытка властей заняться вопросом идентичности в рамках «Концепции укрепления и развития казахстанской идентичности и единства», рассчитанной на 2015-2025 годы. При этом новая Концепция представляла собой частичную реинкарнацию забытой «Доктрины национального единства Казахстана». Как указывалось в Концепции, одним из ключевых направлений политики является консолидация нации, которая наиболее эффективно может быть осуществлена на гражданской основе. То есть, с точки зрения власти, базовым ядром казахстанской идентичности должен быть принцип гражданства. В Концепции был сделан акцент на среднем классе как основе формирования казахстанской идентичности и единства.

Однако, воплощение этой цели в жизнь затруднено из-за экономических проблем, от которых более всего и в первую очередь страдает средний класс, в частности слабого роста малого и среднего бизнеса. Пока в стране бедных людей больше, чем представителей среднего класса, процесс выработки неких универсальных ценностей, посредством которых режим надеется гарантировать сохранение долгосрочной стабильности системы, например, создание условий для осуществления вышеупомянутой сделки «гражданская лояльность в обмен на эффективность», будет буксовать.

Во время транзита власти ключевой опасностью для сохранения стабильности в Казахстане будет конфликт разных форм идентичности. С точки зрения некоторых национал-патриотических групп, нет никакой казахстанской идентичности, а существует лишь идентичность казахская, которая должна базироваться на этническом принципе. В свою очередь, по мнению участников различных религиозных движений, человек должен идентифицировать себя с той религией, к которой он/она принадлежит, а потом уже со своей этнической группой. Есть и такие, кто до сих пор считает, что на первом месте должна стоять родоплеменная идентичность. И, наконец, с точки зрения казахстанских властей, приоритетное значение имеет гражданская самоидентификация, когда вне зависимости от этнической принадлежности люди должны осознавать себя гражданами Казахстана.

Преодолеть разногласия в подходах и философии построения нации будет нелегко. Как показала эта глава, конфликт разных форм идентичности в Казахстане будет только нарастать. При этом у разных социальных, политических, демографических, этнических, религиозных и прочих групп внутри страны будут существовать свои, часто противоположные представления о том, каким должен быть Казахстан, какое место они должны в нем занимать и на основе какой идентичности.

6. Отношения с другими странами Центральной Азии

Аннет Бор

Сегодня Казахстан находится в поиске новой экономической модели и все чаще ищет возможности для расширения доселе слабого сотрудничества со своими соседями в Центральной Азии, среди которых поэтапно реформирующийся Узбекистан выступает в роли драйвера.

На протяжении большей части периода независимости отношения между странами Центральной Азии – Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном – характеризовались низким уровнем сотрудничества и постоянными конфликтами, включая торговые войны, пограничные распри и разногласия по поводу управления и использования водных и энергетических ресурсов. В 2015 году на долю совокупной торговли Казахстана с Кыргызстаном, Туркменистаном и Узбекистаном приходилось всего 3,7% от общего объема внешнего товарооборота страны.²⁹² За предыдущие 14 лет эта цифра увеличилась менее чем на 1 процентный пункт.²⁹³ Нетарифные торговые барьеры между государствами остаются скандально высокими, и нет конкретной организации, которая могла бы заниматься острыми вопросами, касающимися только Центральной Азии.

В условиях отсутствия готовности к сотрудничеству среди ближайших соседей, Казахстан долгое время формировал свою идентичность в качестве евразийского государства, используя эту площадку для разработки региональных идей, сохраняя при этом удобное положение в качестве моста между Россией и остальной частью Центральной Азии. Еще в 2014 году президент Казахстана Нурсултан Назарбаев предлагал переименовать страну из Казахстана в Казах Ели («Страна казахов»), рассчитывая таким образом укрепить свой статус евразийского связующего государства, а также дистанцироваться от других «-станов», таких как Афганистан, Туркменистан, Узбекистан и т.д., многие из которых славятся своей авторитарной практикой и неблагоприятным инвестиционным климатом.²⁹⁴

Однако в последние годы руководство Казахстана стало все более явственно воспринимать себя как неотъемлемую часть центральноазиатского региона. В основу этого сдвига в идентичности страны и ощутимой и растущей тенденции к расширению сотрудничества между государствами Центральной Азии легла совокупность факторов:

- Подъем этнической казахской идентичности в ущерб воспитанной за годы независимости гражданской казахстанской идентичности. Это стало результатом демографических и образовательных сдвигов, а также более широкого распространения этно-националистического нарратива.

²⁹² Султангалиева А. (2016), Казахстан и его соседи: возможности и ограничения, Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при «Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», рабочий доклад, стр. 14 (дата обращения: 24.08.2019).

²⁹³ В 2001 году торговля Казахстана с другими странами Центральной Азии составила менее 3% от общего объема внешней торговли. Бор А. (2004), 'Regionalism in Central Asia: new geopolitics, old regional order' [Регионализм в Центральной Азии: новая геополитика, старый региональный порядок], *Международные Отношения*, 80(3): стр.493.

- Заметное дистанцирование Казахстана от России и основных направлений политики Кремля.
- Фокус на расширении коннективности, стимулом к которому послужила инициатива Китая «Пояс и путь». Коннективность рассматривается как ключевой способ национального развития, а инфраструктурные инвестиции, связанные с инициативой «Пояс и путь», идут рука об руку с задачей Казахстана стать главным транспортным и финансовым центром, связующим Восток и Запад. Одновременно с этим Казахстан может обеспечить свою потенциальную интеграцию с остальной частью центральноазиатского региона.
- Либерализация экономики Узбекистана после смерти многолетнего авторитарного лидера страны Ислама Каримова в 2016 году.
- Крепнущее осознание странами Центральной Азии того, что углубление региональной торговли взаимовыгодно и предпочтительнее, чем вложение ограниченных ресурсов в развитие стратегий импортозамещения, особенно с учетом ограничений, связанных с экономическими проблемами России.

Настоящая глава состоит из двух частей. В первой части рассматривается влияние каждого из пяти перечисленных выше факторов на сдвиги в идентификации Казахстана, который все больше воспринимает себя в качестве неотъемлемой части центральноазиатского региона. Во второй части обсуждаются основные тенденции двусторонних отношений с каждым государством Центральной Азии.

Часть первая: Сближение с центральноазиатскими соседями

Новая казахская идентичность и общее центральноазиатское наследие

Несмотря на то, что постсоветский переходный период в Казахстане закончится только, когда бывший президент Назарбаев полностью уйдет со сцены, можно сказать, что страна уже вступила в новую эру, которая характеризуется растущим ощущением новой этнической казахской идентичности (см. главу 5).²⁹⁵ Подъем казахского самосознания происходит в связи с двумя основными переменами: изменением демографии в сторону увеличения численности титульной нации Казахстана, и сопутствующим распространением этно-националистического нарратива. Как утверждает Марлен Ларюэль, общий нетто-результат этих демографических, образовательных и культурных сдвигов заключается в том, что «все казахстанское идет на спад, а все казахское идет в рост».²⁹⁶ Эта казахская идентичность неизбежно создает напряженность

²⁹⁵ Ларюэль М. (2014), 'The Three Discursive Paradigms of State Identity in Kazakhstan: Kazakhness, Kazakhstanness, and Transnationalism' [Три дискурсивных парадигмы государственной идентичности в Казахстане: казахскость, казахстанство и транснационализм], под ред. Омеличевой М. (2014), *Построение национализма и идентичности в Центральной Азии: параметры, динамика и направления*, Ланам, Мэрилэнд: Лексингтон Букс, стр.1–20; и Ларюэль М. (2018), 'Kazakhstan's Nationhood: Politics and Society on the Move' [Государственность Казахстана: политика и общество в движении], Voices On Central Asia.org, 16.02.2018, <https://voicesoncentralasia.org/kazakhstans-nationhood-politics-and-society-on-the-move/> (дата обращения: 24.08.2019).

²⁹⁶ Ларюэль (2018), *Государственность Казахстана*, стр. 9.

между националистическими и казахоцентричными слоями общества, с одной стороны, и урбанизированными слоями, которые стремятся к более тесным связям с глобализованным миром, с другой стороны.

Наблюдается заметная параллель между текущими тенденциями и событиями середины 1980-х годов. Тогда националистический дискурс в Казахстане набирал обороты на фоне перестройки и гласности, инициированных Михаилом Горбачевым. В декабре 1986 года в городе Алматы (на тот момент Алма-Ата) прошли народные протесты против снятия с должности этнического казаха и назначения этнического русского кандидата, ранее никогда не работавшего в Казахстане, на место первого секретаря коммунистической партии. Националистический дискурс был спровоцирован демографическим сдвигом. В 1989 году казахи стали крупнейшей этнической группой в Казахской ССР, их численность составила 39,7% численности населения, впервые с 1920-х годов превысив долю русских.²⁹⁷ Десятилетием раньше количество городских жителей в Казахстане превысило 50% и к 1979 году достигло 54%.²⁹⁸ Занятия в школах все чаще стали вестись на казахском языке вместо русского, в связи с чем начал повышаться уровень образованности среди казахов, в том числе возросло количество этнических казахов, получающих высшее образование.²⁹⁹

Похожая демографическая и культурная динамика наблюдается и сегодня. Во-первых, этнические русские в настоящее время составляют менее одной пятой всего населения Казахстана (19,8% в 2018 году) и представляют меньшинство во всех областях (регионах) страны, включая северные области, в которых ранее традиционно преобладали этнические русские. В 1990-е годы доля этнических казахов превысила 50% населения. Согласно прогнозам, численность казахов в предстоящее десятилетие составит 80% населения.

Во-вторых, количество казахов, проживающих в городах, увеличилось в пять раз с 1970-х годов – половина этнических казахов в настоящее время проживает в городах.

В-третьих, роль казахского языка в образовании становится все весомее. В начале 1990-х годов только 30% школ проводили занятия на казахском языке, но к 2016 году эта цифра выросла до 70%.³⁰⁰ Около половины студентов университетов и большинство школ обучаются на казахском языке. В то же время казахскоязычные СМИ, включая социальные сети, приобретают все большее влияние, что подтверждается решением правительства осуществить поэтапный переход с кириллицы на латиницу к 2025 году.³⁰¹

²⁹⁷ Государственный Комитет СССР по Статистике (1990), Национальный состав населения СССР по данным Всесоюзной переписи населения 1989 года. Финансы и статистики, Москва.

²⁹⁸ Более подробную информацию см. Браун Б. (1980), 'Kazakhstan and the Kazakhs in the USSR: Data from the Census of 1979' [Казахстан и казахи в СССР: данные переписи 1979 года], Радио Свобода. Исследовательский Бюллетень, РС195/80, 02.06.1980, Мюнхен, Германия.

²⁹⁹ Кайзер Р. И Чинн Дж. (1995), 'Russian-Kazakh relations in Kazakhstan' [Российско-казахстанские отношения в Казахстане], *Постсоветская География*, 36(5): стр. 263–64, ИЦО: 10.1080/10605851.1995.10640992 (дата обращения: 24.08.2019).

³⁰⁰ Primeminister.kz (2016), 'Number of Kazakh language schools reached 70% for the years of independence – MES' [Количество школ казахского языка достигло 70% за годы независимости – МОН], 12.08.2016, <https://primeminister.kz/en/news/705/page/549> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁰¹ Алтысарина Е. (2018), 'Kazakhstan Adopts A New Version of Latin-based Kazakh Alphabet' [Казахстан принял новую версию казахского алфавита на латинице], *The Astana Times*, 26.02.2018, <https://astanatimes.com/2018/02/kazakhstan-adopts-new-version-of-latin-based-kazakh-alphabet/> (дата обращения: 24.08.2019).

*В 1990-е годы
доля этнических
казахов превысила
50% населения.
Согласно
прогнозам,
численность
казахов
в предстоящее
десятилетие
составит 80%*

Расширяющееся казахоязычное информационное пространство в значительной степени отделено от русскоязычного.³⁰² После отставки Назарбаева с поста президента в марте 2019 года и оперативного переименования столицы Астаны в Нур-Султан в его честь появились сообщения о том, что этнические русские и носители русского языка стали более активно эмигрировать из Казахстана.³⁰³

Акцент на все более доминирующей этнической казахской идентичности (в ущерб гражданской казахстанской идентичности) позволяет руководству страны теснее идентифицировать себя с общим наследием Казахстана в Центральной Азии, а следовательно, и с регионом Центральной Азии в целом, хотя оно до сих пор стремится продемонстрировать, что страна не является «просто еще одним «станом»». Начиная с 2017 года, в частности, после принятия Узбекистаном реформ (см. ниже раздел «Узбекский фактор»), отношение президента Назарбаева к соседям по центральноазиатскому региону заметно изменилось. В своих выступлениях он стал все чаще ссылаться на общее наследие жителей Центральной Азии, а также на их общие культурные и научные достижения тысячелетней давности.³⁰⁴ Обращаясь к участникам Клуба Астана в ноябре 2017 года, он заявил: «Я думаю, что спустя четверть века все понимают, что это воля Божья, что мы, государства [Центральной Азии], имеющие общую историю, религию, культуру и менталитет, должны быть вместе, помогать друг другу и совместно обеспечивать безопасность в регионе».³⁰⁵ Примечательно, что во время пребывания Казахстана в качестве непостоянного члена в Совете Безопасности ООН в 2017–2018 годах, руководство страны подчеркивало, что одной из его основных задач является продвижение интересов государств Центральной Азии и решение важных для региона вопросов.³⁰⁶

Отход от России

К концу 1990-х годов эпицентр регионализма в Центральной Азии решительно сдвинулся от шаткой оси Астана-Ташкент к более стабильной оси Астана-Москва. Эта гравитация стала в значительной степени реакцией на склонность Узбекистана использовать силовые тактики в отношении соседних государств. Но этому также способствовали усилия России по включению Казахстана

³⁰² Ларюэль (2018), Государственность Казахстана, стр. 7.

³⁰³ Гобль П. (2019), 'Nazarbayev's departure triggering new Russian exodus from Kazakhstan' [Отставка Назарбаева вызвала новую волну русской эмиграции из Казахстана], Eurasia Daily Monitor, 11.04.2019, <https://jamestown.org/program/nazarbayevs-departure-triggering-new-russian-exodus-from-kazakhstan/> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁰⁴ Хашимова У. (2018), 'Central Asian reset' [Центральноазиатская перезагрузка], Eurasia Daily Monitor, 21.03.2018, <https://jamestown.org/program/central-asian-reset/> (дата обращения: 24.08.2019). См. Также Мониторинг Центральной Азии, Би-би-си (2017), 19.09.2017; и Каусикан Б., Старр С. Ф. и Ченг У. (2017), 'Central Asia: All Together Now' [Центральная Азия: теперь все вместе], *The American Interest*, 16.06.2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/06/16/central-asia-all-together-now/> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁰⁵ Мониторинг Центральной Азии Би-би-си (2017), 'Kazakh leader urges Central Asian unity for common good' [Лидер Казахстана призывает к единству Центральной Азии во имя всеобщего блага], 16.11.2017. Клуб Астана называет себя «международной дискуссионной площадкой, которая ежегодно собирает видных политических деятелей, дипломатов и экспертов из ведущих аналитических центров на Западе, в России, Китае, Европе, на Ближнем Востоке и в Азии». См. astanacub.kz.

³⁰⁶ Оразгалиева М. (2019), 'Kazakh Deputy FM Says Country Committed to Deeper Cooperation in Central Asia' [Заместитель министра иностранных дел Казахстана заявил, что страна намерена углублять сотрудничество в Центральной Азии], *The Astana Times*, 08.04.2019, <https://astanatimes.com/2019/04/kazakh-deputy-fm-says-country-committed-to-deeper-cooperation-in-central-asia/> (дата обращения: 24.08.2019).

*Казахские
СМИ все чаще
публикуют
антироссийские
статьи,
и в обществе
растет
возмущение,
что Казахстан
втягивается
в информационные
войны России*

в некоторые, пусть даже неудачные, региональные проекты, такие как Единое экономическое пространство, из которого были исключены другие государства Центральной Азии.³⁰⁷ Вот почему на протяжении большей части периода независимости Казахстан считал себя составной частью одного региона с Россией.³⁰⁸

Однако в последние годы Казахстан стал замечать возрастающие нео-колониальные тенденции во внешней политике России и решил немного дистанцироваться от Москвы, чтобы ослабить влияние России на свои дела. В результате Астана стала более открытой для региональных инициатив в Центральной Азии.

Скептицизм в отношении региональных структур, возглавляемых Москвой, усилился, поскольку Россия не смогла реализовать преимущества, обещанные Казахстану через членство в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Более того, Казахстан открыто отвергал политический курс президента России Владимира Путина в отношении ЕАЭС и предпринял ряд мер, чтобы не застрять на экономической орбите ЕАЭС.

Не в последнюю очередь, аннексия Крыма в 2014 году и гибридная война Москвы в Украине привели к росту антироссийских настроений, в частности, среди казахских «национал-патриотов».³⁰⁹ Казахские СМИ все чаще публикуют антироссийские статьи,³¹⁰ и в обществе растет возмущение, что Казахстан втягивается в информационные войны России.³¹¹

Поиск новой экономической модели

Экономическая модель Казахстана, основанная на многолетней чрезмерной зависимости от экспорта нефти и сырья, себя исчерпала. Экономика остается слабо индустриализированной и диверсифицированной, что требует от правительства поиска новых национальных стратегий развития. В рамках программы по снижению нефтяной зависимости Казахстан стремится стать транспортным, телекоммуникационным и инвестиционным центром евразийской интеграции.

С этой целью Нур-Султан фокусируется на развитии логистических и транспортных артерий как внутри Казахстана, так и на внешних рынках посредством реализации программы «Нурлы жол» («Светлый путь»), запущенной в 2014 году. Эта программа, в значительной степени синхронизированная с инициативой Китая «Пояс

³⁰⁷ Создано в Ялте в сентябре 2003 года президентами России, Украины, Казахстана и Белоруссии.

³⁰⁸ Бор (2004), Регионализм в Центральной Азии, стр. 492–93.

³⁰⁹ Шарип Ф. (2018), 'Revival of pan-Turkism in Kazakhstan threatens pillars of Eurasian Union' [Возрождение пантюркизма в Казахстане угрожает основам Евразийского союза], Eurasian Daily Monitor, 12.07.2018, <https://jamestown.org/program/revival-of-pan-turkism-in-kazakhstan-threatens-pillars-of-eurasian-union/> (дата обращения: 24.08.2019).

³¹⁰ Гобль П. (2018), 'Kazakhs increasingly hostile to both Russians and Chinese' [Казахи все более враждебны как к русским, так и к китайцам], Eurasian Daily Monitor, 24.07.2018, <https://jamestown.org/program/kazakhs-increasingly-hostile-to-both-russians-and-chinese/> (дата обращения: 24.08.2019).

³¹¹ См. главу 5 и главу 7.

Экономическая
модель
Казахстана,
основанная
на многолетней
чрезмерной
зависимости от
экспорта нефти
и сырья, себя
исчерпала

и путь», профинансировала большие объемы строительства в стране.³¹² В период с 2003 по 2016 год протяженность дорог общего пользования в Казахстане увеличилась более чем на 7000 км, а протяженность железных дорог – более чем на 1450 км. В Хоргосе, Актау и Курыке были приняты серьезные меры по развитию портов.³¹³ Благодаря стремлениям Казахстана и Китая к расширению коннективности произошли улучшения внутри центральноазиатских связей и инфраструктуры. Например, прокладка оптоволоконного кабеля вдоль железных дорог и трубопроводов для транспортного коридора Китай-Европа также способствует реализации плана Казахстана стать телекоммуникационным узлом в Центральной Азии.³¹⁴

Создание логистических узлов в регионе может способствовать росту региональной торговли в Центральной Азии и, что особенно важно, сокращению времени транзита для экспорта и импорта. По официальной версии руководства Казахстана, инициатива «Пояс и путь» должна ускорить торговлю, помогая решить проблему слаборазвитой инфраструктуры в регионе, что часто указывается в качестве основной причины высокой стоимости транспортировки товаров как в Центральной Азии, так и между Центральной Азией и другими регионами. В 2014 году время, необходимое для экспорта и импорта товаров по всему региону, было в два-четыре раза больше, чем для аналогичных операций в Южной Азии, Восточной Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне, на Ближнем Востоке и в Северной Африке.³¹⁵ Директор Всемирного банка по Центральной Азии недавно отметил, что быстрее доставить груз из Польши в Шанхай, чем из одной страны Центральной Азии в другую.³¹⁶

Однако важно отметить, что недостатки инфраструктуры не являются единственной причиной низкого уровня торговли в Центральной Азии, зафиксированного в период независимости. Сами по себе новые транспортные решения не приведут к сокращению множества барьеров, которые в настоящее время препятствуют трансграничной торговле. Не в последнюю очередь речь идет о неофициальных платежах, которые являются повсеместной особенностью пограничных режимов региона. Как утверждал Александр Кули, развитие финансируемых извне логистических сетей, таких как Северная распределительная сеть, используемых для доставки материально-технических военных грузов американским войскам в Афганистан через Центральную Азию, не только не стимулировало повышение эффективности трансграничных операций, но и привело к повышению транзитных тарифов с позволения

³¹² Ордабаев А. (2016), *Транспортные коридоры Южной Азии и Кавказа*, Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при «Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», рабочий доклад, сентябрь 2016, стр. 7.

³¹³ Voices On Central Asia (2018), 'How Kazakhstan Is Trying to Reform Itself to Become A Regional Economic Hub' [Как Казахстан пытается реформировать себя, чтобы стать региональным экономическим центром], 16.04.2018, <https://voicesoncentralasia.org/how-kazakhstan-is-trying-to-reform-itself-to-become-a-regional-economic-hub/> (дата обращения: 24.08.2019).

³¹⁴ Султангалиева (2016), *Казахстан и его соседи*, стр. 21.

³¹⁵ Кули А. (2016), *The Emerging Political Economy of OBOR* [Формирующаяся политическая экономика «Одного пояса, одного пути»], Вашингтон, округ Колумбия: Центр стратегических и международных исследований, стр. 11–12, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/161021_Cooley_OBOR_Web.pdf (дата обращения: 24.08.2019).

³¹⁶ Астрашевская Н. (2019), 'Central Asian states plan 'silk visa' in bid to revive trade' [Страны Центральной Азии планируют «Шелковую визу» в попытке оживить торговлю], *Financial Times*, 06.05.2019, <https://www.ft.com/content/23a16e02-553a-11e9-a3db-1fe89bedc16e> (дата обращения: 24.08.2019).

самых властей. Кули опасается, что ожидаемый рост транспортного оборота по артериям «Пояса и пути» может привести к повышению трансграничных транзакционных издержек, если сотрудники таможенных служб Центральной Азии, которые зависят от неформальных доходов, получаемых на пограничных переходах, воспользуются моментом и повысят автомобильные и железно дорожные тарифы.³¹⁷

Китайская инициатива «Пояс и путь» породила другие проблемы. К ним относятся риски увеличения влияния Китая на страны-партнеры этой инициативы, рост долга, связанного с инвестиционным финансированием, усиление антикитайских настроений, новые возможности для коррупции и закрепление ресурсной базы Центральной Азии для потенциального использования Китаем в будущем. Однако, несмотря на многочисленные подводные камни, власти Нур-Султана утверждают, что «Пояс и путь», который ставит Центральную Азию и Синьцзян в центр своих сухопутных коридоров, укрепляет статус Казахстана как крупного транспортного узла, связывающего Восток и Запад. Такое положение позволит экономике извлечь выгоду из транзитной торговли и облегчит доступ к товарам в соседних странах.

«Узбекистанский фактор» и расширенные перспективы регионального сотрудничества

*Расширение
доступа к рынку
Узбекистана будет
способствовать
развитию крупных
транспортных,
коммуник-
ационных
и энергетических
проектов
в регионе, которые
подпадают под
эгиду «Пояса
и пути»*

После смерти многолетнего авторитарного лидера Узбекистана Ислама Каримова в 2016 году, новый руководитель страны Шавкат Мирзиёев начал свое президентство, объявив оттепель в отношениях с ближайшими соседями Узбекистана. Были урегулированы множественные пограничные споры, возобновлено региональное авиасообщение и ослаблены ограничения при пересечении границ. Мирзиёев прекратил протекционистскую политику Каримова, отменив импортные пошлины на более чем 30 товарных групп, пытаясь деполитизировать и «деидеологизировать» отношения с соседними странами и расширить их доступ к рынку Узбекистана.

Такая либерализация может не только способствовать развитию крупных транспортных, коммуникационных и энергетических проектов в регионе, которые подпадают под эгиду «Пояса и пути», она уже придала импульс региональному сотрудничеству в Центральной Азии в целом. В апреле 2019 года официальные лица из Казахстана и Узбекистана подписали меморандум о взаимопонимании и создании международного центра торгово-экономического сотрудничества на общей границе с целью оптимизации трансграничной торговли и создания крупного торгово-логистического центра Центральной Азии. Ожидается, что новый объект централизует торговые взаимодействия с другими странами Центральной Азии, консолидирует и отрегулирует торговые потоки, а также улучшит транспортную логистику.³¹⁸

³¹⁷ Кули (2016), Формирующаяся политическая экономика «Одного пояса, одного пути», стр. 12–13.

³¹⁸ Ергалиева А. (2019), 'Kazakhstan, Uzbekistan Hope Planned Border Trading Centre Will Boost Trade to \$5 Billion by End of 2020' [Казахстан и Узбекистан надеются, что планируемый пограничный торговый центр увеличит объем торговли до 5 млрд долларов к концу 2020 года], *The Astana Times*, 26.04.2019, <https://astanatimes.com/2019/04/kazakhstan-uzbekistan-hope-planned-border-trading-centre-will-boost-trade-to-5-billion-by-end-of-2020/> (дата обращения: 24.08.2019).

*Вмешательство
Кремля
в предыдущие
попытки
регионального
сотрудничества
привело к тому,
что Центральная
Азия осталась
без собственного
координирующего
органа*

С реформами в Ташкенте Казахстан имеет шансы стать не только ведущей финансовой осью Азии, но и главным финансовым центром региона. Казахстан прилагает активные усилия для достижения этой цели. 5 июля 2018 года был открыт Международный финансовый центр «Астана» (AIFC). AIFC был создан в попытке найти способы уменьшения зависимости экономики Казахстана от нефти и газа, хотя центру еще предстоит показать какие-то весомые результаты в этом направлении. Учитывая, что одной из целей Казахстана является стимулирование инвестиций и развитие региональных рынков капитала, его намерение стать главным банкиром для всего региона может иметь влияние на экономическое процветание Узбекистана.³¹⁹

Укрепление связей Казахстана с Узбекистаном, включая частые переговоры между двумя странами, постепенно запустило процесс регионального сотрудничества в целом. Изменения в региональной политике Узбекистана, хотя все еще на ранних стадиях, улучшили диалог между государствами Центральной Азии и могут постепенно привести к консенсусу относительно преимуществ расширения торговли и сотрудничества в ключевых сферах. Такое сотрудничество потенциально позволило бы государствам выработать совместные решения региональных проблем, включая водные и энергетические претензии, проблемы безопасности и незаконный оборот наркотиков, конкретизировать общие позиции в отношении политики внешних держав, особенно Китая и России и, что немаловажно, не превратиться в «сырьевую периферийную зону глобальных экономических процессов».³²⁰

Ярким подтверждением укрепления региональных отношений стало событие марта 2018 года, когда в столице Казахстана за круглым столом собрались лидеры пяти стран Центральной Азии для обсуждения региональных вопросов (Туркменистан был представлен председателем парламента).³²¹ Сбор в Астане ознаменовал первую с 2009 года встречу всех пяти государств, целью которой было обсуждение расширения сотрудничества в регионе. Примечательно, что никакого внешнего гегемона не было.

Впервые идею провести встречу руководителей стран региона озвучил президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев в сентябре 2017 года, но именно Назарбаев предложил собраться в Астане накануне фестиваля Наурыз (отмечаемого в день весеннего равноденствия), отчасти, чтобы развеять опасения, что Узбекистан может попытаться вернуть свой прежний статус регионального гегемона.³²²

³¹⁹ Лиллис Дж. (2018), 'Will Astana's financial gamble pay off?' [Окупится ли финансовая игра Астаны?], Eurasianet, 07.08.2018, <https://eurasianet.org/kazakhstan-will-astanas-financial-gamble-pay-off> (дата обращения: 24.08.2019).

³²⁰ Сатпаев Д. (2017), Казахстан и Узбекистан: партнеры или конкуренты?, Forbes.kz, 27.03.2017, https://forbes.kz/process/expertise/kazakhstan_i_uzbekistan_partneryi_ili_konkurenty/ (дата обращения: 24.08.2019).

³²¹ В связи с турне по странам Персидского залива президент Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедов был единственным главой государства, который не присутствовал на встрече в Астане; вместо него делегацию своей страны возглавила спикер парламента Туркменистана Акджа Нурбердиева. Пожалуй, самая интересная встреча между Назарбаевым и Сердаром Бердымухамедовым, сыном нынешнего президента Туркменистана и неофициального наследника, осталась в основном незамеченной. См. Бор А. (2018), 'Making dynastic rule fashionable again: the case of Turkmenistan' [Династическое правление снова становится модным: пример Туркменистана], Eurasianet, 27.06.2018, <https://eurasianet.org/perspectives-making-dynastic-rule-fashionable-again-the-case-of-turkmenistan> (дата обращения: 24.08.2019).

³²² Интервью автора в Астане с д. полит. н. Санатом Кушкумбаевым, заместителем директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, февраль 2018 года; и в Алматы с Андреем Чеботаревым, директором Центра современных исследований «Альтернатива», февраль 2018 года.

Учитывая, что Россия не заинтересована в успешном развитии регионального сотрудничества в Центральной Азии, руководство Казахстана и Узбекистана с самого начала рабочей встречи стремилось подчеркнуть, что об интеграции или институционализации не может быть и речи. Вмешательство Кремля в предыдущие попытки регионального сотрудничества привело к тому, что Центральная Азия осталась без собственного координирующего органа. В 1994 году Казахстан создал структуру регионального сотрудничества с целью формирования единого экономического пространства, Центрально-Азиатский Союз (ЦАС), который подразумевал исключительно центральноазиатское членство. В него вошли Казахстан, Узбекистан и Кыргызстан. Таджикистан присоединился в 1998 году, в то время как Туркменистан несколько раз отказывался вступать в Союз. В 1998 году ЦАС был переименован в Центрально-Азиатский экономический союз, а в 2001 году он был снова переименован в Организацию Центрально-Азиатского Сотрудничества (ОЦАС).³²³ ОЦАС прекратила свое существование в 2005 году после слияния с Евразийским экономическим сообществом под руководством России (которое позже стало ЕАЭС).

Многолетние наблюдатели в Центральной Азии утверждали, что «CAEU [так в исходном тексте] был настолько успешным, что Владимир Путин попросил принять его в качестве наблюдателя, а затем потребовал, чтобы Россия была включена в число членов... Путин быстро распустил группу и объединил ее членов в то, что позже стало Евразийским экономическим союзом».³²⁴ Хотя российские махинации действительно ускорили кончину ОЦАС, сами государства Центральной Азии не оказали активного сопротивления интеграции в Евразийский экономический союз, а скорее даже наоборот позволили внешним силам «разделить и покорить» ОЦАС, отчасти из-за своей неспособности сформулировать общие позиции по подавляющему большинству вопросов. ОЦАС не запустила ни одного совместного регионального проекта, например, по созданию общего экономического пространства или давно обсуждаемого водно-энергетического консорциума. В действительности, единственным конкретным результатом сотрудничества в Центральной Азии на протяжении всего периода стало создание зоны ядерного нераспространения.

Основным фактором, приведшим к окончательному упадку ОЦАС, стала внешняя политика Узбекистана по «разорению соседа». С 1999 года Ташкент ввел строгий визовый режим, заминировал свои приграничные районы, изгнал жителей из приграничных районов, в одностороннем порядке провел демаркацию нескольких приграничных территорий и регулярно прекращал поставки энергии своим соседям. Как следствие, Казахстан, Таджикистан и Кыргызстан тяготели к региональным группировкам с участием внешних игроков, рассматривая их как наиболее перспективный метод сдерживания Узбекистана, противовесом которому они являлись. Крутой поворот в отношении Узбекистана к своим соседям после смерти

³²³ Бор (2004), Регионализм в Центральной Азии, стр. 486–87.

³²⁴ Каусикан, Старр и Ченг (2017), Центральная Азия: теперь все вместе.

Каримова в 2016 году изменил эту региональную динамику, впервые позволив пяти государствам разрабатывать политику для региона без участия внешних игроков.

Рабочая встреча в марте 2018 года не завершилась ни коммюнике, ни декларацией, главным образом во избежание чрезмерного внимания со стороны России.³²⁵ Однако пять лидеров заявили о своем намерении собираться на ежегодной основе и создать пятистороннюю рабочую комиссию на уровне заместителя премьер-министра по поддержке региональной торговли и соглашений по водно-энергетическим вопросам.³²⁶ После знаменательной встречи в 2018 году Казахстан провел работу по внедрению единой туристической визы, аналога Шенгена для Центральной Азии, так называемой «Визы Шелкового пути», для увеличения спроса на путешествия по странам региона. Казахстан и Узбекистан объявили, что намерены запустить общую визу до конца 2019 года, и власти Таджикистана и Кыргызстана выразили заинтересованность в присоединении к проекту.

Кроме того, в марте 2019 года в Ташкенте состоялось первое заседание Центральноазиатского экономического форума, на котором было объявлено, что более тесное сотрудничество между странами Центральной Азии привело к увеличению товарооборота. Объемы остаются скромными: в 2018 году объем ежегодной торговли Казахстана со своими соседями по Центральной Азии увеличился на 18,4% по сравнению с уровнями 2017 года, до 4,3 миллиардов долларов США.³²⁷ Казахстан использовал Экономический форум, чтобы инициировать создание Совета по развитию транспортных и транзитных коридоров Центральной и Южной Азии, межгосударственного консультативного и координационного органа, в который также войдут представители Пакистана, Индии и Афганистана. Во время членства Казахстана в Совете Безопасности ООН в 2017–2018 годах он организовал первый за семь лет визит членов Совета Безопасности в Афганистан. И все же, хотя чиновники Казахстана считают поддержку Афганистана важной инвестицией в региональную стабильность, они не воспринимают это государство как неотъемлемую часть региона Центральной Азии. Заместитель директора Института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан д-р Санат Кушкумбаев заявил: «Хотя мы считаем Афганистан важным участником и наблюдателем во всех региональных политических и экономических процессах, мы с осторожностью говорим об Афганистане как о части нашего региона, учитывая, что он не развивался вместе с нами и находился под сильным влиянием южно-азиатской модели развития».³²⁸

³²⁵ Интервью автора в Астане с д. полит. н. Санатом Кушкумбаевым, заместителем директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, февраль 2018 года; и в Алматы с Андреем Чеботаревым, директором Центра современных исследований «Альтернатива», февраль 2018 года.

³²⁶ РСЕ/РС (2018), 'Rare Central Asian summit signals regional thaw' [Редкий центральноазиатский саммит сигнализирует о региональной оттепели], 15.03.2018, <https://www.rferl.org/a/central-asian-summit-astana-kazakhstan-uzbekistan-tajikistan-kyrgyzstan-turkmenistan/29101686.html> (дата обращения: 24.08.2019). Казахстан приветствовал шаги Узбекистана по восстановлению электросетей, действующих в Центральной Азии, что является значительным шагом на пути к расширению сотрудничества по водно-энергетическим вопросам.

³²⁷ В 2018 году торговля с Узбекистаном увеличилась на 25,3% (до 2,5 миллиарда долларов США), с Кыргызстаном на 13,1% (до 865,3 миллионов долларов США) и с Таджикистаном более чем на 8% (до 845,9 миллионов долларов США). См. Фергана (2019) Внешнеторговый оборот Казахстана за год вырос почти на 20%, 13.02.2019, <https://fergana.agency/news/105161/> (дата обращения: 01.11.2019).

³²⁸ Интервью с автором в Астане, февраль 2018 года.

Таблица 3: Торговля Казахстана с государствами Центральной Азии, Россией и Китаем в процентном отношении к общему внешнеторговому обороту (долл. США)

	2000		2005		2010		2015		2018	
	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт
Общая мировая торговля (млн. долл. США)	5040	8812	17353	27849	31127	60271	30568	45956	33659	61111
Китай	3,00%	7,65%	7,20%	8,70%	12,73%	16,79%	16,64%	11,92%	16,00%	10,32%
Республика Кыргызстан	0,60%	0,66%	0,68%	0,81%	0,53%	0,70%	0,60%	1,13%	0,72%	1,07%
Российская Федерация	48,40%	19,87%	37,98%	10,51%	39,38%	9,48%	34,45%	9,90%	39,33%	8,64%
Таджикистан	0,09%	0,60%	0,10%	0,54%	0,05%	0,43%	0,54%	0,91%	0,94%	0,86%
Туркменистан	0,86%	0,08%	0,04%	0,09%	0,03%	0,15%	0,21%	0,25%	0,03%	0,14%
Узбекистан	1,40%	1,51%	1,50%	0,85%	1,52%	1,82%	2,37%	2,05%	3,43%	2,68%

Источники: Министерство национальной экономики Республики Казахстан – Комитет по статистике (2019), Внешняя торговля Республики Казахстан 2014–2018; Министерство национальной экономики Республики Казахстан – Комитет по статистике (2015), Внешняя торговля Республики Казахстан 2010–2014 годы: статистический сборник; Агентство Республики Казахстан по статистике (2006), Социально-экономическое Развитие Республики Казахстан; Агентство Республики Казахстан по статистике (2006), Взаимная торговля стран-членов ЕврАзЭС в 2005 году; Агентство Республики Казахстан по статистике (2002), Внешняя торговля и совместное предпринимательство Республики Казахстан. Все документы доступны на веб-портале <http://stat.gov.kz/edition/publication/month> (дата обращения: 07.11.2019). См. также Надыров Ш. М. (2015), Торгово-экономические аспекты сотрудничества Казахстана и Узбекистана, Информационно-аналитический центр «Сауран», 17.11.2015, <http://cc-sauran.kz/rubriki/economika/141-kazakhstan-uzbekistan-invest.html#a> (дата обращения: 11.11.2019); и Государственный комитет Туркменистана по статистике (2011), Внешняя торговля Туркменистана со странами мира в 2010 году, цит. по: Джумаев И. (2012), Внешняя торговля Туркменистана: тенденции, проблемы и перспективы, Доклад №11.2012, Бишкек: Университет Центральной Азии, <https://www.ucentralasia.org/Content/downloads/UCA-IPPA-WP11-Turkmenistan-Rus.pdf> (дата обращения: 11.11.2019).

Таблица 4: Численность населения в странах Центральной Азии, тыс. чел.

	2000	2005	2010	2015	2018
Казахстан	14884	15147	16322	17543	18276
Республика Кыргызстан	4898	5163	5448	5957	6316
Таджикистан	6216	6789	7527	8454	9101
Туркменистан	4516	4755	5087	5565	5851
Узбекистан	24650	26167	28562	31299	32955
Всего	55165	58021	62947	68818	72499

Источник: Всемирный банк (без даты), 'Population, total – Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan'[Население–Казахстан, Киргизская Республика, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан], <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POPTOTL?locations=KZ-KG-TJ-TM-UZ> (дата обращения: 11.11.2019).

Таблица 5: ВВП на душу населения, в долл. США

	2000	2005	2010	2015	2018
Казахстан	1229	3771	9070	10511	9331
Республика Кыргызстан	280	477	880	1121	1281
Таджикистан	138	341	750	929	827
Туркменистан	643	1704	4439	6433	6967
Узбекистан	558	547	1377	2615	1532

Источник: Всемирный банк (без даты), 'GDP per capita (current US\$)–Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan' [ВВП на душу населения (в долл. США) – Казахстан, Республика Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2018&locations=KZ-KG-TJ-UZ-TM&start=2000> (дата обращения: 11.11.2019).

Часть вторая: Состояние двусторонних отношений

Отношения с Узбекистаном

Учитывая большой потребительский рынок Узбекистана и размер экономики Казахстана, отношения между двумя странами являются не только ключом к перспективам долгосрочного роста региона, но и определяют его климат. В советское время Узбекистан считался основной региональной силой Центральной Азии благодаря своему стратегическому положению, историческому наследию и численности населения (на его долю приходится более 45% от общего населения пяти стран). По многим показателям он должен был обогнать Казахстан в постсоветский период и стать крупнейшей историей экономического успеха в регионе. Но под руководством Каримова Узбекистан сдерживал рост цен гораздо дольше, чем Казахстан и Кыргызстан, что привело к катастрофическим последствиям для развития предпринимательства. В настоящий момент Казахстан является бесспорным

экономическим лидером региона: его номинальный ВВП более чем в три раза превышает ВВП Узбекистана и составляет почти две трети от общего объема региона.³²⁹

Официальные лица в Казахстане подчеркивают, что недавнее частичное открытие Узбекистана будет способствовать развитию здоровой конкуренции между двумя государствами, особенно в сфере промышленности двух стран.³³⁰ Соперничество между Узбекистаном и Казахстаном действительно существует, хотя сообщения о нем часто преувеличиваются. Вполне возможно, что устойчивая либерализация экономики Узбекистана и сопутствующее улучшение его делового и инвестиционного климата могут привести к уходу некоторых инвестиций и рыночной активности из Казахстана в Узбекистан (несмотря на многолетний статус Казахстана как экономического центра в регионе). Более того, у Узбекистана есть преимущество, поскольку он уже пережил смену исполнительной власти, в то время как транзит власти в Казахстане находится только на начальной стадии, и пока остается неясным, какие события ожидают Казахстан после того, как Назарбаев, который по-прежнему обладает властью в качестве «Лидера Нации» (Елбасы) и пожизненного председателя Совета безопасности, навсегда покинет сцену.

Можно сказать, что на момент распада СССР экономики стран Центральной Азии больше конкурировали между собой, а не взаимно дополняли друг друга, учитывая, что пять стран экспортировали относительно ограниченный ассортимент товаров, основные из которых совпадали (золото, хлопок, энергия и т.п.).

Однако сегодня экономические модели несколько более разнообразны. Казахстан и Узбекистан имеют определенную рыночную взаимодополняемость: Казахстан снабжает своего южного соседа нефтью, мукой и пшеницей; Узбекистан поставляет в Казахстан удобрения, фрукты и овощи. Начиная с 2000-х годов производственная база Казахстана постепенно уменьшалась, в то время как производственная база Узбекистана за этот же период выросла относительно размера его экономики.³³¹ Поэтому есть основания полагать,

³²⁹ Всемирный банк (2019), 'GDP (current US\$) – Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan' [ВВП на душу населения (в долл. США) – Казахстан, Республика Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан], <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?contextual=default&locations=KZ-KG-TJ-TM-UZ> (дата обращения: 28.10.2019).

³³⁰ Интервью автора в Астане с Русланом Изимовым и Джумабеком Сарабековым, Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при «Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», февраль 2018 года; и с д. полит. н. Санатом Кушкумбаевым, заместителем директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, Астана, февраль 2018 года. См. также Мониторинг Центральной Азии Би-би-си (2018), Визит Путина запускает казахстанско-узбекскую конкуренцию (новостное агентство КазТАГ, 23.10.2018), 26.10.2018.

³³¹ В период с 2000 по 2011 год доля промышленного производства в ВВП Казахстана снизилась с 18% до 12%, тогда как за тот же период доля промышленного производства в ВВП Узбекистана увеличилась с 13% до 22%. ООН (2019), 'National Accounts – Analysis of Main Aggregates (AMA)' [Национальные счета – анализ основных агрегатов], <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnlist.asp>, цит. по: Курманова А. (2013), *Regional Cooperation in Central Asia: Nurturing from the Ground Up* [Региональное сотрудничество в Центральной Азии: возвращение с нуля], Университет Джорджа Вашингтона, Центральноазиатская программа, стр. 8, <https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2015/04/CAF-papers-Kourmanova.pdf> (дата обращения: 24.08.2019).

что Казахстан может стать ключевым экспортным рынком для промышленных товаров Узбекистана, которые включают сельскохозяйственное и электронное оборудование и автомобили.³³²

Обе страны также потенциально дополняют друг друга с точки зрения предложения и спроса на рабочую силу: в то время как Казахстану не хватает трудовых ресурсов в определенных регионах и секторах, таких как сезонная рабочая сила в сельском хозяйстве, работники из регионов Узбекистана с избытком рабочей силы готовы выезжать за границу для временной работы.³³³ В Узбекистане проживает 19,4 миллионов человек трудоспособного возраста, что намного больше по сравнению с 10,8 миллионами трудоспособных лиц в Казахстане, согласно данным на 1 января 2017 года. Однако в процентном отношении к общей численности населения, доля населения трудоспособного возраста практически одинакова в обеих странах: 60,0% в Казахстане и 60,5% в Узбекистане. Вместе с тем Казахстан имеет более высокий процент населения пенсионного возраста.³³⁴

В настоящее время мигранты из Узбекистана составляют лишь 7,8% официально зарегистрированной рабочей силы Казахстана; но поскольку только 10%–25% граждан Узбекистана, приезжающих на работу в Казахстан, зарегистрированы, фактическая цифра намного выше.³³⁵ В целом, трудовые мигранты из Узбекистана работают в Казахстане в сельском хозяйстве, строительстве и торговле, а также в качестве домашней прислуги (няни, повара и уборщики).

Официальные визиты президента Мирзиёева в Казахстан в марте и апреле 2017 года и президента Назарбаева в Узбекистан в сентябре того же года открыли новые возможности для сотрудничества. В мае 2017 года в Южно-Казахстанской области,³³⁶ где проживает большая узбекская диаспора³³⁷ и на которую приходится 30% двусторонней торговли, было создано 11 промышленных зон для совместных проектов.³³⁸ В частности, руководство Узбекистана надеется на расширение сотрудничества в нефтегазовой сфере. С этой целью две страны договорились построить и ввести в эксплуатацию к 2021 году нефтепровод между городами Шымкент на юге Казахстана и Джизак в центральном Узбекистане; пропускная способность трубопровода

³³² Следует отметить, что Казахстан намерен развивать некоторые из своих совместных предприятий и отойти от модели импорта для сборки, что в некоторой степени приведет к размыванию взаимодополняемости между двумя рынками. Автор благодарит анонимного рецензента за это наблюдение.

³³³ Садовская Е. (2017), Миграция между Казахстаном и Узбекистаном в XXI в.: демографическое, экономическое, политическое измерение, *Казахстан. Спектр*, 4(82): р. 79, <http://kisi.kz/uploads/33/files/8kJZd5Sf.pdf> (дата обращения: 24.08.2019).

³³⁴ В целом, демография Узбекистана имеет небольшое преимущество, поскольку разрыв в ожидаемой продолжительности жизни между мужчинами и женщинами составляет всего 4,8 года в Узбекистане, тогда как в Казахстане он составляет 9,4 года. Садовская (2017), Миграция между Казахстаном и Узбекистаном в XXI в., стр. 66.

³³⁵ Там же, стр. 72–73.

³³⁶ Область была переименована в Туркестан в 2019 году.

³³⁷ По состоянию на 1 января 2017 года в Узбекистане насчитывалось 803 400 этнических казахов (2,5% населения), проживающих преимущественно в Каракалпакистане и Ташкентской области. По состоянию на 1 января 2016 года в Казахстане насчитывалось 548 800 этнических узбеков (3,1% населения), из которых 480 000 проживали в Южно-Казахстанской области, граничащей с Узбекистаном. Садовская (2017), Миграция между Казахстаном и Узбекистаном в XXI в., стр. 67.

³³⁸ Енисеев М. (2017), 'New era of co-operation between Kazakhstan, Uzbekistan bringing benefits' [Новая эра сотрудничества между Казахстаном и Узбекистаном, приносящая выгоды], *Central Asia News*, 23.05.2017, http://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2017/05/23/feature-01 (дата обращения: 24.08.2019).

составит 5 миллионов тонн в год.³³⁹ В 2018 году двусторонняя торговля выросла более чем на четверть до 2,5 миллиардов долларов США. Совместной межправительственной комиссии по двустороннему сотрудничеству поручено увеличить эту сумму до 5 миллиардов долларов США к 2020 году.

Отношения с Кыргызстаном

Казахстан является вторым по величине экспортным рынком Кыргызстана после Швейцарии (куда Кыргызстан экспортирует свое золото), а деньги из Казахстана традиционно играют важную роль в экономике Кыргызстана. В 2007 году казахстанские банкиры контролировали до 50% банковского сектора Кыргызстана и Казахстан был крупнейшим прямым иностранным инвестором в республику.³⁴⁰

Несмотря на эти экономические реалии, Кыргызстан скептически относится к перспективам сотрудничества в Центральной Азии. Он не рассматривает ни Казахстан, ни Узбекистан в качестве подходящего кандидата на роль регионального лидера, поскольку обе экономики недостаточно диверсифицированы и по-прежнему зависят от природных ресурсов.³⁴¹ Более того, политический конфликт в 2017 году между Казахстаном и Кыргызстаном подорвал имидж Казахстана среди граждан Кыргызстана. С тех пор общественное мнение в Кыргызстане склоняется в пользу расширения экономического и культурного сотрудничества с Узбекистаном.³⁴²

Политическое столкновение произошло в преддверии президентских выборов в Кыргызстане в сентябре 2017 года. Тогда Назарбаев встретился в Астане с Омурбеком Бабановым, фаворитом президентской гонки, и отметил: «Я не собираюсь вмешиваться в эти вопросы ... но я думаю, что Кыргызстану нужен такой компетентный, молодой и опытный человек, как вы».³⁴³ Президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев, который открыто поддерживал своего кандидата Сооронбая Жеенбекова, отреагировал резкой критикой в адрес политики Казахстана и лично Назарбаева, отмечая его преклонный возраст и критикуя скудные государственные пенсии и высокие тарифы в Казахстане, несмотря на относительно высокий ВВП.³⁴⁴ Официальные лица в Астане назвали подстрекательские высказывания Атамбаева «безответственными и провокационными по своей сути», а их коллеги в Бишкеке обвинили Казахстан в попытке повлиять на «выбор народа Кыргызстана и во

³³⁹ Eurasianet (2019), 'Kazakhstan to send 2 million tons of oil to Uzbekistan' [Казахстан отправит 2 миллиона тонн нефти в Узбекистан], 03.04.2019, <https://eurasianet.org/kazakhstan-to-send-2-million-tons-of-oil-to-uzbekistan> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁴⁰ Курманова (2013), *Региональное сотрудничество в Центральной Азии*, стр. 8.

³⁴¹ Мусабаева А. (2018), Центральная азиатская интеграция тогда и сейчас: взгляд из Кыргызстана, Региональная аналитическая сеть Центральной Азии (КААН), 15.02.2018, <https://caa-network.org/archives/12391> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁴² Там же.

³⁴³ См. Шарип Ф. (2017), 'Nazarbayev's gambit on the Kyrgyz election chessboard: reasons for courting Omurbek Babanov' [Гамбит Назарбаева на киргизской избирательной доске: причины ухаживания за Омурбеком Бабановым], Eurasian Daily Monitor, 27.09.2017, <https://jamestown.org/program/nazarbayevs-gambit-on-the-kyrgyz-election-chessboard-reasons-for-courting-omurbek-babanov/> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁴⁴ Региональная аналитическая сеть Центральной Азии (КААН) (2017), Почему поссорились два президента, или что действительно мешает региональной интеграции?, 14.10.2017, <https://caa-network.org/archives/10495> (дата обращения: 24.08.2019).

вмешательстве во внутренние дела Республики Кыргызстан».³⁴⁵ Впоследствии пограничные органы Казахстана усилили контроль за потоками людей и товаров из Кыргызстана, что привело к скоплению большого количества грузовых автомобилей, машин и пассажиров на границе двух стран.

Два месяца спустя, в ноябре 2017 года премьер-министр Кыргызстана обвинил Казахстан в невыполнении соглашения о свободной торговле Содружества Независимых Государств (СНГ). Это побудило премьер-министра Казахстана подтвердить обязательства его страны в рамках ЕАЭС и отметить, что усиленный досмотр транспортных средств на границе был призван пресечь провоз контрабанды из Китая и предотвратить ввоз товаров, не отвечающих нормативным требованиям.³⁴⁶ Кыргызстан обратился с жалобами во Всемирную торговую организацию и ЕАЭС, но отозвал их в декабре 2017 года после подписания обеими сторонами «дорожной карты» из 50 пунктов, регулирующей двустороннее сотрудничество в области транспорта, ветеринарного контроля, а также таможенного и налогового администрирования. Это ознаменовало официальное завершение двухмесячной торговой микровойны.³⁴⁷

Закрытие границы, которая должна была оставаться открытой в силу принятых на себя обоими государствами обязательств в рамках ЕАЭС, лишь подчеркнуло двусмысленность преимущества, которое якобы давало членство в этой организации. Не желая экономической изоляции для самого себя, а потому вступив в ЕАЭС, Казахстан, тем не менее, счёл допустимым установить со своим соседом временный пограничный контроль, продемонстрировав тем самым, что членство в ЕАЭС не гарантирует неприменения экономической блокады. Ожидалось, что после вступления Кыргызстана в ЕАЭС начнется рост взаимной торговли; в реальности уровень двусторонней торговли снизился, отчасти из-за нарушения торговли Кыргызстана с Китаем и сопутствующей потери доходов от реэкспорта китайских товаров. До 2015 года тысячи семей Центральной Азии получали доход от челночной торговли, сосредоточенной на огромном рынке Кара-Суу на юге Кыргызстана и рынке Дордой в Бишкеке на севере страны (который обслуживал Казахстан), но оба рынка были уничтожены в результате вступления Кыргызстана в ЕАЭС.

Конфликт между двумя государствами застал руководство Казахстана врасплох, побудив Казахстан пересмотреть «братскую» политику в отношении Кыргызстана. В частности, после утраты рынка реэкспорта в Кыргызстане официальные лица в Казахстане выразили сожаление, что не приняли своевременных мер для решения проблем Бишкека, особенно по обеспечению

³⁴⁵ Там же.

³⁴⁶ Мониторинг Центральной Азии Би-би-си (2017), 'Kazakh, Kyrgyz premiers trade accusations at CIS session' [Премьер-министры Казахстана и Кыргызстана обменялись обвинениями на заседании СНГ], 03.11.2017.

³⁴⁷ Путц К. (2017), 'Kyrgyzstan and Kazakhstan Make Up, Move Forward' [Кыргызстан и Казахстан помирились и двигаются вперед], *The Diplomat*, 05.12.2017, <https://thediplomat.com/2017/12/kyrgyzstan-and-kazakhstan-make-up-move-forward/> (дата обращения: 24.08.2019); и Путц К. (2017), 'Are Kyrgyzstan and Kazakhstan on the Path Back to Brotherly Relations?' [Находятся ли Кыргызстан и Казахстан на пути к братским отношениям?], *The Diplomat*, 02.12.2017, <https://thediplomat.com/2017/12/are-kazakhstan-and-kyrgyzstan-on-the-path-back-to-brotherly-relations/> (дата обращения: 24.08.2019).

доступа товаров на общий рынок.³⁴⁸ Но сообщения о проблемах на границе Казахстана с Кыргызстаном, включая введение запретительных мер с обеих сторон, поступали в течение 2019 года.³⁴⁹

Отношения с Туркменистаном

В последние годы Туркменистан активизировал свои усилия по развитию транспортных и энергетических проектов со своими соседями в Центральной Азии, по-видимому, понимая, что расширение коннективности может ослабить экономический кризис, не подрывая суверенитет.³⁵⁰ Это, в свою очередь, принесло пользу Казахстану. Например, железная дорога Казахстан-Туркменистан-Иран, открытая в 2014 году, повышает привлекательность Казахстана как транзитного звена вдоль Экономического коридора Нового Евразийского сухопутного моста, соединяющего Китай и Европу через Казахстан и Россию. Граница Казахстана с Туркменистаном в настоящее время обеспечивает прямой путь в регион Персидского залива и, таким образом, предоставляет властям Нур-Султана несколько новых возможностей для диверсификации экономики. Газопровод Туркменистан-Китай также позволил Казахстану укрепить свои связи с Туркменистаном, поскольку трубопровод пересекает территорию обеих стран. Также планируется направить электроэнергию из Туркменистана через энергосистему Узбекистана в Казахстан и Кыргызстан.

Во время государственного визита президента Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедова в Казахстан в апреле 2017 года две страны подписали договор о стратегическом партнерстве и соглашение о демаркации границы.³⁵¹ Однако, поскольку в экспорте обеих стран преобладают товары, уровень торговли низок: доля казахстанской внешней торговли с Туркменистаном составила всего 0,1% в 2018 году (см. таблицу 3).

Отношения с Таджикистаном

Как и в случае с другими государствами Центральной Азии, Казахстан стремится к увеличению торговли с Таджикистаном.³⁵² Помимо экономики, в последние годы обе страны объединяют репрессивные меры в отношении религиозного радикализма. В 2015 году власти Таджикистана запретили Партию исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ), которая в течение многих лет являлась основной движущей силой политической оппозиции режиму Эмомали Рахмона,

³⁴⁸ Интервью автора в Астане с д. полит. н. Санатом Кушкумбаевым, заместителем директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, Астана, февраль 2018 года; и Русланом Изимовым и Джумабеком Сарабековым, Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при «Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», февраль 2018 года.

³⁴⁹ Eurasianet.org (2019), 'Kyrgyzstan-Kazakhstan trade hiccups force questions on EAEU' [Кыргызско-Казахстанские торговые сбои форсируют вопросы по ЕАЭС], 29.07.2019, <https://eurasianet.org/kyrgyzstan-kazakhstan-trade-hiccups-force-questions-on-eaeu> (дата обращения: 20.09.2019).

³⁵⁰ Бор А. (2016), *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism* [Туркменистан: власть, политика и петро-авторитаризм], исследовательская статья, Лондон: Королевский институт международных отношений, стр. 66–68, <https://www.chathamhouse.org/publication/turkmenistan-power-politics-and-petro-authoritarianism>.

³⁵¹ Оразгалиева М. (2017), 'Kazakhstan, Turkmenistan Sign Strategic Partnership Agreement, Border Accord' [Казахстан и Туркменистан подписали соглашение о стратегическом партнерстве и пограничное соглашение], *The Astana Times*, 20.04.2017, <https://astanatimes.com/2017/04/kazakhstan-turkmenistan-sign-strategic-partnership-agreement-border-accord/> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁵² Azernews (2018), 'Kazakhstan, Tajikistan set to increase trade turnover' [Казахстан и Таджикистан намерены увеличить товарооборот], 14.03.2018, <https://www.azernews.az/region/128768.html> (дата обращения: 24.08.2019).

Скромный в относительном выражении объем торговли между государствами Центральной Азии, тем не менее, вырос в 2018 году на 35% по сравнению с предыдущим годом и составил 12,2 миллиардов долларов США

президента Таджикистана с 1992 года. ПИВТ была объявлена террористической группировкой, а ее лидеры были судимы и заключены в тюрьму. В январе 2018 года казахстанское руководство предложило законопроект, предоставляющий правоохранным органам и органам безопасности полномочия по наблюдению за «подозрительными» гражданами, предлагая ориентироваться на визуальные признаки идентификации радикалов, такие как бороды или одежда, которая скрывает лицо. Законопроект также устанавливает строгие правила получения религиозного образования за рубежом, ужесточает контроль над финансами религиозных организаций и предлагает определение «деструктивного религиозного учения».³⁵³ Поэтому никого не удивила встреча, прошедшая между министром по делам религии Казахстана и председателем комитета по делам религии Таджикистана в кулуарах рабочей встречи в Астане в марте 2018 года для подписания меморандума о сотрудничестве в противодействии религиозному экстремизму, в связи с угрозой возвращения боевиков Исламского Государства Ирака и Сирии (ИГИЛ) в регион.³⁵⁴

Заключение

В силу совокупности факторов, рассмотренных в этой главе, Казахстан начал более четко идентифицировать себя в качестве неотъемлемой части Центральной Азии, а не просто посредника между другими государствами Центральной Азии и Россией. Результатом стала ощутимая и растущая тенденция к сотрудничеству внутри всего центральноазиатского региона. Хотя в относительном выражении объем торговли между государствами Центральной Азии в 2018 году все еще остается скромным, он вырос на 35% по сравнению с предыдущим годом и составил 12,2 млрд. долл. США.³⁵⁵ В самом начале исторической рабочей встречи пяти государств, прошедшей в Астане в марте 2018 года – первого за почти десять лет собрания руководителей всех пяти стран Центральной Азии – президент Назарбаев заявил: «Для решения проблем Центральной Азии нам не нужны третьи лица. Мы сами должны решить все вопросы. Для этого мы встречаемся».³⁵⁶ Что касается вопроса регионального руководства, до своей отставки в марте 2019 года Назарбаев считался бесспорным старшим лидером в регионе. У нового президента Казахстана Касым-Жомарта Токаева нет многозначительности первого президента и официального «Лидера Нации». Также остается неясным, как высоко поднимет в ближайшие годы свой региональный рейтинг относительно новый президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев.

³⁵³ Мониторинг Центральной Азии Би-би-си (2018), 'Kazakhstan to tighten laws to fight religious radicalism' [Казахстан ужесточит законы по борьбе с религиозным радикализмом], 30.01.2018.

³⁵⁴ Шарип Ф. (2018), 'Kazakhstan and Tajikistan renew joint efforts to curb Islamic extremism' [Казахстан и Таджикистан возобновляют совместные усилия по борьбе с исламским экстремизмом], Eurasian Daily Monitor, 22.03.2018, <https://jamestown.org/program/kazakhstan-tajikistan-renew-joint-efforts-curb-islamic-extremism/> (дата обращения: 22.08.2019).

³⁵⁵ The Tashkent Times (2019), 'Maiden Central Asian economic forum held in Tashkent' [Первый среднеазиатский экономический форум прошел в Ташкенте], 19.03.2019, <http://tashkenttimes.uz/economy/3668-maiden-central-asian-economic-forum-held-in-tashkent> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁵⁶ Гобль П. (2018), 'Central Asia Ready to Move on Without Russia' [Центральная Азия готова двигаться без России], Eurasian Daily Monitor, 20.03.2018, <https://jamestown.org/program/central-asia-ready-move-without-russia/> (дата обращения: 24.08.2019).

Но чем дальше, тем более очевидным становится тот факт, что для успешного развития региональной торговли необходимы эффективные механизмы, а меры по повышению эффективности границ, в частности, путем решения проблемы неформальных платежей и других нетарифных барьеров принесут пользу лидерам Центральной Азии. Подобная политика может усилить потенциальный эффект от таких проектов, как планируемый международный центр торгово-экономического сотрудничества на границе Казахстана и Узбекистана. Вместе с тем, если со временем между Казахстаном и Узбекистаном разовьются обширные независимые коммерческие и общественные связи и контакты, это основательно закрепит неформальное региональное сотрудничество с низового уровня. Именно эта форма неформального или «мягкого» регионализма сродни модели, принятой Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии, поддерживается группой ведущих политических аналитиков Казахстана. В частности, они утверждают, что ориентация на поиск консенсуса и постоянные консультации, а не на формальную интеграцию и создание связанных с ней структур, позволит Казахстану развивать региональное сотрудничество в Центральной Азии, продолжая при этом свое участие в процессе евразийской интеграции.³⁵⁷

Тем не менее, хотя руководство Казахстана и приветствует расширение торговых возможностей с другими государствами Центральной Азии, оно полностью осознает, что его торговля с этими странами несопоставима с торговлей с Россией, Китаем и Европой. Это автоматически делает любое развитие торговых связей с Центральной Азией гораздо менее приоритетным. Кроме того, Казахстан продолжает придавать большее значение позиционированию себя в качестве глобального игрока, чем регионального лидера. Одинаково важно помнить и то, что из-за транзита власти после отставки Назарбаева в ближайшем будущем основными приоритетами руководства страны неизменно останутся вопросы внутренней политики, экономики и социальной стабильности.

Россия не рассматривает потенциальное создание субъекта регионального сотрудничества с эксклюзивным центральноазиатским членством как соответствующее ее интересам. В ее понимании, единство Центральной Азии вторично по отношению к более широкому евразийскому сотрудничеству, воплощенному возглавляемым Россией ЕАЭС. Поэтому в настоящее время и Казахстан, и Узбекистан стремятся поддерживать сотрудничество в Центральной Азии на невысоком и неформальном уровне, опасаясь, что любой успех будет тут же либо присвоен, либо подавлен Россией. Более того, если бы государства Центральной Азии образовали эксклюзивную формальную структуру сотрудничества, Россия могла бы усилить давление на Узбекистан и Таджикистан, побуждая их к вступлению в ЕАЭС (а в случае Узбекистана, возможно, и в ОДКБ). Это отражает долгосрочное стремление Москвы закрепить создание своего военного, политического и экономического блока с «полным набором» центральноазиатских игроков – за исключением

³⁵⁷ Корабьев И. (2019), Центральноазиатский регионализм в контексте глобализации и регионализации в: *Регионализация в Центральной Азии: Стратегия Казахстана*, Алматы: Фридрих Эберт Штифтунг, стр. 85–93, https://www.researchgate.net/publication/332604966_CENTRALNOAZIATSKIJ_REGIONALIZM_V_KONTEKSTE_GLOBALIZACII_I_REGIONALIZACII_Central_Asian_Regionalism_in_the_context_of_regionalization_and_globalization (дата обращения: 24.08.2019).

Туркменистана с его изоляционизмом. С другой стороны, Китай, скорее всего, только выиграет от более тесного сотрудничества между государствами Центральной Азии, поскольку это будет способствовать реализации его собственных инфраструктурных и инвестиционных проектов в рамках «Пояса и пути».

За три десятилетия то крепнущих, то ослабевающих отношений с крупнейшими мировыми державами руководство Казахстана стало свидетелем беспрецедентных усилий со стороны Китая по соединению своих регионов с Центральной Азией, Европой, Ближним Востоком и Южной Азией; со стороны России, возглавившей новые региональные организации, способные противостоять западным структурам; и со стороны США по соединению Центральной и Южной Азии через «Новый шелковый путь». С разной долей успеха каждый из этих трех внешних гегемонов предлагал свой план по интеграции Центральной Азии. К началу перехода к постназарбаевской эпохе Казахстан наконец занял прочные позиции для расширения сотрудничества со своими соседями в Центральной Азии, даже если отношения с крупными державами продолжат оставаться ее главным приоритетом.

7. Отношения с Россией и Китаем

Наргис Касенова

В своей внешней политике Казахстан вынужден считаться с присутствием гигантских соседей. Текущие проблемы включают «мягкую силу» России, обращение Китая с этническими казахами в Синьцзяне, а также совместимость региональных проектов интеграции.

С момента обретения независимости в 1991 году укрепление хороших отношений с Россией и Китаем лежало в основе внешней политики Казахстана. Эта традиция, по всей видимости, продолжится: приоритетами внешней политики в 2014–2020 годах были альянс с Россией и всеобъемлющее стратегическое партнерство с Китаем.³⁵⁸ Все участвующие стороны кажутся довольными этой треугольной системой. Они говорят о взаимовыгодном сотрудничестве и намерении связать свое развитие с проектами по интеграции.

Однако за фасадом стратегического добрососедства стоят напряженные отношения и потенциальные расколы. Оценивая последствия для Казахстана, автор этой главы анализирует три уровня внешнеполитического взаимодействия: уровень двусторонних отношений, уровень региональной динамики в Евразии и уровень глобальной системы. Что касается двусторонних отношений, то основное внимание уделено проблемам, связанным с этническими меньшинствами и государственным строительством, в частности, вопросам, касающимся русского меньшинства в Казахстане, воздействия российской «мягкой силы» на страну, а также притеснениям этнического казахского меньшинства в Китае. На региональном уровне рассматриваются события в сфере экономической интеграции: Евразийский экономический союз (ЕАЭС), возглавляемый Россией, и китайские инициативы «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП) и «Пояс и путь». Наконец, в главе предпринята попытка проанализировать и сравнить, как на системном уровне Китай, Россия и Казахстан по-разному относятся к глобальному порядку, его нормам и институтам. Развитие событий на всех трех уровнях, вероятно, повлияет на разворачивающийся и непредсказуемый транзит власти в Казахстане и будет определяться им.

Видоизменяющийся вызов русского меньшинства

В той или иной степени роль русского меньшинства всегда была важным вопросом для правительства. В начальный период независимости присутствие этого меньшинства в Казахстане воспринималось как экзистенциальная

³⁵⁸ Министерство иностранных дел Республики Казахстан (2014), 'Foreign Policy Concept for 2014–2020 Republic of Kazakhstan' [Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2014–2020 гг.], (дата обращения: 24.08.2019). В сентябре 2019 года президент Касым-Жомарт Токаев посетил Китай и подписал совместное заявление о китайско-казахстанском «долгосрочном всеобъемлющем стратегическом партнерстве». Интересно, что китайские СМИ сообщили об этом как о соглашении о «постоянном всеобъемлющем стратегическом партнерстве». Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2019), 'President of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev held talks with Chinese President Xi Jinping' [Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев провел переговоры с председателем КНР Си Цзиньпином], 11.09.2019, (дата обращения: 12.09.2019); и Синьхуанет (2019), 'China Focus: China, Kazakhstan agree to develop permanent comprehensive strategic partnership' [Китай. Фокус: Китай и Казахстан согласились развивать постоянное всеобъемлющее стратегическое партнерство], 12.09.2019, (дата обращения: 12.09.2019).

В ответ на рост казахского национализма, правительство начало «казахизацию» общественной жизни. Этнические казахи получили лучший доступ к должностям, наделенным властью и влиянием, как в политике, так и на государственной службе

проблема. По данным переписи населения 1989 года, в Казахстане насчитывалось 6,2 млн. этнических русских, составлявших 37,8% населения (что было почти равно доле этнических казахов – 39,7%).³⁵⁹ Этнические русские преобладали в северных регионах Казахстана, что разжигало страхи сепаратизма. Огонь опасений раздували националистические голоса из России. Они принадлежали самым разным людям, от уважаемого писателя Александра Солженицына, который призывал вернуть «южную Сибирь» и «южный Урал» в состав России, до менее респектабельного, но очень популярного сторонника «обновленной Российской империи» Владимира Жириновского, который привел свою Либерально-демократическую партию к победе на думских выборах 1993 года в России.³⁶⁰

В этих сложных условиях казахстанское руководство заняло тщательно выверенную позицию. Оно приняло Россию как своего ближайшего союзника и партнера и изо всех сил пыталось сохранить общее экономическое пространство. Хотя в 1993 году Казахстан пережил болезненное изгнание из рублевой зоны, президент Нурсултан Назарбаев сохранил желание поддерживать экономические отношения и в 1994 году предложил создать Евразийский союз. После этого он последовательно продолжал поддерживать евразийскую интеграцию. Его позиция по этому вопросу лишила Москву поводов враждебно относиться к Казахстану и создала более комфортные условия для значительного русского меньшинства страны.

В то же время, правительство подчеркивало важность межэтнического согласия внутри страны. Это требовало тонкого политического подхода. С одной стороны, в ответ на рост казахского национализма, правительство начало «казахизацию» общественной жизни. Этнические казахи получили лучший доступ к должностям, наделенным властью и влиянием, как в политике, так и на государственной службе. С другой стороны, правительство закрепило принцип недискриминации в своем законодательстве и строго запретило «разжигание межнациональной розни» (правонарушение, очень широко интерпретируемое правоохранительными органами). Чтобы учесть интересы неказахского и «русифицированного» казахского населения, Конституция 1995 года сделала русский язык официальным языком межэтнического общения, предусматривая, что «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским языком официально употребляется русский язык».³⁶¹

Эта же Конституция запретила двойное гражданство, заставив представителей русского меньшинства выбирать между гражданством Казахстана и гражданством России. Чтобы обеспечить политическую консолидацию, казахстанское руководство также подавило политические движения по всем направлениям, включая популярные и дееспособные

³⁵⁹ Государственный Комитет СССР по статистике (1990), *Всесоюзная перепись населения 1989 года*, М.: 1990.

³⁶⁰ Солженицын А. (1991), Как нам обустроить Россию, *Комсомольская Правда*, 18.09.1990, <https://www.msk.kp.ru/daily/24141/359116/> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁶¹ См. Конституцию Республики Казахстан (1995), статья 7, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029 (дата обращения: 24.08.2019).

Правительство Казахстана крайне обеспокоено способностью и возможным намерением Москвы использовать электронные СМИ и интернет-ресурсы для манипулирования политическими процессами в Казахстане или дестабилизации страны в целом

русские, славянские и казачьи объединения. Важно отметить, что и Русская православная церковь, и российское правительство поддерживали правительство Казахстана при роспуске и кооптировании этих движений.³⁶²

Страх, что Москва может использовать этнических русских для фрагментации Казахстана или в качестве рычага для своей собственной политики и стратегии, постепенно отступил. Он сменился терпеливым ожиданием появления «демографического перевеса» этнических казахов в стране.³⁶³ Но затишье было прервано в 2008 году, после начала войны между Россией и Грузией, когда Россия официально признала независимость сепаратистских регионов Южной Осетии и Абхазии. Еще больший шок последовал в 2014 году в связи с аннексией Крыма и «гибридной войной», которую Россия вела в Украине. Если действия России в Грузии вызывали тревогу, то украинский кризис еще сильнее обеспокоил Казахстан из-за значительных параллелей между российско-украинскими и российско-казахстанскими отношениями. Например, между Казахстаном и Россией был подписан тот же пакет договоров о добрососедских отношениях, что и между Россией и Украиной.

Эти события возродили страхи среди казахов и русских казахстанцев. Первые боялись, что этнические русские будут действовать как «агенты пятой колонны», как это произошло в восточной Украине; последние были обеспокоены тем, что их будут воспринимать как пособников и агентов враждебной иностранной державы. Это, скорее всего, повлияло на рост эмиграции: в 2016 году 25 000 этнических русских покинули страну, еще 27 000 русских уехали в 2017 году.³⁶⁴ Подгоняемые страхами по поводу геополитической ситуации, некоторые российские семьи решили переехать еще и из-за ухудшающейся ситуации в системе среднего образования, в частности, в связи с поспешным введением образования на трех языках, одобренного в рамках нового политического курса.³⁶⁵

Отставка Назарбаева 19 марта 2019 года ознаменовала начало нового периода в истории Казахстана. Новый президент Касым-Жомарт Токаев пообещал сохранить существующий курс политики правительства. Однако конфигурация власти неизбежно изменится, так как система, которая была сосредоточена на Назарбаеве, не может быть устойчивой без его участия в качестве

³⁶³ Джаксылыков С. (2016), *Отношение жителей северных регионов Казахстана к перспективе глубокой интеграции в Евразийский экономический союз: фактор гражданской и этнокультурной идентичности*, Программа для молодых исследователей в сфере государственной политики, Фонд Сороса, стр. 23, https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/relation_of_inhabitants_of_northern_regions.pdf (дата обращения: 24.08.2019).

³⁶⁴ Агентство Республики Казахстан по статистике (2017), *Демографический ежегодник Казахстана*, Астана, стр. 337; и Агентство Республики Казахстан по статистике (2018), *Миграция населения в Республике Казахстан за 2017 год*, т. 21, стр. 5.

³⁶⁵ Садык С. (2017), Вторая волна эмиграции казахстанцев в Россию: что случилось?, Central Asia Monitor, 15.05.2017, <https://camonitor.kz/26741-vtoraya-volna-emigracii-kazahstancsev-v-rossiyu-chto-sluchilos.html> (дата обращения: 24.08.2019).

президента. Это может усилить конкуренцию в публичной политике и рост националистического популизма, вызывая беспокойство как у меньшинств, так и у всего населения страны в целом.

Опасения по поводу «мягкой силы» России

За последние несколько лет обеспокоенность по поводу русского меньшинства сменилась обеспокоенностью по поводу «мягкой силы» России, то есть ее культурного и идеологического влияния. С момента обретения независимости в 1991 году высокий уровень «русификации» в Казахстане расценивался как вызов полному суверенитету страны. В то же время, все понимали роль русского языка как проводника современности, науки и познания мира; он также был признан незаменимым в качестве языка государственного управления (наравне с казахским) для нового независимого Казахстана, что было закреплено в Конституции страны.

Однако за последнее десятилетие использование Россией методов «информационной войны» привнесло зловещий ракурс, усугубив традиционные опасения, связанные с идентичностью. Правительство Казахстана очень обеспокоено способностью и возможным намерением Москвы использовать электронные СМИ и интернет-ресурсы для манипулирования политическими процессами в Казахстане или дестабилизации страны в целом. Дмитрий Горенбург, эксперт в области военной политики России, разделяет эти опасения. Он считает, что если к власти в Казахстане придет антироссийское правительство, вероятный ответ России будет дестабилизирующим: она попытается свергнуть новых лидеров и заменить их на более податливых. В ход пойдет использование информационной войны, включая кибератаки и кампании дезинформации в СМИ.³⁶⁶

В 2009 году тогдашний премьер-министр Казахстана Карим Масимов выразил обеспокоенность тем, что 55% населения живет в российском информационном пространстве.³⁶⁷ В 2011 году была принята новая (вторая) Концепция информационной безопасности. В ней признавалось, что открытость национального информационного пространства, популярность иностранных средств массовой информации (включая телевидение и Интернет) и низкая конкурентоспособность местных средств массовой информации создают реальную угрозу того, что посторонняя информация может влиять и манипулировать общественным сознанием в Казахстане.³⁶⁸

Чтобы исправить ситуацию, правительство попыталось модернизировать национальные телеканалы. Так, в 2017 году государственная телерадиокорпорация «Казахстан» сменила руководство и обновила свой стиль и содержание, допустив большее разнообразие мнений в ее программах.

³⁶⁶ Горенбург Д. (2018), 'Russian Military Intervention in Kazakhstan' [Российская военная интервенция в Казахстане], Американский институт предпринимательства, 17.01.2018, <http://www.aei.org/publication/russian-military-intervention-in-kazakhstan/> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁶⁷ Цит. по: Сабитов Д. (2016), Информационная безопасность Казахстана: защита данных и смыслов, Институт мировой экономики и политики при «Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», стр. 49, http://iwep.kz/files/attachments/article/2016-04-07/doklad_-_informacionnaya_bezopasnost_daniyar_sabitov.pdf (дата обращения: 24.08.2019).

³⁶⁸ Там же, стр. 16.

Однако независимые СМИ не получили похожего послабления, а, напротив, стали подвергаться еще более жесткому контролю и постоянно находятся под угрозой приостановки или закрытия.

Правительству Казахстана также не по душе бурная антизападная пропаганда на российском телевидении. Это не соответствует многовекторной внешней политике Казахстана и его глубокой заинтересованности в поддержании тесных связей с Западом. Трансляция в 2016 году на Первом канале Евразия фальсифицированного видеоматериала о людях, якобы получающих доллары за участие в земельных протестах, возмутила общественность. Интересно, что за репортажем последовали неожиданные события: службы безопасности обвинили бизнесмена Тохтара Тулешова в том, что он спонсировал протесты и пытался спровоцировать государственный переворот.³⁶⁹ Тулешов имел сильную привязанность к России и заявлял, что занимал должности советника Государственной Думы России по экономическому сотрудничеству, советника главного атамана казахских объединений Казахстана по укреплению союзнических отношений с Россией, а также советника и полноправного представителя Русской общины Казахстана.³⁷⁰

Опасения по поводу влияния России, возможно, побудили администрацию действовать более решительно, в частности, ввести систему обучения на трех языках – с уроками на казахском, русском и английском языках – и латинизировать казахский алфавит. Это не были новые инициативы. Например, культурная программа, известная как «Триединство языков», обязывающая казахстанцев говорить на казахском языке в качестве официального языка, на русском языке как языке межнационального общения и на английском языке как языке интеграции в мировую экономику, была предложена Назарбаевым в ежегодном президентском послании еще в 2007 году.³⁷¹

Решение перевести алфавит с кириллицы на латиницу тоже назревало давно. Впервые идея была озвучена в 1989 году во время обсуждения закона «О языке», но стала политикой только в 2012 году, когда была объявлена «Стратегия Казахстан-2050».³⁷² В этом документе Назарбаев определил 2025 год как момент завершения перехода к латинскому алфавиту, отметив, что его использование позволит Казахстану лучше интегрироваться с остальным миром.

³⁶⁹ Zakon.kz (2016), КНБ: Тулешов планировал возглавить Казахстан, 11.07.2016, <https://www.zakon.kz/4804710-knb-biznesmen-tuleshov-planiroval.html> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁷⁰ Иванов А. (2016), Кто такой Тохтар Тулешов. Интересные факты из жизни бизнесмена, Informburo.kz, 02.02.2016, <https://informburo.kz/stati/kto-takoy-tohtar-tuleshov-interesnye-fakty-iz-zhizni-biznesmena.html> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁷¹ Официальный сайт Президента Республики Казахстан (2007), Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 28 февраля 2007 г., 28.02.2007, http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-28-fevralya-2007-g (дата обращения: 24.08.2019).

Россия показывает признаки раздражения

Совершенно понятно, что российские комментаторы плохо восприняли планы отказаться от кириллицы. В целом, российский интерес к тому, что происходит в Казахстане и остальной части Центральной Азии, весьма незначителен, однако заявление Назарбаева по этому поводу вызвало сильное раздражение в Москве и получило широкое освещение в СМИ. Визит Назарбаева в США и встреча с Дональдом Трампом в январе 2018 года, а также воздержание Казахстана 14 апреля того же года от голосования в Совете Безопасности ООН по проекту резолюции, предложенной Россией, осуждающей авиаудары США, Великобритании и Франции по Сирии, – свидетельства того, что Казахстан, наконец, начал отдаляться от России в качестве союзника.³⁷³

Раздражение Москвы стало проявляться и в более частых критических заявлениях министра иностранных дел России Сергея Лаврова в отношении Казахстана. В марте 2018 года Лавров выразил удивление тем, что Казахстан ввел безвизовый режим для граждан США без консультаций с Россией.

Казахстанские дипломаты резко возразили на это, заявив, что схема была внедрена давно и Казахстан не был обязан консультироваться с кем-либо по этому вопросу. В июне 2018 года на встрече министров иностранных дел стран-участниц Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) Лавров также выразил недовольство соглашением Казахстана, позволяющим США использовать порты Актау и Курык на Каспии для транспортировки товаров в Афганистан, а также присутствием американской биологической лаборатории в Алматы.³⁷⁴

Что касается безвизового режима, обвинения были устаревшими. Попавшая под критику схема была частью Протокола к Соглашению 2010 года между Казахстаном и США, облегчающего коммерческий железнодорожный транзит спецгрузов. Протокол о добавлении Актау и Курыка в список транзитных пунктов (до этого единственные транзитные пункты находились в России и Узбекистане) был подписан в сентябре 2017 года и ратифицирован в мае 2018 года.³⁷⁵ Биологическая лаборатория, о которой шла речь, – Центральная референтная лаборатория, построенная в рамках программы Нанна-Лугара по совместному снижению угрозы и открытая в 2016 году. Это единственная лаборатория биологической безопасности в Центральной Азии, изучающая самые опасные патогенные микроорганизмы.

³⁷³ Куменов А. (2018), 'Kazakhstan gets Russian flak over UN Syria vote' [Россия критикует Казахстан в связи с голосованием по Сирии в ООН], Eurasianet, 17.04.2018, <https://eurasianet.org/kazakhstan-gets-russian-flak-over-un-syria-vote> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁷⁴ Половинко В. (2018), МИД мыслит штаммами, *Новая Газета*, 13.06.2018, <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/06/13/76795-mid-myslit-shtammami> (дата обращения: 24.08.2019).

³⁷⁵ Закон Республики Казахстан от 4 мая 2018 года №.152-VІЗРК, 04.05.2018, https://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazakhstan/mejdunapodnyie_otnosheniya_respubliki_kazakhstan/id-Z1800000152/ (дата обращения: 24.08.2019).

Притеснения казахов в Китае и антикитайские настроения

До недавнего времени казахское меньшинство в Китае – около 1,5 млн. человек, проживающих в основном в Синьцзяне, – не составляло проблемы для отношений между Казахстаном и Китаем.³⁷⁶ После обретения Казахстаном независимости в 1991 году было достигнуто соглашение о том, что власти Китая разрешат всем желающим эмигрировать в Казахстан. *Оралманы* (этнические казахи) из Китая внесли большой вклад в установление связей между двумя странами в области торговли, образования, СМИ и культуры.³⁷⁷

Такая благоприятная ситуация сохранялась в большинстве аспектов двусторонних отношений, однако она изменилась в 2016 году, когда Чэнь Цюаньго был назначен Китаем на пост нового секретаря Коммунистической партии Синьцзян-Уйгурского автономного района (СУАР). Он сразу же усилил и без того жесткие меры безопасности против уйгурского населения, подтвердив тем самым репутацию силовика, приобретенную им во время работы в Тибете (2011–2016 гг.). Чэнь нанял тысячи дополнительных сотрудников службы безопасности, внедрил высокотехнологичные методы наблюдения и заставил жителей Синьцзяна сдать паспорта в полицию.³⁷⁸ В результате этнические казахи и представители других меньшинств, имеющие семейные и деловые связи в соседнем Казахстане, больше не могли ездить туда без разрешения властей.

Также сообщалось, что тысячи людей, включая этнических казахов и кыргызов, были отправлены в так называемые центры «перевоспитания», где они должны были «читать вслух китайские и синьцзянские законы и стратегические документы», смотреть проправительственные пропагандистские видеоролики и отказаться от своей этнической и религиозной идентичности; последнее требование включало повторение лозунгов, таких как «религия вредна» и «изучение китайского языка является частью патриотизма». Тот факт, что политика «жесткого удара» китайского правительства, которая ранее была сосредоточена на уйгурах, теперь также применяется к этническим казахам, стал шоком для Казахстана. СМИ сообщали, что некоторые синьцзянские казахи были задержаны за то, что ездили за границу или «много говорили о Казахстане». Сообщалось также, что некоторые люди, недавно ставшие гражданами Казахстана (*оралманы* из Китая), были отозваны китайскими властями в Китай и задержаны.³⁷⁹

Общественное мнение в Казахстане, до сих пор в значительной степени безразличное к страданиям уйгуров в Синьцзяне, на этот раз было крайне возбуждено: все чаще звучали призывы дать официальный

³⁷⁸ Зуенко И. (2018), Перегибы Шелкового пути: как Китай решает уйгурский вопрос, Московский Центр Карнеги, 18.04.2018, <https://carnegie.ru/commentary/76013> (дата обращения: 24.08.2019).

Жестокое обращение с этническими казахами в Китае и, как следствие, рост антикитайских настроений в Казахстане грозят подорвать развитие двусторонних экономических связей

ответ на притеснения. Давление на руководство усиливалось тем фактом, что поддержка казахской диаспоры входит в число четырех политических целей «внешнеполитической концепции» правительства.

Вопрос о притеснениях был поднят в парламенте в октябре 2017 года, когда сенатор Нурлан Кылышбаев обратился к правительству с официальной просьбой подтвердить, являются ли сообщения о преследовании этнических казахов в Китае правдой. Спустя месяц представители МИД провели переговоры со своими китайскими коллегами в Пекине и Астане, чтобы обсудить «частые жалобы этнических казахов на проблемы, с которыми они сталкиваются в Китайской Народной Республике». Посол Китая в Казахстане Чжан Ханьхуэй ответил, что усиленные меры безопасности, такие как процедуры наблюдения и проверки, были введены для всех граждан в преддверии XIX съезда партии из-за сообщений о возможных запланированных беспорядках.³⁸⁰

Тем не менее, правительство Казахстана продолжило поднимать эту проблему и в 2018 году. В мае Министерство иностранных дел сообщило, что во время переговоров по консульским вопросам обе стороны обсудили «защиту прав и интересов граждан двух стран, а также взаимные поездки жителей Казахстана и Китая». На следующий день министр иностранных дел Кайрат Абдрахманов заявил, что, по имеющейся у него информации, около 170 этнических казахов «испытывают трудности» в Китае.³⁸¹ В августе он сообщил журналистам, что его первый заместитель провел переговоры с руководством СУАР и что китайская сторона рассматривала вопрос о снятии запрета на эмиграцию для 675 этнических казахов.³⁸² В январе 2019 года Министерство иностранных дел объявило, что 2000 этнических казахов получили разрешение покинуть Синьцзян и переехать в Казахстан.³⁸³

На международном уровне правительство Казахстана также ходит по острию ножа. В июле 2019 года оно воздержалось от подписания двух писем, подготовленных различными коалициями стран и направленных Совету по правам человека ООН, одно из которых осуждало политику Китая в Синьцзяне, а другое поддерживало ее; письмо поддержки было подписано, в частности, Россией, Таджикистаном и Туркменистаном.³⁸⁴

Социальные сети продолжают распространять информацию о так называемых «центрах перевоспитания». Информация поступает из различных источников, в том числе из западных газет, и еще больше распаляет давние антикитайские

³⁸⁰ Иманбай И. и Гришин А. (2018), 'What's behind China's anti-Chinese campaign?' [Что стоит за антикитайской кампанией в Китае?], openDemocracy, 23.05.2018, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/inga-imanbai-andrey-grishin/whats-behind-chinas-anti-kazakh-campaign%20> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁸¹ Панье Б. (2018), 'Kazakhstan confronts China over disappearances' [Казахстан высказал недовольство Китаю в связи с исчезновениями], RFE/RL, 01.06.2018, <https://www.rferl.org/a/qishloq-ovozi-kazakhstan-confronts-china-over-disappearances/29266456.html> (дата обращения 25.08.2019).

³⁸² Вааль Т. (2018), В Китае рассматривают вопрос о снятии запрета на выезд в Казахстан 675 этнических казахов, *Власть*, 07.08.2018, <https://vlast.kz/novosti/28953-v-kitae-rassmatrivaut-vopros-o-snatii-zapreta-na-vyezd-v-kazakhstan-675-etniceskih-kazahov.html> (дата обращения 25.08.2019).

³⁸³ Радио Азаттык (2019), Астана: двум тысячам этнических казахов разрешено покинуть Синьцзян, 10.01.2019, <https://rus.azattyk.org/a/29700839.html> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁸⁴ Путц К. (2019), 'Which countries are for or against China's Xinjiang policies?' [Какие страны выступают за или против политики Китая в Синьцзяне?], *The Diplomat*, 15.07.2019, <https://thediplomat.com/2019/07/which-countries-are-for-or-against-chinas-xinjiang-policies> (дата обращения: 25.08.2019).

настроения в Казахстане. В 2019 году общественное внимание было приковано к делу Серикжана Билаша, лидера движения «Атажурт ериктилери» («Волонтеры Отечества»), выступающего за освобождение этнических казахов из китайских лагерей. Билаш был арестован казахстанскими властями и предан суду за разжигание межнациональной розни. В августе между ним и китайскими властями было достигнуто соглашение, и он был освобожден после уплаты штрафа.³⁸⁵

Жестокое обращение с этническими казахами в Китае и, как следствие, рост антикитайских настроений в Казахстане грозят подорвать развитие двусторонних экономических связей. Негативное общественное мнение уже препятствует сотрудничеству в сельскохозяйственном секторе, одном из наиболее перспективных направлений для совместной деятельности. В 2016 году после внесения поправок в Земельный кодекс в Казахстане разразились протесты против предоставления иностранцам земли в долгосрочную аренду. Протесты были вызваны различными опасениями, в том числе тем, что китайские компании отравят землю химикатами и что Китай фактически захватит территорию Казахстана. Правительство подавило протесты, но вместе с тем ввело мораторий (до декабря 2021 года) на внесение поправок к Земельному кодексу, позволяющих иностранцам и юридическим лицам с иностранным участием от 50% и выше брать в аренду сельскохозяйственные земли на срок до 25 лет.³⁸⁶

Во время президентской избирательной кампании 2019 года политическая группа «Халык Курултай» («Народное собрание») потребовала ввести всеобъемлющий запрет на продажу или аренду земли для иностранцев, найти решение для предотвращения преследования этнических казахов в Синьцзяне и прекратить брать кредиты у Китая.³⁸⁷ Подобные требования стандартно выдвигаются во время антиправительственных протестов, которые в настоящее время регулярно происходят в крупнейших городах Казахстана. В момент, когда Казахстан начинает новую политическую эпоху, описанные выше события наводят на мысль, что будущие двусторонние отношения между Казахстаном и Китаем ждут трудные времена.

На стыке российских и китайских интеграционных проектов

Казахстан, Россия и Китай активно вовлечены в процессы, направленные на формирование евразийского и центральноазиатского взаимодействия. Вопросы в сфере безопасности решаются через такие организации, как ОДКБ, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и Совещание

³⁸⁶ Zakon.kz (2019), Земельный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями от 3 апреля 2019 года), https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1040583#pos=6;-155 (дата обращения: 05.11.2019).

Как один из учредителей ЕАЭС, возглавляемого Россией, а также активный участник китайской инициативы «Пояс и путь» Казахстан стратегически зависит от того, как будут развиваться эти два интеграционных проекта относительно друг друга

по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА). Хотя каждая страна преследует свои цели и по-разному подходит к работе на этих форумах, в целом это не вызывает какого-либо значительного напряжения между участниками.

Экономическое сотрудничество и интеграция более проблематичны. Именно в этих областях политики трехсторонние отношения могут стать более нестабильными из-за возможных политических и геополитических осложнений. Как уже упоминалось, в настоящее время в регионе реализуются два основных проекта экономической интеграции: ЕАЭС и «Пояс и путь». Казахстан является одним из учредителей ЕАЭС, возглавляемого Россией, но и принимает активное участие в китайской инициативе «Пояс и путь». Он является крупнейшим получателем прямых иностранных инвестиций Китая среди членов Содружества Независимых Государств (СНГ).³⁸⁸

Это делает Казахстан стратегически зависимым от того, как эти два интеграционных проекта будут развиваться относительно друг друга, а также от того, будут ли они – невзирая на официальную риторику и заявления о запланированной координации – конкурировать между собой или дополнять друг друга. Иными словами, найдут ли ЕАЭС и «Пояс и путь» точки соприкосновения при реализации масштабных начинаний, поддерживаемых как Россией, так и Китаем, или Казахстану придется решать, которого из двух спонсоров предпочесть и поддержать?

Исторически евразийская экономическая интеграция проходила неравномерно. Первоначально развитие было быстрым, основные этапы были завершены всего за несколько лет. Проект начался с Таможенного союза, запущенного Россией, Казахстаном и Беларуссией в 2010 году. Он перешел в Единое экономическое пространство в 2012 году и был заменен ЕАЭС в 2015 году, когда его членами стали Кыргызстан и Армения.

Однако после создания ЕАЭС процесс разработки политики замедлился, а сроки ее реализации были пропущены. Вступление в силу Таможенного кодекса, запланированное на 1 января 2016 года, было отложено до 1 января 2018 года. Ожидается, что общий рынок лекарств и медицинского оборудования, который должен был заработать в январе 2016 года, будет полностью запущен только с 2026 года.³⁸⁹ Вынужденная отсрочка коснулась также запуска общего рынка электроэнергии, планировавшегося на 2019 году.³⁹⁰ Медленные темпы развития инструментов ЕАЭС отражают сложность задачи унификации нормативно-правовых актов в разных странах. Есть пределы тому, что может сделать политическая воля.

Помимо этих препятствий, регрессу в евразийской интеграции способствовал вспыхнувший в 2014 году российско-украинский конфликт. Проект, который был разработан для содействия процветанию на постсоветском пространстве,

³⁸⁸ Евразийский банк развития (2017), 'EAEU and Eurasia: Monitoring and analysis of direct investments 2017' [ЕАЭС и Евразия: мониторинг и анализ прямых инвестиций 2017], 21.12.2017, <https://eabr.org/en/analytics/integration-research/cii-reports/eaeu-and-eurasia-monitoring-and-analysis-of-direct-investments-2017/> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁸⁹ Винокуров Е. (ред.) (2017), Евразийский экономический союз, Евразийский банк развития, <https://eabr.org/analytics/integration-research/cii-reports/evraziyskiy-ekonomicheskiy-soyuz/> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁹⁰ Сапожков О. (2019), Киловатт у границ, Коммерсантъ, 30.05.2019, <https://www.kommersant.ru/doc/3984211> (дата обращения: 25.08.2019).

в конечном итоге разделил Украину, создав геополитическую напряженность и разрушив архитектуру европейской безопасности. Без участия Украины концепция ЕАЭС как интегрированного экономического пространства между Европой и Азией потеряла смысл для потенциальных инвесторов. Военный конфликт насторожил не только нынешних членов ЕАЭС, но и потенциальных участников. Он усилил решимость нескольких правительств проводить многовекторную внешнюю политику параллельно с любым взаимодействием в рамках ЕАЭС, безусловно, отдавая предпочтение моделям интеграции, в которых не доминирует Россия. Односторонне введение Москвой контрсанкций против Запада, без консультаций с другими государствами-членами ЕАЭС, стало еще одним доказательством того, что Россия не считает своих ближайших и евразийских соседей равными партнерами.

В то время как Россия открыто вступает в противоречия с США и ЕС, она должна использовать более нюансированный подход к Китаю, учитывая растущее влияние последнего в Центральной Азии и Евразии. Россию беспокоит увеличивающийся дисбаланс между собственной экономической мощью и мощью Китая, но она мало что может сделать, чтобы изменить ситуацию. Поэтому она проводит компромиссную политику. В 2015 году президент Владимир Путин и председатель КНР Си Цзиньпин сделали совместное заявление о сотрудничестве по сближению ЕАЭС и ЭПШП (последний представляет собой наземный «пояс» в инициативе «Пояс и путь») и подтвердили взаимную поддержку крупномасштабных проектов друг друга.³⁹¹

В 2017 году Евразийская экономическая комиссия объявила, что разработала критерии отбора приоритетных проектов для сопряжения ЕАЭС и ЭПШП. Комиссия представила список из 39 инфраструктурных проектов, охватывающих строительство и модернизацию дорог, создание центров транспортной логистики и развитие транспортных узлов. Эти проекты включали: автомагистраль из западного Китая в западную Европу, соединяющую Ляньюньган на Желтом море с Санкт-Петербургом на Балтийском море; скоростной поезд Москва–Казань; железную дорогу Китай – Кыргызстан – Узбекистан; и железную дорогу Армения – Иран.³⁹² Завершение строительства автомагистрали Западный Китай – Западная Европа зависит от строительства Россией своего участка дороги (Китай и Казахстан завершили свои участки в 2014 и 2016 годах, соответственно). После многих лет неопределенности в 2018 году автомагистраль была упомянута в Указе Путина о национальных целях и стратегических задачах развития до 2024 года.³⁹³ Однако в 2019 году правительство России дало зеленый свет строительству финансируемой из частных источников автомагистрали «Меридиан», соединяющей Китай, Казахстан и российско-белорусскую

³⁹¹ Президент Российской Федерации (2015), 'Press Statements following Russian-Chinese Talks' [Заявления для прессы по итогам российско-китайских переговоров], 08.05.2015, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/49433> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁹² Евразийская экономическая комиссия (2017), Сопряжение ЕАЭС и ЭПШП приобретает реальные очертания: согласован список инфраструктурных проектов, 01.03.2017, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/2-03-2017-1.aspx> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁹³ Президент Российской Федерации (2018), Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», 07.05.2018, <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 25.08.2019).

границу.³⁹⁴ Другие три проекта продолжают испытывать трудности. Нет ясности в отношении экономической целесообразности высокоскоростного железнодорожного сообщения Москва – Казань, а проекты железной дороги Китай–Кыргызстан–Узбекистан и железной дороги Армения–Иран застряли на стадии переговоров. В последнем случае одной из проблем является поддержка Москвой альтернативного железнодорожного проекта, связывающего Россию, Азербайджан и Иран.³⁹⁵

Россия утверждает, что заинтересована в совместном развитии ЕАЭС и «Пояса и пути», но в то же время она опасается крепнущей мощи и экономической экспансии Китая. Поэтому Москва пытается сформировать план взаимодействия с другими крупными игроками, особенно в Азии, который бы мягко уравнивал Китай. В 2016 году на Петербургском международном экономическом форуме президент Путин предложил создать регион Большой Евразии, который расширил бы сеть стран ЕАЭС, заключив соглашения о свободной торговле с более чем 40 государствами и международными организациями, включая Ассоциацию Стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Первоначально такие соглашения будут направлены на упрощение и унификацию нормативных актов (например, в отношении инвестиций, интеллектуальной собственности, а также технических, фитосанитарных и таможенных требований). Позднее они повлекут за собой снижение тарифов, что, в конечном итоге, может привести к созданию гораздо более широкой зоны свободной торговли.

Однако, хотя Россия и заявляет о своем желании сформировать нормативную базу для Большой Евразии, недавнее соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и Китаем, подписанное в мае 2018 года на Астанинском экономическом форуме, не показало никакого прогресса в этом направлении. Это непреференциальное соглашение имеет относительно скромные цели: повышение прозрачности и улучшение взаимопонимания в торговой политике, а также, в неопределенной перспективе, постепенное согласование стандартов, технических регламентов и процедур оценки соответствия.³⁹⁶

Напротив, Казахстан полностью поддерживает концепцию более широкой экономической интеграции. Еще до запуска ЭПШП в 2013 году (объявление о котором неслучайно было сделано в Астане) он вкладывал значительные средства в строительство и модернизацию транспортной инфраструктуры, призванной помочь Казахстану стать мостом между Востоком и Западом. В 2015 году Назарбаев и Си объявили о планах связать ЭПШП и казахстанскую экономическую программу «Нурлы жол» («Светлый путь»). «Нурлы жол», запущенный в 2014 году, представляет собой пятилетний план развития, главным образом, внутреннего транспорта, промышленности и энергетической инфраструктуры.

³⁹⁴ Скорлыгина Н., Веденеева А. и Софронов И. (2019), ВСМ до Казани не получила одобрения президента, *Коммерсантъ*, 29.03.2019, <https://www.kommersant.ru/doc/3925711> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁹⁵ Долаберидзе Д. (2018), 'The Armenia-Iran railway' [Железная дорога Армения – Иран], *Georgia Today*, 15.03.2018, <http://georgiatoday.ge/news/9499/The-Armenia-Iran-Railway> (дата обращения: 25.08.2019).

³⁹⁶ Евразийская экономическая комиссия (2018), 'Agreement signed on trade and economic cooperation between EAEU and PRC' [Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и КНР], 17.05.2018, <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/17-05-2018-5.aspx> (дата обращения: 25.08.2019).

Правительства Казахстана и Китая также составили список из 51 проекта, стоимость которых оценивается примерно в 26 миллиардов долларов США, что предполагает перевод промышленных мощностей из Китая в Казахстан.³⁹⁷ В 2019 году Казахстан взял в Экспортно-импортном банке Китая кредит на сумму 2 миллиарда юаней (283 миллиона долларов США).³⁹⁸ Помимо того, что это первый кредит страны в юанях, сделка примечательна заявленной целью: профинансировать модернизацию 10 контрольно-пропускных пунктов на границе стран ЕАЭС. Это интересная попытка физического объединения ЕАЭС и Китая без прямого участия ЕАЭС.³⁹⁹

Тем не менее, расширяющееся сотрудничество между Китаем и Казахстаном сталкивается с определенными проблемами. Как и в случае с российско-китайскими отношениями, они связаны с отсутствием доверия. С одной стороны, Казахстан приветствует китайские инвестиции, но с другой – он ставит препоны для присутствия Китая в стране. На граждан Китая, в отличие от граждан европейских стран, Японии, Южной Кореи, Австралии, США и Канады, не распространяется безвизовый режим. Процедура получения визы в Казахстан для граждан Китая сложна и требует разрешения Миграционной полиции Казахстана. Китайские инвесторы жаловались на сложность получения виз для себя и трудовых мигрантов, и этот вопрос поднимался послом Китая в Казахстане. С 2016 года гражданам Казахстана также стало сложнее получать китайские визы.

В общем, заявляя о своем горячем желании участвовать в региональных проектах экономической интеграции, Казахстан не готов согласиться с политизированным подходом Москвы к взаимодействию, и он опасается способности России создавать проблемы. С другой стороны, огромные размеры Китая и его стремление к коммерческой экспансии также вызывают у правительства беспокойство.

Россия, Китай и Казахстан в мировом порядке

Есть много общего в том, как Россия, Китай и Казахстан позиционируют себя в международной системе. Используя термин Дэвида Керра, все три могут быть определены как «суверенные глобализаторы», в том смысле, что они «приветствуют глобализацию, но избирательно, отвергая космополитизм и принимая глобализацию только для того, чтобы продвигать и утверждать суверенитет в принципе и на практике».⁴⁰⁰

³⁹⁷ Касенова Н. (2017), 'China's Silk Road and Kazakhstan's bright path: linking dreams of prosperity' [Шелковый путь Китая и светлый путь Казахстана: связывая мечты о процветании], *Asia Policy*, 24: pp. 103–09, doi:10.1353/asr.2017.0028 (дата обращения: 25.08.2019).

³⁹⁸ По обменному курсу 1 юань=0,1414 долл. США на 24 октября 2019 года. Источник: Reuters (2019), 'Currencies' [Валюта], <https://uk.reuters.com/markets/currencies> (дата обращения: 24.10.2019).

³⁹⁹ Вааль Т. (2019), Парламент ратифицировал соглашение с Китаем о займе в 2 млрд. юаней, *Власть*, 11.04.2019, <https://vlast.kz/novosti/32656-parlament-ratificiroval-soglasenie-s-kitaem-o-zajme-v-2-mlrd-uanej.html> (дата обращения: 25.08.2019).

⁴⁰⁰ Керр Д. (2017), 'Central Asian and Russian perspectives on China's emergence' [Взгляд Центральной Азии и России на подъем Китая], *Международные Отношения*, 86(1): p.131, ИЦО:10.1111/j.1468-2346.2010.00872.x (дата обращения: 25.08.2019).

Все три страны подчеркивают важность международного правопорядка и Совета Безопасности ООН как высшего органа международной безопасности. Тем не менее, как авторитарные государства, они выступают против универсальности либеральных ценностей и либерально-демократического политического порядка и поддерживают режимы, укрепляющие право государства противостоять внутренним и внешним вызовам. Казахстан вместе с Китаем, Россией и другими членами ШОС выступил соавтором кодекса поведения в области информационной безопасности, который был представлен Генеральной Ассамблее ООН в 2015 году. Кодекс подчеркивает права государств на «независимый контроль над информационными и коммуникационными технологиями» и роль государства в способствовании «углублению осознания всеми элементами общества, в том числе частным сектором и институтами гражданского общества, своей ответственности за обеспечение информационной безопасности».⁴⁰¹

В то же время Россия, Китай и Казахстан разнятся в своих подходах к глобальному порядку и управлению. Россия – бывшая супердержава, пытающаяся сохранить этот статус. Ее не устраивает нынешний порядок; при постепенном ослаблении своего влияния она вынуждена прибегать к ритуальной риторике о поддержке «усиления всех стран». Поэтому заявляемое ею одобрение «демократизации» международных отношений звучит не очень искренне. Не сумев приспособиться к геополитическим и геоэкономическим изменениям и создать подлинные стратегические альянсы, она превратилась в «обособленную державу», которая гордится своим «геополитическим одиночеством» и отказом играть по западным правилам.⁴⁰²

Подход России к глобальному экономическому управлению отражает слабость недостаточно модернизированной экономики, чрезмерно зависящей от природных ресурсов. Как указывает Бобо Ло, она принадлежит к тем станам, которые «преимущественно следуют за трендами, но не задают их», осознавая, что изменения в нынешней системе могут быть не в ее пользу. Россия также не проявляет особого интереса к предоставлению общественных благ или к активному участию в решении глобальных проблем, таких как изменение климата, бедность в Африке и дефицит воды – проблемы, которые «едва ли присутствуют в дискурсе российской элиты (или общественности)».⁴⁰³

В то время как сила России сокращается и становится более разрушительной, чем конструктивной, в Китае наблюдается противоположная тенденция. Он накопил ресурсы и политическую волю к расширению и теперь становится второй сверхдержавой. Пекин всерьез готовится к этой роли. Он все больше

⁴⁰¹ ООН (2015), 'Letter dated 9 January 2015 from the Permanent Representatives of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General' [Письмо постоянных представителей Китая, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при ООН от 9 января 2015 года на имя Генерального секретаря], <https://digitallibrary.un.org/record/786846> (дата обращения: 25.08.2019).

⁴⁰² Тренин Д. (2017), 'Russia's Evolving Grand Eurasia Strategy: Will It Work?' [Развивающаяся стратегия России в Большой Евразии: сработает ли она?], Московский Центр Карнеги, 20.07.2017, <http://carnegie.ru/2017/07/20/russia-s-evolving-grand-eurasia-strategy-will-it-work-pub-71588> (дата обращения: 25.08.2019). См. также Сурков В. (2018), 'The Loneliness of the Half-Breed' [Одиночество полукровки], *Россия в глобальной политике*, 28.05.2018, <http://eng.globalaffairs.ru/book/The-Loneliness-of-the-Half-Breed-19575> (дата обращения: 25.08.2019).

⁴⁰³ Ло Б. (2015), *Russia and the New World Disorder* [Россия и новый мировой беспорядок], Лондон: Королевский институт международных отношений и Балтимор: Брукингс Инститьюшн Пресс, стр. 71–99.

озабочен вопросами глобального управления, пытаюсь решить, какую роль должен играть Китай, какие элементы международной системы необходимо сохранить, а какие изменить. Он также начал позиционировать себя в качестве поставщика общественных благ, причем роль инициативы «Пояс и путь» в содействии трансконтинентальной коннективности преподносится как основной вклад Китая в региональное и глобальное развитие и безопасность.

Казахстан находится в совершенно другой лиге, чем Россия и Китай. Зажатый между двумя этими гигантами и расположенный в проблематичном районе, он не обладает той же силой, что и они. Это молодое государство, которое извлекло большую выгоду из мирового порядка, в котором оно возникло в начале 1990-х годов. Этот порядок и связанные с ним институты управления позволили новому независимому Казахстану укрепить свой суверенитет – возможно, в глазах российских элит, и не полную форму суверенитета, но все же ту, которая обеспечивает стране статус, признанный международным сообществом. Чтобы поддержать свою независимость, Казахстан проводил многовекторную внешнюю политику, предусматривавшую установление хороших отношений и взаимозависимости со всеми внешними силами. Руководство также добивалось международного признания Казахстана как прогрессивного ответственного и активного участника глобальных и региональных дел. Власти выступали со множеством инициатив в таких широкомасштабных областях, как нераспространение оружия массового уничтожения, глобальный межконфессиональный диалог, евразийская интеграция и усилия по урегулированию конфликта в Сирии (последние были предприняты в ходе мирных переговоров в Астане).

Казахстан хочет быть прочно встроенным в глобальный порядок, который укрепляет его суверенитет и позволяет ему повысить свое влияние и репутацию. Руководствуясь этим интересом, он иногда оказывается по разные стороны баррикад с Россией, несмотря на обычно близкие отношения между двумя странами. Например, 12 апреля 2017 года члены Совета Безопасности ООН проголосовали за проект резолюции, осуждающий нападение на сирийский город Хан-Шейхун с применением химического оружия и требующий немедленного и беспрепятственного доступа ко всем без исключения местам, связанным с инцидентом. Казахстан и Китай воздержались от голосования, а Россия проголосовала против резолюции. Кроме того, как уже упоминалось, воздержание Астаны от голосования в апреле 2018 года по предложенной Россией резолюции Совета Безопасности ООН, осуждающей авиаудары Запада по Сирии, вызвало значительное недовольство в Москве.

Аналогичное расхождение в позициях наблюдалось десятилетием ранее, когда Казахстан и Китай объединились против России, отказавшись признать сепаратистские республики Южную Осетию и Абхазию. На саммите ШОС в августе 2008 года они не поддались давлению России относительно дипломатического признания ее сателлитов. Китай и Казахстан последовательны в своем негативном отношении к сепаратизму. Они не признали Косово и выразили глубокое сожаление по поводу референдума 2014 года в Крыму об отделении от Украины и присоединении к Российской

Федерации. В марте 2014 года и Китай, и Казахстан воздержались от голосования на Генеральной Ассамблее ООН по резолюции, в которой референдум об отделении был признан не имеющим юридической силы.

В целом казахстанские политики, похоже, ценят респектабельность и серьезность Китая в мировых делах. В отличие от России, Китай создает имидж перспективного и быстро модернизирующегося государства, комфортно встроено в мировые рынки. Это именно то, к чему стремится сам Казахстан. Но это еще не означает, что ему будет удобно в порядке, где доминирует Китай.

Выводы

На исходе третьего десятилетия независимости Казахстан продолжает испытывать серьезные трудности во взаимодействии со своими двумя гигантскими соседями. Руководство заслуженно поздравляет себя с установлением добрососедских отношений с Россией и Китаем, но так называемые «стратегический альянс» с Россией и «стратегическое партнерство» с Китаем тормозятся недостатком доверия с каждой стороны.

*На исходе
третьего
десятилетия
независимости
Казахстан
продолжает
испытывать
серьезные
трудности во
взаимодействии
с двумя
гигантскими
соседями*

Казахстан, как и в начале 1990-х годов, обеспокоен имперскими тенденциями и амбициями в российской внешней политике. Благодаря консолидации численности казахов, которых теперь большинство, и увеличению плотности этнического казахского населения в северных регионах Казахстана правительство больше не считает присутствие значительного русского меньшинства такой острой проблемой, как прежде. В то же время, существует обеспокоенность по поводу все более изощренных методов Москвы в области «информационной войны», которые обнажили слабые места во внутреннем информационном пространстве и в производстве местного контента. Успех усилий России по контролю над информацией и медиа в более общем плане высветил незавершенность казахстанского проекта государственного строительства. Одним из признаков этого является продолжающаяся внешняя миграция этнических русских из Казахстана.

Чувство уязвимости перед внешними силами стало более острым после отставки Назарбаева в марте 2019 года. Он сохраняет значительные полномочия, а его преемник обещает продолжение курса первого президента. Тем не менее, хотя правительство пытается убедить всех в плавном продолжении ключевой политики во время и после внутривластного транзита, возможный распад системы власти, построенной вокруг Назарбаева, кажется неизбежным.

Кризисы в Грузии в 2008 году и Украине в 2014 году также выявили слабые стороны в структурах внешней поддержки, на которые опираются суверенитет и независимость Казахстана, включая международные договоры, меморандумы и гарантии, которые ранее считались само собой разумеющимися. Поскольку поведение России непредсказуемо, и она не очень беспокоится о своей репутации в глазах западного сообщества, нельзя исключать, что она по-прежнему готова подвергнуть сомнению право Казахстана на свободу маневра или создать проблему в регионе.

Между тем, казахстанско-китайское сотрудничество значительно расширилось, но в настоящее время оно омрачено проблемой преследования этнических казахов в Синьцзяне. Казахские власти понимают, что СУАР и события, происходящие там, являются очень чувствительной проблемой для Китая, но они не могут позволить себе игнорировать ситуацию, которая является источником значительного негатива в общественном мнении. Рост антикитайских настроений уже привел к запрету на приобретение земли иностранцами.

Региональная экономическая интеграция является одним из инструментов, которые Казахстан использовал для повышения жизнеспособности своей экономики и защиты своего суверенитета. Первоначально он был воодушевлен перспективами евразийской экономической интеграции, а затем ЭПШП/«Пояса и пути» под руководством Китая. Однако поступательному движению в первом направлении помешал российско-украинский кризис и последовавший за ним обмен санкциями и контрсанкциями между Россией и Западом. Что касается участия Казахстана в проектах ЭПШП/«Пояса и пути», то оно по-прежнему сдерживается опасениями по поводу колоссальной силы Китая и его скрытых намерений. Более того, нет никакой уверенности в совместимости этих двух мегапроектов или способности Москвы и Пекина учитывать интересы друг друга, несмотря на официальную риторику о «сопряжении» и совместном развитии. Россия также явно не собирается отказываться от амбиций евразийской интеграции в пользу отдельного плана развития.

Наконец, на глобальном уровне Россия, Китай и Казахстан имеют как сходства, так и различия с точки зрения их международного позиционирования, подходов и целей. Все три являются авторитарными государствами, непреклонными в отношении приоритета государственных интересов как внутри страны, так и на международном уровне. Как таковые они предлагают единый фронт с точки зрения формирования международных режимов, которые защитили бы их суверенитет. В то же время, существуют важные различия в том, как каждая из трех стран относится к глобальному порядку. Россия – разочарованная бывшая супердержава с весьма своекорыстным взглядом на глобальное управление. Что особенно важно и вызывает беспокойство у Казахстана и его соседей – это гибкий подход России к принципу «территориальной целостности» и «невмешательства во внутренние дела». Это делает ее союзником и региональной державой, которой нельзя полностью доверять.

Казахстан признает растущую роль Китая в региональном и глобальном порядке и пытается извлечь выгоду из этого роста. Тем не менее, есть обеспокоенность и страх по поводу того, что принесет Казахстану и его гражданам порядок, в котором доминирует Китай. Эти опасения становятся все более выраженными по мере того, как Казахстан вступает в новую фазу политического развития после отставки Назарбаева.

8. Отношения с Западом

Биргит Брауэр

В отношениях с Западом Казахстан максимально использовал любые возможности выстроить стратегически ценную репутацию надежного международного партнера. Однако ему трудно преодолеть имидж нишевого игрока.

На протяжении многих лет под руководством президента Нурсултана Назарбаева Казахстан энергично стремился стать более весомым международным игроком и получить большее признание. Казахстанские чиновники всегда с энтузиазмом использовали любую возможность проявить себя на мировой арене. Стремление укрепить региональное и международное положение страны является частью «концепции» внешней политики Казахстана на 2014–2020 годы, в которой достижение «устойчивых международных позиций и позитивного глобального имиджа Казахстана» определено как одно из основных направлений политики страны.⁴⁰⁴

Довольно эффективным способом добиться признания оказалось предложение Казахстана стать принимающей стороной для проведения нескольких мероприятий на высоком уровне. Например, страна была местом проведения сирийских мирных переговоров, ЕХРО-2017 и Съезда лидеров мировых и традиционных религий. Казахстан также был финалистом среди претендентов на проведение зимних Олимпийских игр 2022 года, но проиграл Пекину.

Хотя эти усилия были нацелены на мировую аудиторию в целом, Казахстан, в первую очередь, надеялся и до сих пор надеется получить благосклонное отношение и одобрение со стороны Запада. Возможно, это желание является следствием давнего скрытого пренебрежительного отношения Москвы к Казахстану и его народу (в основном из-за воспоминаний русских о низком уровне грамотности казахов, когда Казахстан стал частью Советского Союза). Однако реакция Запада на заигрывания Казахстана была прохладнее, чем этого ожидало руководство страны.

В 1991 году Запад приветствовал появление Казахстана в качестве нового независимого государства наравне с другими бывшими советскими республиками. Изначально страна привлекла к себе особое внимание из-за унаследованного запаса советского ядерного оружия на его территории и значительных, но в основном неосвоенных залежей углеводородов. Однако ядерное оружие было быстро утилизировано, в то время как геополитика нефти исчерпала себя к концу 2000-х годов, в результате чего Казахстан получил меньшие рычаги влияния для повышения своего международного авторитета. Несмотря на сохраняющуюся роль страны как транзитного маршрута для товаров, отправляемых в Афганистан США и их союзниками, западный интерес к Казахстану с 1990-х годов то вспыхивал, то вновь затухал.

⁴⁰⁴ Министерство иностранных дел Республики Казахстан (2014), Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2014–2020 гг., <http://mfa.gov.kz/en/content-view/kontseptsiya-vneshnoy-politiki-rk-na-2014-2020-gg> (дата обращения: 04.11.2019).

Интерес Казахстана к Западу тоже видоизменился за это время. В первые годы после обретения независимости был период, когда республика стремилась к западным ценностям или, по крайней мере, не сильно сопротивлялась понуканиям со стороны бесчисленных западных советников по демократии, приезжавших в Казахстан.

Эта динамика изменилась вследствие геополитических сдвигов, последовавших после терактов 11 сентября. Казахстан активно поддержал кампанию США в Афганистане, что побудило западных политиков приуменьшить критику демократических недостатков Казахстана. На сегодняшний день демократические ценности для Казахстана, в большинстве своем, являются просто словами в заявлениях о политическом управлении, а партнерские отношения с Западом, в основном, используются как противовес влиянию России.

Начальный период и американские обьятия

Казахстан провозгласил независимость 16 декабря 1991 года. На следующий день госсекретарь США Джеймс Бейкер прибыл в город Алматы, который был тогда столицей Казахстана и назывался Алма-Ата, чтобы встретиться с президентом Назарбаевым. США хотели избежать создания каких-либо новых ядерных держав в регионе, и Бейкер искал гарантии, что ядерное оружие Казахстана останется под единым, а именно российским, контролем и что будут приняты меры для предотвращения его распространения.⁴⁰⁵

Позже Бейкер подробно рассказал об этой поездке и своих многочисленных беседах с Назарбаевым в своих мемуарах «Политика дипломатии». Это было время неопределенности, и ставки для США были высоки, но особенно интересны яркие детали о том, как эти два человека сблизилась во время их первой встречи в Казахстане несколькими месяцами ранее. После официальной части их встречи Назарбаев пригласил Бейкера в президентскую баню, так называемую сауну «в восточном стиле», где они пили водку и отдыхали.⁴⁰⁶ Эти официальные и неофициальные встречи начального периода помогли укрепить отношения между США и Казахстаном. Стиль этих встреч также дал США первое представление о том, как Казахстану нравится развивать и поддерживать отношения с другими государствами, а именно делать это на двусторонней основе в сочетании с гостеприимством и индивидуальным подходом. 25 декабря 1991 года США стали первым государством, признавшим независимость Казахстана.

После обретения независимости Казахстан стал четвертой по величине ядерной державой в мире. В его арсенал входило 1410 (бывших советских) стратегических ядерных боеголовок, неразглашенное количество тактического ядерного оружия и засекреченные производственные

⁴⁰⁵ Деврой А. (1991), 'Kazakhstan Keeping Nuclear Arms, Republic's President Tells Baker' [Казахстан оставит себе ядерное оружие, заявил президент республики], *Washington Post*, 18.12.1991, <https://nsarchive2.gwu.edu/NunnLugar/2015/03.%201991-12-18%20Washington%20Post%20Article%20by%20David%20Hoffman,%20Kazakhstan%20Keeping%20Nuclear%20Arms,%20Republic's%20President%20Tells%20Baker.pdf> (дата обращения: 27.08.2019).

объекты. В Семипалатинске на северо-востоке страны находился один из крупнейших в мире полигонов для испытаний ядерного оружия, известный как Полигон, где за 40-летний период было проведено не менее 456 как надземных, так и подземных ядерных испытаний. Металлургический завод под Семипалатинском (ныне Семей), в городе Усть-Каменогорске (ныне Оскемен), располагал достаточным количеством высокообогащенного урана для изготовления около двух десятков ядерных боезарядов. В городе Степногорске, также на севере, был завод по производству биологического оружия.

Назарбаев закрыл Семипалатинский полигон в августе 1991 года, когда Советский Союз начал распадаться. Вскоре после обретения независимости Казахстан добровольно отказался от своего ядерного арсенала.

В своей официальной биографии о Назарбаеве Джонатан Айткен описывает президента Казахстана как желающего получить:

... международное признание, респектабельность, инвестиции и безопасность. Эти цели были несовместимы с сохранением ядерного арсенала, такой шаг быстро привел бы к изоляции Казахстана как государства-парии. Таким образом, по причинам политического реализма и морального идеализма Назарбаев был полон решимости привести свою страну к ядерному разоружению.⁴⁰⁷

Взамен США объявили в 1994 году, что они существенно увеличат свою помощь Казахстану.

В период с 1992 по 2010 гг. из бюджета Соединенных Штатов было выделено 2,05 миллиардов долларов США для Казахстана. Казахстан занимал пятое место по получению помощи среди 12 государств-правопреемников СССР.⁴⁰⁸ Большая часть этой помощи была использована на проведение программы Нанна-Лугара по совместному уменьшению угрозы, посредством которой США помогли Казахстану демонтировать оружие массового уничтожения и связанную с ним инфраструктуру. Например, в период с 1995 по 2001 год США помогли Казахстану герметизировать 13 скважин и 181 тоннель на площадке для ядерных испытаний.⁴⁰⁹ Последние ядерные боеголовки были вывезены из Казахстана в Россию в 1995 году.

Одной из историй успеха программы был проект «Сапфир»: секретная операция между США и Казахстаном в ноябре 1994 года по транспортировке 600 кг высокообогащенного урана с завода в Усть-Каменогорске в Национальную лабораторию Окридж в Теннесси для обеспечения сохранности. Это был также один из первых случаев, когда Казахстан получил широкое освещение в средствах массовой информации США.

⁴⁰⁷ Айткен Дж. (2009), *Nazarbayev and the Making of Kazakhstan* [Назарбаев и созидание Казахстана], Лондон/Нью-Йорк: Континуум, стр. 140–41.

⁴⁰⁸ Никол Дж. (2013), *Kazakhstan: Recent Developments and U.S. Interests* [Казахстан: последние события и интересы США], Вашингтон, округ Колумбия: Служба исследований Конгресса, 22.07.2013, стр. 23, <https://fas.org/sgp/crs/row/97-1058.pdf> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴⁰⁹ Инициатива по сокращению ядерной угрозы (2019), 'Nuclear Disarmament Kazakhstan' [Ядерное разоружение Казахстана], 02.01.2019, <https://www.nti.org/analysis/articles/kazakhstan-nuclear-disarmament/> (дата обращения: 27.08.2019).

В 2014 году американские политики и эксперты вновь высоко оценили Казахстан за то, что он смело доверился своим новым отношениям с США и помог предотвратить распространение опасных материалов в странах, стремящихся создать ядерное оружие

В двадцатую годовщину реализации проекта в 2014 году американские политики и эксперты вновь высоко оценили и повсеместно отмечали Казахстан за то, что он смело доверился своим новым отношениям с США и помог предотвратить распространение опасных материалов в странах, стремящихся создать ядерное оружие. Они также отметили заслугу бывшего госсекретаря Бейкера в том, что он оперативно вступил в переговоры с Назарбаевым о ликвидации ядерного оружия и энергетическом сотрудничестве.⁴¹⁰ Благодаря разумному и ответственному поведению Казахстан заработал высокую репутацию, которой воспользовался Назарбаев, превратив страну в активного сторонника глобального режима ядерного нераспространения и разоружения. Он заявил, что у Казахстана было на это моральное право.⁴¹¹ Одной из инициатив страны в этой сфере является создание в 2006 году зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии. Это также привело к запуску Казахстаном в 2012 году проекта АТОМ (Abolish Testing. Our Mission – «Отмена испытаний – наша миссия»), целью которого является мобилизация мирового общественного мнения в поддержку окончательного отказа от ядерных испытаний и всеобъемлющей отмены ядерного оружия.

В 2017 году Назарбаев и Карипбек Куюков, почетный посол проекта АТОМ и жертва ядерной радиации, были номинированы на Нобелевскую премию мира за свои усилия по ядерному разоружению.

Сдержанный европейский партнер

Несколько европейских государств также быстро признали независимость Казахстана и установили с ним дипломатические отношения. Германия первой в Европе признала независимость страны 31 декабря 1991 года; позднее это принесет дипломатические дивиденды, поскольку казахстанские чиновники пристально следили за тем, какие страны активно поддерживали суверенитет Казахстана, а какие – вяло. Например, Великобритания установила дипломатические отношения 19 января 1992 года, Франция – 25 января 1992 года, а Испания – 11 февраля 1992 года. В течение многих лет Центральный государственный музей в Алматы с гордостью представлял длинный список стран с датами, когда они признали независимость Казахстана.⁴¹²

В отличие от США, европейские государства и ЕС имели более скромные повестки дня и в основном продолжали рассматривать Казахстан как отдаленного субъекта, с которым лучше всего иметь дело через посольства в Москве и Анкаре. Великобритания и Франция были исключениями, поскольку они проявляли растущий интерес к казахстанским запасам нефти и газа. Германия также была серьезно настроена по отношению к Казахстану

⁴¹⁰ Кортни У., Кох С. и Стрapp Дж. (2014), 'Celebrating the Success of Project Sapphire' [Отмечая успех операции «Сапфир»], *The National Interest*, 21.11.2014, <https://nationalinterest.org/feature/celebrating-the-success-project-sapphire-11709> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴¹¹ Пиллаламарри А. (2016), 'Does Kazakhstan Get Nuclear Nonproliferation?' [Казахстан активный сторонник ядерного нераспространения?] *The Diplomat*, 02.04.2016, <https://thediplomat.com/2016/04/does-kazakhstan-get-nuclear-nonproliferation/> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴¹² Qazaqstan Tarihy (2014), 'Recognition of Kazakhstan's Independence by International Community' [Признание независимости Казахстана международным сообществом], 15.12.2014, <https://e-history.kz/en/publications/view/879> (дата обращения: 27.08.2019).

и региону в целом. Это была единственная европейская страна, которая имела посольство в каждой из пяти республик Центральной Азии в 1990-х годах. Особая связь Германии с Казахстаном отражала и тот факт, что в стране проживало около 1 миллиона этнических немцев. В последующие годы подавляющее большинство этих людей покинет Казахстан, чтобы вернуться на свою историческую родину при финансовой и материально-технической поддержке со стороны немецкого правительства.

Все это время казахстанское руководство чувствовало культурную и географическую связь с Европой намного сильнее, чем с США. Возможно, причина состояла в том, что Казахстан был настолько русифицирован при советской власти в ущерб собственной культуре и традициям, что многие казахстанцы рассматривали европейскую культуру как золотой стандарт, которому следует подражать. По крайней мере, это можно сказать о первом постсоветском десятилетии. Более того, небольшая часть обширной территории Казахстана на западе страны считается частью Европы, на что часто указывают официальные лица.⁴¹³ Благодаря своему трансконтинентальному расположению, Казахстан позиционирует себя как мост между Востоком и Западом, используя это как довод для проведения у себя различных международных инициатив и мероприятий.

Отношения Казахстана с ЕС были определены Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанным 23 января 1995 года, которое вступило в силу 1 июля 1999 года. Это соглашение обеспечило структуру отношений, основанных на поддержке усилий Казахстана по консолидации демократии посредством политического диалога и помощи стране в развитии экономики и переходе к рыночной экономике. Последовало несколько других совместных соглашений.

В то время ЕС был одним из крупнейших доноров в Центральной Азии. В период с 1991 по 2003 год он предоставил региону более 1 млрд. евро, из которых 465 млн. евро было выделено в рамках программы TACIS (Техническая помощь Содружеству Независимых Государств). Несмотря на это, в начале 1990-х годов люди в Казахстане имели ограниченную осведомленность о ЕС. Евросоюз практически не упоминался в широких дискуссиях. Местные газеты фокусировались на двусторонних отношениях с отдельными европейскими странами и пренебрегали сотрудничеством с ЕС.⁴¹⁴ Первоначально средства массовой информации в основном освещали внутреннюю политику, а публикации о внешней политике Казахстана были редкими. Репортажи о международных отношениях освещали, главным образом, двусторонние связи страны с зарубежными партнерами, ее взаимодействие в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) или опыт и проблемы этнических казахов, проживающих за рубежом. Основным

⁴¹³ Это был один из основных аргументов Казахстана в поддержку его заявки на членство в Союзе европейских футбольных ассоциаций (УЕФА), которая была подана в 2002 году. После обретения независимости Казахстан первоначально присоединился к Азиатской футбольной конфедерации (АФК) вместе с другими четырьмя центральноазиатскими государствами.

⁴¹⁴ Оспанова Б, Садри Х.А. и Елмурзаева Р. (2017), 'Assessing EU perception in Kazakhstan's mass media' [Оценка восприятия ЕС в казахстанских СМИ], *Журнал евразийских исследований*, 8(1): стр. 75, ИЦО: 10.1016/j.euras.2016.08.002 (дата обращения: 27.08.2019).

источником информации о ЕС в Казахстане были проправительственные газеты. Оппозиционные СМИ обычно концентрировались на внутренней политике.⁴¹⁵

Со временем произошел раскол в отношении того, как местные СМИ писали о ЕС. Официальные газеты смотрели на сотрудничество ЕС с Казахстаном или Центральной Азией в целом. Например, они сообщали о регулярных двусторонних встречах между ЕС и Казахстаном и переговорах между институтами ЕС и делегациями республик Центральной Азии. Оппозиционные газеты, с другой стороны, публиковали информационные сообщения о политике и экономике ЕС, в том числе о таких внутренних проблемах ЕС, как кризис в еврозоне и выборы в некоторых государствах-членах.⁴¹⁶

Евросоюз, в свою очередь, начал уделять больше внимания Центральной Азии лишь после террористических атак 11 сентября против США. В июне 2007 года, во время шестимесячного председательства Германии в ЕС, это привело к принятию Стратегии ЕС по новому партнерству с Центральной Азией, обычно называемой «Центрально-азиатской стратегией».

Нефть и сфера безопасности: в центре внимания Запада

Казахстан обладает двенадцатым по величине запасом нефти в мире, что сделало его привлекательным для международных нефтяных компаний, особенно из США и Великобритании. Американский нефтяной гигант «Chevron» стал первым, кто подписал соглашение с Казахстаном о разработке гигантского нефтяного месторождения Тенгиз в апреле 1993 года, часто упоминаемое как «сделка века». Считается, что именно за ней, как за вожаком, в Казахстан и на всю территорию бывшего Советского Союза потянулись иностранные инвестиции.

Последовали другие контракты с западными нефтяными компаниями, чьи технологии, опыт и финансовые возможности превосходили российские. Казахстану нужны были эти компании, чтобы восстановить и развивать свою экономику после распада Советского Союза. В свою очередь, западные нефтяные компании надеялись, что им повезет в разведке залежей: они нуждались в Казахстане, чтобы удовлетворить непрерывный спрос на новые поисковые участки для пополнения своих запасов нефти.

С середины 1990-х годов добыча нефти в Казахстане выросла более чем в четыре раза: в настоящее время страна является 13-м крупнейшим производителем в мире, с добычей в 1,9 млн. баррелей в день (91,2 млн. тонн) в 2018 году.⁴¹⁷ Однако после того, как контракты на разработку крупнейших нефтяных месторождений, т. е. Тенгиз, Карачаганак и Кашаган, были подписаны, и закончилось десятилетнее соперничество между США и Россией по поводу строительства новых трубопроводов из Казахстана

⁴¹⁵ Там же.

⁴¹⁶ Там же, стр. 76.

⁴¹⁷ BP (2019), *BP Statistical Review of World Energy* [Статистический обзор мировой энергетики Би-Пи], 68-е издание, Лондон: Би-Пи, стр. 16–17, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> (дата обращения: 27.08.2019).

Пока отношения с Трампом остаются относительно гладкими. В отличие от других президентов США, он не предъявлял каких-либо требований к Казахстану в связи с его демократическими провалами и нарушениями прав человека

и Азербайджана,⁴¹⁸ внимание западных нефтяных компаний переключилось на новые регионы. Ослаб интерес и со стороны правительства США. Например, была упразднена должность специального посланника США по евразийской энергетической безопасности, специально созданная для поддержки дипломатических усилий Вашингтона в отношении каспийского морского трубопровода. Открытие нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан в 2006 году, за западный маршрут которого США так яростно боролись, закончило годы ажиотажа по поводу разведки углеводородов Каспийского моря, которая началась во второй половине 1990-х годов. С тех пор Китай успел добиться значительных успехов в нефтяной промышленности Казахстана.

Война под руководством США в Афганистане после событий 11 сентября привлекла внимание всего мира к Центральной Азии. В отличие от Кыргызстана и Узбекистана, гораздо ближе расположенных к зоне военных действий, Казахстан не был выбран в качестве площадки для военной базы Запада. Первоначально, по-видимому, он оказался за гранью ответных действий коалиции, возглавляемой США. Но спустя годы после закрытия баз в Кыргызстане и Узбекистане Казахстан продолжает вносить существенный вклад, разрешая коалиции перевозить грузы через свою территорию Узбекистан и оттуда в Афганистан. За эту роль Казахстан получил высокую оценку президента США Дональда Трампа.

В январе 2018 года Назарбаев вылетел в Вашингтон для своей первой встречи с Трампом. Назарбаев встречался с каждым президентом США со времен Джорджа Буша-старшего. Трамп и Назарбаев обсудили «расширенное стратегическое партнерство» между США и Казахстаном на 21-й век и лестно отозвались друг о друге. Пока что отношения с Трампом остаются относительно гладкими. В отличие от других президентов США, он не предъявлял каких-либо требований к Казахстану в связи с его демократическими провалами и нарушениями прав человека. Во время их встречи Казахстан занимал ротационную должность в Совете Безопасности ООН, достижение, преподносимое в Казахстане как успех внешней политики.

Через два месяца после встречи президентов казахстанские законодатели разрешили США использовать два своих порта на Каспии, Актау и Курык, в качестве транзитных пунктов для доставки невоенной техники в Афганистан. Это дало США дополнительные возможности обойти Россию, которая ранее предлагала транзитные маршруты для поставок в Афганистан. Мир в Афганистане до сих пор не установлен, но международное внимание к нему значительно ослабло. Внимание сместилось в такие места, как Иран, Северная

⁴¹⁸ После обретения независимости, у Казахстана не оказалось экспортного нефтепровода, за исключением трубопровода с низкой пропускной способностью до Самары в России. Будучи страной, не имеющей выхода к морю, Казахстан встал перед проблемой транспортировки нефти, которая становилась все острее по мере роста добычи. Были необходимы новые способы доставки нефти на рынок, что привело к активной конкуренции среди иностранных нефтяных компаний и правительств за свою долю в энергетическом пироге Казахстана. Прорывом для Казахстана стало открытие трубопровода Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) в 2001 году. Этот трубопровод проходит от Атырау на западе страны до Новороссийска на Черноморском побережье России. Намереваясь разрушить российскую монополию, Европа и особенно США пошли на многое, чтобы лоббировать строительство другого трубопровода, который бы пролегал на запад в сторону Европы, а не на север через территорию России. Трубопровод КТК экспортирует около 60% годовой добычи нефти в Казахстане. Reuters (2019), 'CPC pipeline exports 61.1 mln T of oil in 2018, sees 11 pct rise in 2019' [В 2018 году трубопровод КТК экспортировал 61,1 млн. т нефти, а в 2019 году – на 11% больше], 10.01.2019, <https://ru.reuters.com/article/companyNews/idUKL8N1ZA2EZ> (дата обращения: 27.08.2019).

Корея и Сирия. В последнее время Казахстан освещается в мировых СМИ только, когда на космодроме Байконур происходит запуск ракет и спутников; в связи с делами по борьбе с коррупцией; когда происходят какие-то важные события, например, президентские выборы 2019 года; и иногда для сообщений о переговорах по Сирии в Астане (недавно переименованной в Нур-Султан), которые продолжаются более двух лет.

Подъем отношений между Евросоюзом и Казахстаном

После 11 сентября ЕС принял новую стратегию помощи TACIS в регионе и удвоил свой бюджет помощи. Тремя ее целями были содействие безопасности и предотвращение конфликтов, устранение источников политической и социальной напряженности и улучшение климата для торговли и инвестиций.⁴¹⁹ Однако заявление об увеличении финансирования было обманчивым с точки зрения реального вложения ЕС, поскольку даже удвоенная сумма составила всего лишь 50 млн. евро.

Несколько лет спустя, 22 июня 2007 года, была принята Стратегия ЕС по новому партнерству с Центральной Азией. Впервые это дало ЕС всеобъемлющую основу для его политики в отношении Центральной Азии. ЕС отметил, что это ознаменовало «подъем отношений»⁴²⁰ и определило приоритеты для помощи ЕС в области развития и дипломатической деятельности в регионе. Эти приоритеты включали в себя вопросы безопасности, прав человека, содействия экономическому развитию, развития транспортных и энергетических связей и обеспечения защиты окружающей среды. Новая стратегия также предусматривала увеличение помощи Центральной Азии до 750 млн. евро на период 2007–2013 гг.

Успех стратегии был спорным. Спустя почти двенадцать лет, в январе 2019 года, Исследовательская служба Европейского парламента (ИСЕП) заявила, что «прогресс в этих (приоритетных) областях был неравномерным», но проблемы, выявленные в то время, по-прежнему остаются актуальными. В качестве успеха служба приводит интенсификацию дипломатических контактов Евросоюза с регионом.⁴²¹ Среди множества критических замечаний в адрес стратегии были неспособность ЕС предоставить план действий или установить ориентиры,⁴²² а также ее слишком широкий размах.

⁴¹⁹ Европейская комиссия (2003), 'Commission approves EUR 50 million package to support Central Asian countries in regional co-operation and transition to a market economy' [Комиссия утверждает пакет в 50 млн. евро для поддержки стран Центральной Азии в региональном сотрудничестве и переходе к рыночной экономике], Брюссель: База данных пресс-релизов Европейской комиссии, 05.09.2003, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1209_en.htm (дата обращения: 27.08.2019).

⁴²⁰ Европейская служба внешних связей (2009), *The EU and Central Asia: The New Partnership in Action* [ЕС и Центральная Азия: новое партнерство в действии], Брюссель: ЕСВС, стр. 7, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/the_european_union_and_central_asia_the_new_partnership_in_action.pdf (дата обращения: 27.08.2019).

⁴²¹ Рассел М. (2019), *The EU's new Central Asia strategy* [Новая стратегия ЕС в Центральной Азии], Брюссель: Исследовательская служба Европейского парламента, стр.1, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI\(2019\)633162_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf) (дата обращения: 27.08.2019).

⁴²² Боонстра Дж. (2018), 'Towards a new EU Strategy for Central Asia' [На пути к новой стратегии ЕС для Центральной Азии], *EU/CAM Watch*, выпуск 18, стр.2, <https://eucentralasia.eu/2018/02/towards-a-new-eu-strategy-for-central-asia/> (дата обращения: 27.08.2019).

ИСЕП также отметила, что в таких областях, как права человека, усилия по борьбе с коррупцией и диверсификация экономики, за эти годы мало что изменилось в лучшую сторону. Но эти аспекты, по большей части, находятся вне контроля ЕС, и в отсутствии результатов не следует обвинять стратегию. С скромные улучшения, такие как судебные реформы в Казахстане и программа по возобновляемым источникам энергии, были восприняты как индикаторы того, что участие ЕС постепенно приводит к изменению мышления по некоторым вопросам.⁴²³ Хотя эта последняя оценка все же выдает желаемое за действительное. Например, верховенство права остается слабым, несмотря на поддержанные ЕС реформы системы уголовного правосудия в Казахстане.

Стратегия ЕС по Центральной Азии, безусловно, углубила и укрепила отношения с Казахстаном в некоторых сферах, но в целом, несмотря на позитивную риторику, ЕС продолжал считать регион, а точнее страны к востоку от Каспийского моря, медвежьим углом. Финансирование и внимание, уделяемые этой стратегии, были гораздо меньше, чем для стран Восточного партнерства ЕС: Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины.

На 2014–2020 гг. ЕС выделил 1,1 млрд. евро на сотрудничество с Центральной Азией в целях развития, в том числе более 454 млн. евро на региональные программы.⁴²⁴ В декабре 2015 года Астана и Брюссель подписали Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве (СРПС) для дальнейшего укрепления отношений, но на момент написания этой главы Европейскому совету еще предстояло подтвердить завершение ратификации СРПС всеми государствами-членами ЕС.

Следует также отметить, что Казахстан при Назарбаеве был склонен отдавать предпочтение двусторонним и личным отношениям, а не многосторонним. Типичным примером является создание в 2012 году Берлинского евразийского клуба, который на сегодняшний день провел 27 заседаний, вместо клуба, в который вошли все страны ЕС. Эта тенденция может продолжиться при новом президенте Касым-Жомарте Токаеве. В своих мемуарах о периоде, когда он занимал пост министра иностранных дел, Токаев с удовольствием рассказывает о том, как Назарбаев подарил охотничье снаряжение Джорджу Бушу-младшему, который к тому времени уже покинул президентский офис.⁴²⁵ В культуре Центральной Азии налаживание личных связей ценится гораздо выше, чем развитие и поддержание институционализированных контактов.

15 мая 2019 года Европейская комиссия и Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности приняли пересмотренную и обновленную стратегию под названием «ЕС и Центральная Азия: новые возможности для более крепкого партнерства». Процесс разработки новой стратегии был начат в 2017 году. Появилось осознание того, что Центральная Азия стала более важной для ЕС, в регионе изменилась динамика, и что Центральная Азия может помочь стабилизировать Афганистан. Новый

⁴²³ Рассел М. (2019), *The EU's new Central Asia strategy* [Новая стратегия ЕС в Центральной Азии], стр. 10.

⁴²⁴ Европейская служба внешних связей (2009), 'EU Builds A Strong and Modern Partnership with Central Asia' [ЕС строит прочное и современное партнерство с Центральной Азией], Брюссель: ECBC https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_centralasia_2019.pdf (дата обращения: 27.08.2019).

Состояние экономики Казахстана значительно лучше, чем в четырех остальных государствах Центральной Азии

президент Узбекистана начал открывать страну после долгой изоляции, а Китайская инициатива «Пояс и путь» возрождает традиционные торговые маршруты Шелкового пути, связывающие Дальний Восток с Европой. Более того, похоже, что Россия не так возмущается европейским влиянием в Центральной Азии, как в Восточной Европе, благодаря чему регион не стал объектом геополитического противостояния.⁴²⁶ Казахстан приветствовал новую стратегию ЕС по Центральной Азии, назвав ее «дальновидной». Очевидно, что власти были довольны тем, что с Казахстаном были проведены консультации и они могли внести свой вклад в предлагаемый документ.⁴²⁷

Согласно ИСЕП, Евросоюз стал основным экономическим игроком в регионе, опередив Россию и Китай. Подавляющий объем торговли и инвестиций ЕС в Центральной Азии сосредоточен в Казахстане, особенно в нефтяном секторе страны. В 2017 году 85% казахстанского экспорта в ЕС и основная доля прямых инвестиций ЕС в Казахстан приходились на этот сектор. Важность экономических отношений с Казахстаном неопровержима. В настоящее время внешняя торговля страны с ЕС составляет почти 40%,⁴²⁸ а прямые инвестиции, поступающие из блока, составляют почти 60% всех иностранных инвестиций.⁴²⁹ При этом на Центральную Азию в целом приходится лишь незначительная доля (менее 1%) от общего объема внешней торговли и инвестиций ЕС.⁴³⁰

Можно долго говорить о сильных и слабых сторонах старой и новой стратегии ЕС в Центральной Азии. В целом, полезным побочным эффектом политики ЕС и участия казахстанского руководства была дополнительная возможность наладить контакты с европейскими лидерами и поддерживать связи с ними после того, как они покинут свой пост. Международные мероприятия в Казахстане, такие как ежегодный Астанинский экономический форум, известны тем, что принимают бывших президентов и премьер-министров из Европы, некоторые из которых также выступают в качестве советников правительства Казахстана. Например, с Казахстаном сотрудничали бывший премьер-министр Италии Романо Проди, бывший президент Польши Александр Квасьневский и бывший канцлер Германии Герхард Шредер. Все эти люди, скорее всего, сохранили полезные связи и имеют некоторый политический вес в своих странах, что может быть в интересах Казахстана.

Наиболее известным политиком, связанным с Казахстаном, был бывший премьер-министр Великобритании Тони Блэр. В 2011 году он был назначен советником Астаны. За те пять лет, что Блэр занимал эту должность, Казахстан стал еще более авторитарным. Это говорит о том, что какие бы рекомендации он ни давал, Блэр не имел влияния на антидемократические настроения

⁴²⁸ Экспорт казахстанских товаров в ЕС в 2018 году составил 20,8 млрд. евро, а импорт из ЕС составил 5,8 млрд. евро. Европейская комиссия (2019), 'Countries and regions: Kazakhstan' [Страны и регионы: Казахстан], <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/kazakhstan/> (дата обращения: 08.11.2019).

⁴²⁹ Jeune, P. (2019), 'Business environment in #Kazakhstan continues to attract EU investment' [Деловая среда в Казахстане продолжает привлекать инвестиции ЕС], Eureporter, 28.02.2019, <https://www.eureporter.co/economy/2019/02/28/business-environment-in-kazakhstan-continues-to-attract-eu-investment/> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴³⁰ Рассел М. (2019), *The EU's new Central Asia strategy* [Новая стратегия ЕС в Центральной Азии], стр. 3.

режима. Как стало известно, Блэр ежегодно получал миллионы долларов за руководство по связям с общественностью и стал одним из самых ярких защитников Казахстана на Западе.⁴³¹

Кроме того, Казахстан нанял ряд европейских компаний по связям с общественностью, чтобы помочь улучшить имидж страны и повысить ее авторитет. Среди них были Bell Pottinger в Лондоне, BGR Gabara в Брюсселе и Consultum Communications в Берлине.⁴³² Дополнительные компании по связям с общественностью были наняты в США.

Для этих фирм и бывших глав европейских правительств притягательность Казахстана заключалась в деньгах, которые там можно было заработать. Благодаря своей нефти, Казахстан мог позволить себе расплатиться с ними.

Заключение

На протяжении многих лет Казахстан являлся основным партнером в Центральной Азии как для Евросоюза, так и для США. Тем не менее, помимо вопросов, тесно связанных с регионом, Казахстан не особенно важен ни для ЕС, ни для США. Это вряд ли изменится, учитывая политические, экономические и географические реалии. Страна приобрела репутацию надежного международного игрока, о чем можно судить, например, по оценке ее деятельности в качестве председателя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2010 году и на ротационной должности в Совете Безопасности ООН в 2017–2018 гг.

Однако Казахстану придется еще долго ждать паритетных отношений с Западом. Не в последнюю очередь ему мешает репутация недемократичного и коррумпированного государства, нарушающего права человека. В результате Казахстан обычно находится в нижней трети большинства индексов по оценке состояния страны.⁴³³

Особо следует отметить серию утечек информации за последние несколько лет, например, опубликованных в Панамских документах, показывающих степень коррупции среди казахстанской элиты. Правительственные чиновники и их семьи, включая членов семьи Назарбаева, оказались пользователями оффшорных зон, где на их имена были зарегистрированы элитная недвижимость, яхта, интересы в оффшорных компаниях и многое другое. Похоже, что казахстанские чиновники внимательно изучили все, что мог предложить Запад, и сделали собственные выводы, вряд ли вызвавшие

⁴³¹ Мичел К. (2016), 'Good Riddance? Tony Blair Parts Ways with Kazakhstan' [Скатертью дорога? Тони Блэр расстается с Казахстаном], *The Diplomat*, 07.10.2016, <https://thediplomat.com/2016/10/good-riddance-tony-blair-parts-ways-with-kazakhstan/> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴³² Обсерватория корпоративной Европы (2015), *Spin Doctors to the Autocrats: How European PR Firms Whitewash Repressive Regimes* [Политтехнологи для автократов: как европейские пиар компании отбеливают репрессивные режимы], Брюссель: Обсерватория корпоративной Европы, стр. 39–42, https://corporateeurope.org/sites/default/files/20150120_spinDoctors_mr.pdf (дата обращения: 27.08.2019).

⁴³³ Не считая показателей по экономической эффективности и здравоохранению. О демократии см., например, Аналитический отдел журнала "Economist" (2019), *Democracy Index 2018: Me too?* [Индекс демократии 2018: Я тоже?].

одобрение западных политиков. Вместо того, чтобы установить демократию и придерживаться ее стандартов, а также соблюдать законность, они решили воспользоваться теневыми финансовыми услугами, доступными на Западе.

Вопреки надеждам первых лет, особенно со стороны США, взаимодействие с Западом не стало равнозначным демократизации в Казахстане. Это не помешало США и Европе поддерживать с Казахстаном хорошие отношения, в значительной степени, основанные на торговле нефтью и энергоносителями. Эти отношения могли бы укрепиться еще сильнее не только на словах, но и на деле, если бы не отсутствие прогресса в области прав человека и верховенства права в Казахстане.

И это дает Токаеву возможность динамичнее развивать отношения с Западом. Хотя он продолжает подчиняться экс-президенту Назарбаеву, который ушел в отставку в марте, а через несколько месяцев ограничил полномочия своего преемника, Токаев, при желании, может попытаться оставить свой след. Он опытный дипломат, говорит на нескольких языках и много путешествовал по миру. Небольшие или символические шаги будут хорошим началом. Например, сдвиги в сторону конституционного отношения к диссидентам и активистам или оперативное принятие мер по наказанию коррумпированных чиновников, которые пытаются скрыть незаконное богатство на оффшорных счетах, могут принести Токаеву уважение как дома, так и за рубежом. Это действительно изменило бы восприятие страны, особенно на Западе, и приблизило бы Казахстан к идеалу, о котором мечтает его руководство.

9. Рекомендации

Для западных правительств и институтов

- Западным странам и институтам следует сотрудничать с Казахстаном теснее и активнее, чем прежде. Предыдущая стабильность в стране не должна восприниматься ими как данность. Растущие дефекты системы, обнаженные и обостренные экономическими проблемами и процессами, связанными с транзитом власти, становятся критическими. Такие державы, стремящиеся удержать свое геополитическое положение, как Россия, и такие развивающиеся страны, как Китай, способны и готовы заполнить любой политический вакуум по мере его появления. Чем дальше Запад отстранится от сотрудничества с Казахстаном, тем быстрее Россия и Китай займут свободные позиции, и в какой-то момент их интересы столкнутся. **Настало время придать Казахстану большее значение в контексте западных внешнеполитических приоритетов.**
- К президенту Касыму-Жомарту Токаеву следует относиться как к уважаемому собеседнику, несмотря на его ограниченные полномочия. Являясь одним из основателей многовекторной внешней политики Казахстана, президент Токаев заслуживает теплого приема в столицах Запада, составляющего один из этих векторов. Однако это не означает, что Казахстан может рассчитывать на безоговорочную поддержку Запада. **Разумное и мягкое давление с целью устранения недостатков во внутригосударственном управлении поможет сформировать культуру перемен в Казахстане.** Западным собеседникам необходимо донести до руководства Казахстана, что реформы отвечают его собственным интересам, поскольку они помогут избежать более серьезных потрясений в дальнейшем. Реформы нуждаются в управлении, но при этом не нужно контролировать каждый шаг, исключая независимые мнения.
- Западным лидерам необходимо активно **противостоять кремлевской машине пропаганды**, которая стремится дискредитировать западные ценности в глазах русскоязычных телезрителей в Казахстане. Это означает проведение более целенаправленной, творческой и диверсифицированной стратегии общественной информации, включая создание новых возможностей для работы западных новостных и развлекательных каналов.
- Признавая происходящие изменения в глобальном управлении, западные правительства и институты должны **формировать свою политику в отношении Казахстана таким образом, чтобы у последнего появились стимулы и форматы/механизмы взаимодействия**, позволяющие ценить подлинное партнерство с Западом. Соединенное Королевство и другие европейские страны должны усилить свое дипломатическое присутствие в Казахстане, сместив акцент деятельности должностных лиц министерства иностранных дел с развития узкого экономического взаимодействия на улучшение институтов управления. Кроме торговли, западным чиновникам следует предложить казахстанскому руководству помощь в переходе страны на новые энергоносители, например, в рамках стратегии ЕС по коннективности.

Для правительства Казахстана

- Властям Казахстана необходимо **внедрить более прозрачные и инклюзивные институты управления**, чтобы уменьшить разрыв между населением и правящей элитой, более эффективно реагировать на нужды граждан и в перспективе восстановить доверие к правительству.
- Правительству необходимо **прояснить свои намерения относительно транзита и распределения власти** (особенно учитывая указ, опубликованный 21 октября 2019 года, который дает Назарбаеву дополнительные полномочия в отношении назначений на уровне министров и Совета безопасности). Постоянное влияние Первого Президента, сохранившего за собой статус официального Лидера Нации (Елбасы), главы правящей партии «Нур Отан» и особенно председателя Совета безопасности, создает двусмысленность, ослабляя способность нового президента возглавить реформы.
- Президент Токаев должен создать условия, которые бы **способствовали более открытой политической среде**. Внедрение парламентской системы сдержек и противовесов взамен органа, послушно принимающего законодательные акты, принесет значительную выгоду для устойчивости политических институтов и управления. Введение выборов губернаторов регионов и мэров крупных городов также повысит подотчётность правительства.
- Чтобы воплотить в жизнь концепцию «слышащего государство», которое президент Токаев обещал гражданам Казахстана, он должен **обеспечить, чтобы его Национальный совет общественного доверия стал не только подлинной платформой для диалога, но и двигателем реформ**, быстро приняв некоторые из его предложений. Власти должны сделать платформу более инклюзивной, поощряя участие конструктивно мыслящих общественных групп или субъектов гражданского общества, которые до сих пор были исключены или отказались присоединиться к диалогу.
- Правительство должно **прекратить задержания мирных демонстрантов и изменить законодательство, регулирующее право на свободу собраний**, заменив требование о получении разрешения на проведение публичных собраний требованием информировать местные органы власти о таких событиях. Руководство должно также прекратить преследования «несогласных» за свободное выражение своего мнения и установить подлинный диалог с общественностью. Дела граждан, которых считают «политическими заключёнными», должны быть пересмотрены, а злоупотребления судебной властью в политических целях должны быть положены конец.
- Правительству необходимо принять **заслуживающие доверия меры по укреплению верховенства права** посредством всеобъемлющей реформы судебной системы и уголовного правосудия. Такая реформа должна изжить практику, укоренившуюся в советской системе, и вместо этого взрастить культуру презумпции невиновности, если президент Токаев собирается выполнить обещание обеспечить справедливость для всех.

-
- Правительству необходимо **принять значимые меры по борьбе с коррупцией**, не только путем проведения громких судебных процессов, но и путем установления подлинной политики абсолютной нетерпимости на всех уровнях государственного сектора, государственной службы, системы уголовного правосудия и судебных органов. Реформа должна быть смоделирована на основе наилучшей международной практики для стран с переходной экономикой. Реформа в Грузии является наиболее актуальным примером на постсоветском пространстве.
 - Если Казахстан хочет стать крупным экономическим игроком ему жизненно важно внедрить **широкую программу финансовых и коммерческих реформ**. Как минимум, эта программа должна включать в себя реформу государственных предприятий путем более эффективного регулирования и управления, а также упорядоченной продажи государственных активов; политическую поддержку развития малого и среднего бизнеса, особенно в борьбе с хищнической практикой корпоративного рейдерства; прозрачность и реформу финансового сектора для устранения конфликтов интересов; и более последовательную и поддерживающую политику в отношении небольших иностранных инвесторов и миноритарных акционеров.
 - В дополнение к запланированному созданию международного центра по торгово-экономическому сотрудничеству на границе Казахстана и Узбекистана, Казахстану будет выгодно принять **меры по повышению эффективности границы путем решения проблемы неформальных платежей и других нетарифных барьеров**. Учитывая ограниченный размер своего внутреннего рынка, Казахстану следует стремиться координировать свою стратегию индустриализации с Узбекистаном, чтобы увеличить взаимодополняемость товаров, а не конкурировать с соседом, диверсифицируя экономику в одних и тех же видах деятельности, таких как автомобилестроение или производство сельскохозяйственного и электронного оборудования
 - Руководство должно продолжать **культивировать неформальный или «мягкий» регионализм**, за который выступает группа ведущих политических аналитиков Казахстана. Ориентация на поиск консенсуса и постоянные консультации с ближними соседями, вместо упора на интеграцию и создание связанных с ней официальных структур, позволили бы Казахстану и другим государствам Центральной Азии предотвратить потенциальные попытки России по захвату или подрыву внутрирегионального сотрудничества.
 - Доминирование различных форм религиозной и племенной групповой идентичности часто является реакцией на социально-экономическую среду. Поэтому правительство должно стремиться **создать условия, которые обеспечат появление более сильного среднего класса и выработают соответствующую гражданскую идентичность**. Улучшение качества казахстанского образования (светского и религиозного) и лучшее понимание казахстанской культуры снизит риск популяризации архаичных или агрессивных форм идентичности.

-
- Необходимо приложить больше усилий для **снижения способности внешних игроков формировать общественное мнение и манипулировать информационными каналами**. Это должно быть сделано путем поддержки и повышения конкурентоспособности независимых средств массовой информации, как традиционных, так и цифровых, в частности СМИ на казахском языке. Излишнее влияние иностранных средств массовой информации, порой доставляющих фейковые новости, создает риски для правительства с точки зрения его собственной способности развивать гражданскую идентичность и способствует расколу в обществе.
 - Правительство должно **выполнять свои международные обязательства по предоставлению убежища беженцам** и гарантировать, что граждане Казахстана, спасающиеся от преследований, в частности из Китая, не будут подвергаться принудительному возвращению.
 - Правительству следует **признать растущую связь между внутренним общественным мнением и внешней политикой Казахстана**, разработать более совершенные каналы связи для объяснения международной политики и обеспечить большую прозрачность своих планов, например, в отношении получения денег в рамках инициативы «Пояс и путь» для того, чтобы способствовать большему доверию со стороны общественности.

Приложение: факты и цифры

Численность населения: 18,4 миллиона человек (Комитет по статистике, 2019)

Таблица A1: Список религиозных и этнических групп Республики Казахстан, 2019

Группа	% населения
Казахи	67,98
Русские	19,32
Узбеки	3,21
Украинцы	1,47
Уйгуры	1,47
Татары	1,10
Немцы	0,97
Турки	0,61
Азербайджанцы	0,60
Корейцы	0,59
Дунгане	0,39
Белорусы	0,30
Таджики	0,27
Курды	0,25
Чеченцы	0,18
Поляки	0,17
Башкиры	0,09
Другие этнические группы	1,04

Источник: Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан (2019), Численность населения Республики Казахстан по отдельным этносам на начало 2019 года, <http://old.stat.gov.kz/getImg?id=ESTAT306055> (дата обращения: 29.10.2019).

Таблица A2: Религиозные группы Республики Казахстан (данные переписи 2009 года)

Вероисповедание	% населения
Мусульмане	70,20
Христиане	26,32
Иудаизм	0,03
Буддизм	0,09
Другая религия	0,02
Неверующие	2,82
Не ответили	0,51

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике (2010), *Национальный состав, вероисповедание и владения языками в Республике Казахстан*, Астана, <http://stat.gov.kz/api/getFile/?docId=WC16200032705> (дата обращения: 11.11.2019).

Таблица А3: Структура возрастных групп и продолжительность жизни в Республике Казахстан

Возрастная структура (2018)

Возрастная группа	%	Мужчины	Женщины	Общая численность
0–14 лет	28,46	2675695	2525881	5201576
15–64 лет	64,15	5706919	6017015	11723934
65 лет и старше	7,39	479389	871600	1350989

Источники: Всемирный банк (все без даты): Население в возрасте 0–14 лет (% от общей численности населения) – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP0014.TO.ZS?locations=KZ>; Население в возрасте 15–64 лет (% от общей численности населения) – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP1564.TO.ZS?locations=KZ>; Население в возрасте 65 лет и старше (% от общей численности населения) – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP65UP.TO.ZS>; Население в возрасте 0–14 лет, всего – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP0014.TO?locations=KZ>; Население в возрасте 15–64 лет, всего – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP1564.TO?locations=KZ>; Население в возрасте 65 лет и старше, всего – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP65UP.TO?locations=KZ>; Население в возрасте 65 лет и старше, мужчины – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP65UP.MA.IN?locations=KZ>; Население в возрасте 65 лет и старше, женщины – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP65UP.FE.IN?locations=KZ>; Население в возрасте 15–64, мужчины – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP1564.MA.IN?locations=KZ>; Население в возрасте 15–64, женщины – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP1564.FE.IN?locations=KZ&most_recent_year_desc=false; Население в возрасте 0–14, мужчины – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP0014.MA.IN?locations=KZ&most_recent_year_desc=false; и Население в возрасте 0–14, женщины – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP0014.FE.IN?locations=KZ&most_recent_year_desc=false (дата обращения ко всем источникам: 11.11.2019).

Продолжительность жизни (2017)

Средняя продолжительность жизни	72,95 года
Мужчины	68,72 года
Женщин	76,92 года

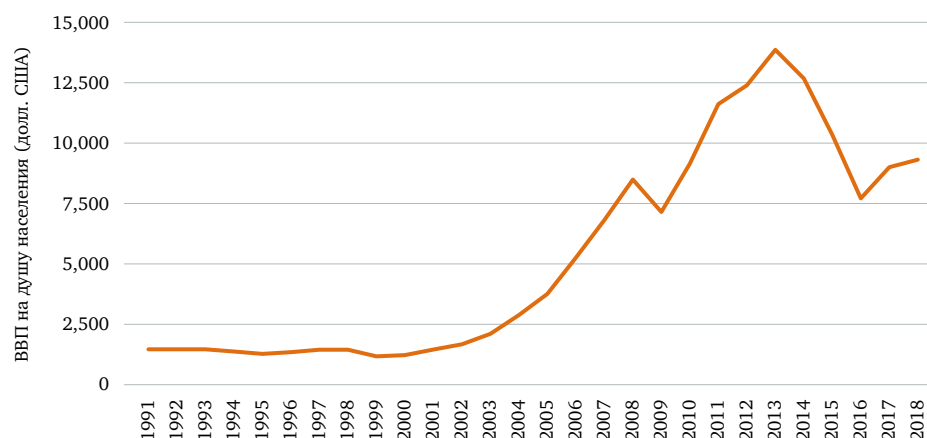
Источники: Всемирный банк (все без даты): Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, всего (лет) – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/SPDYN.LE00.IN?locations=KZ&most_recent_year_desc=false; Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, мужчины (лет) – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/SPDYN.LE00.MA.IN?locations=KZ&most_recent_year_desc=false; и Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, женщины (лет) – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/SPDYN.LE00.FE.IN?locations=KZ&most_recent_year_desc=false (дата обращения ко всем источникам: 11.11.2019).

Таблица А4: Области Казахстана

Регион	Численность населения	Административный центр (численность населения)
Нур-Султан (ранее Астана, столица; 1078384)		
Акмолинская область	738587	Кокшетау (145161)
Актюбинская область	869637	Актобе (487994)
Алматинская область	2038934	Талдыкорган (145403)
Алматы (город республиканского значения; 1854656)		
Атырауская область	633791	Атырау (269720)
Западно-Казахстанская область	652325	Уральск (234184)
Жамбылская область	1125442	Тараз (357791)
Карагандинская область	1378533	Караганда (497712)
Костанайская область	872795	Костанай (243031)
Кызылординская область	794334	Кызылорда (239070)
Мангистауская область	678199	Актау (183097)
Павлодарская область	753853	Павлодар (333989)
Туркестанская область	1983967	Туркестан (164746)
Шымкент (город республиканского значения; 1009086)		
Восточно-Казахстанская область	1378527	Усть-Каменогорск (331614)
Северо-Казахстанская область	554517	Петропавловск (218956)

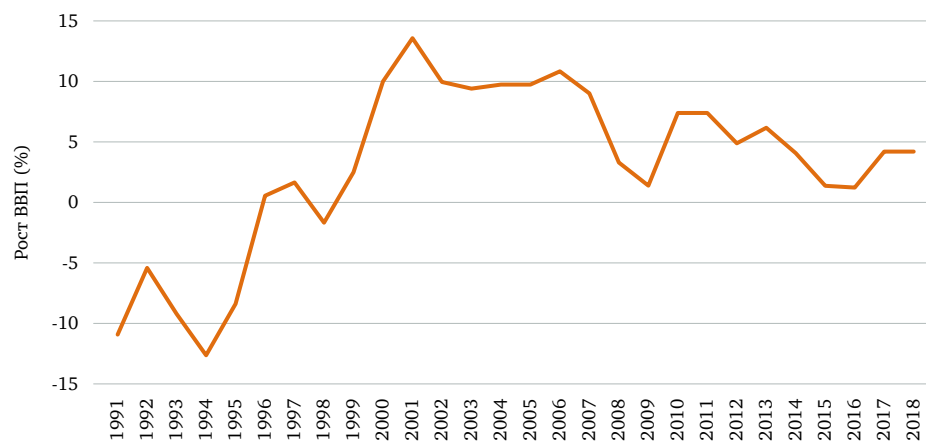
Источник: Комитет статистики Министерства национальной экономики Республики Казахстан (2019), Численность населения Республики Казахстан по полу в разрезе областей, городов, районов и районных центров и поселков на начало 2019 года, Астана, <http://old.stat.gov.kz/getImg?id=ESTAT305821> (дата обращения: 11.11.2019).

График А1: ВВП на душу населения Республики Казахстан, в долл. США, 1991–2018 гг



Источник: Всемирный банк (без даты), ВВП на душу населения в текущих ценах (долл. США) – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPPCAPCD?locations=KZ&most_recent_year_desc=false (дата обращения: 11.11.2019).

График A2: Годовой рост реального ВВП Казахстана, в процентах, 1991–2018 гг



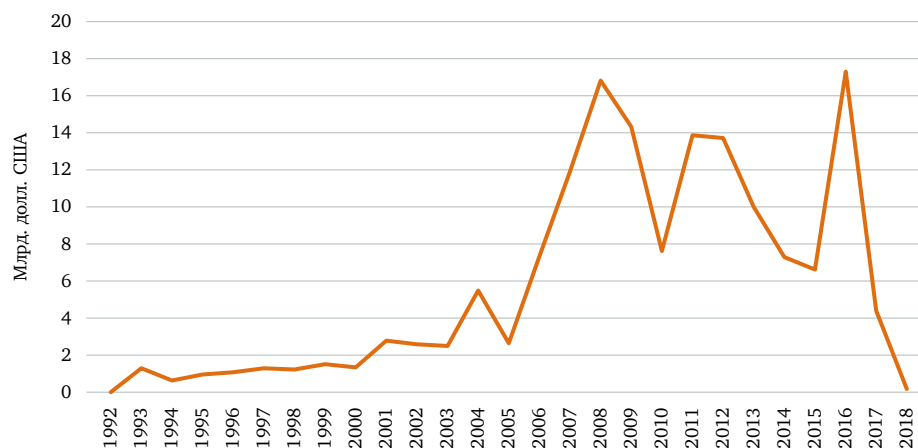
Источник: Всемирный банк (без даты), Рост ВВП (годовой %) – Казахстан, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KZ> (дата обращения: 25.10.2019).

Таблица A5: Основные торговые партнеры Казахстана по годовым показателям, 2017 год

Экспорт	Объем, тыс. долл. США	Импорт	Объем, тыс. долл. США
Италия	8669344	Россия	11472924
Китай	5777684	Китай	4692242
Нидерланды	4748206	Германия	1484116
Россия	4515165	США	1253451
Швейцария	3100689	Италия	945266

Источники: Всемирный банк (без даты), Экспорт Казахстана по странам и регионам за 2017 год, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/KAZ/Year/2017/TradeFlow/Export> (дата обращения: 11.11.2019); Всемирный банк (без даты), Казахстанский импорт, тариф по странам и регионам за 2017год, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/KAZ/Year/2017/TradeFlow/Import> (дата обращения: 11.11.2019).

График АЗ: Чистый приток прямых иностранных инвестиций в Казахстан, млрд. долл. США



Источник: Всемирный банк (бездаты), Чистый приток прямых иностранных инвестиций в Казахстан, млрд. долл. США в текущих ценах (ПБ) – Казахстан, https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=KZ&most_recent_year_desc=false (дата обращения: 11.11.2019).

Таблица А6: Выборы в Казахстане с момента обретения независимости

Президентские выборы		
Кандидаты	Дата выборов	% голосов
Нурсултан Назарбаев	1 декабря 1991	98,80
Нурсултан Назарбаев	10 января 1999	81,00
Серикболсын Абдильдин		11,90
Нурсултан Назарбаев	4 декабря 2005	91,15
Жармахан Туякбай		6,61
Нурсултан Назарбаев	3 апреля 2011	95,55
Нурсултан Назарбаев	26 апреля 2015	97,75
Касым-Жомарт Токаев	9 июня 2019	70,96
Амиржан Косанов		16,23
Дания Еспаева		5,05

Казахстан: испытание «транзитом власти»

Приложение: факты и цифры

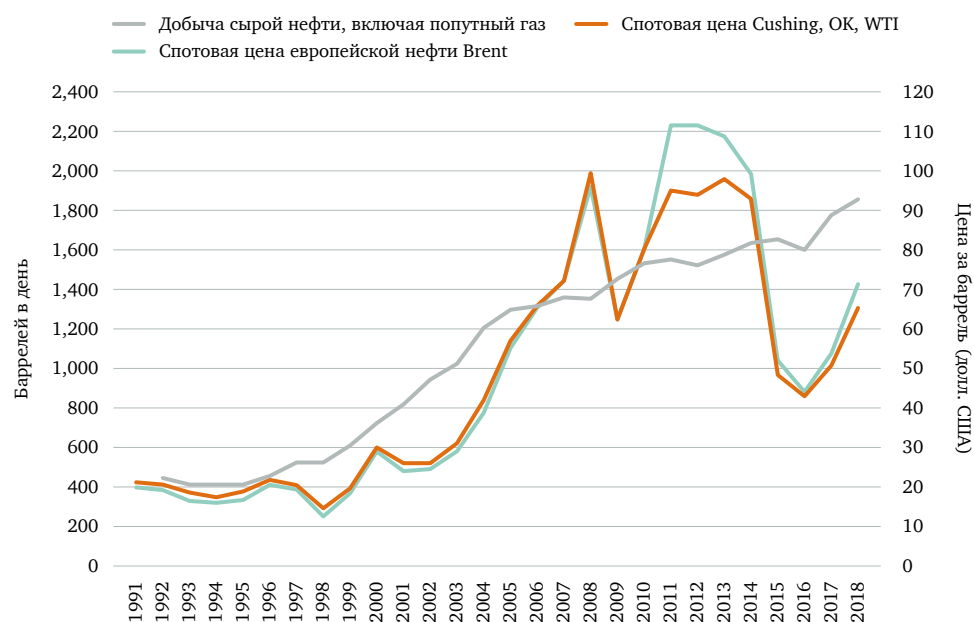
Парламентские выборы		
<i>Партия</i>	<i>Дата</i>	<i>Мест</i>
Союз «Народное единство Казахстана»	7 марта 1994 (распущен)	33
Федерация профсоюзов Казахстана		11
Народный конгресс Казахстана		9
Социалистическая партия Казахстана		8
Крестьянский союз Казахстана		4
Республиканское славянское движение «Лад»		4
Другие партии и движения		7
Независимые		59
Гос. список (назначены президентом)		42
Всего		177
Партия народного единства Казахстана	9 декабря 1995–	11
Демократическая партия Казахстана	4 февраля 1996	7
Коммунистическая партия Казахстана		2
Социалистическая партия Казахстана		1
Народно-кооперативная партия Казахстана		1
Народный конгресс Казахстана		1
Независимые		44
Всего		67
Отан	10 и 24 октября 1999	24
Коммунистическая партия Казахстана		3
Аграрная партия Казахстана		3
Гражданская партия Казахстана		11
Народно-кооперативная партия Казахстана		1
Республиканская народная партия Казахстана		1
Связанные с правительством		20
Бизнес		10
Другие		4
Всего		77
ОТАН	19 сентября и 3 октября 2004	42
Ак Жол		1
Демократическая партия Казахстана		1
Асар		4
Блок «АИСТ»		11
Независимые		18
Всего		77

Парламентские выборы		
Партия	Дата	Мест
Народно-демократическая партия (Нур Отан)	18 августа 2007	98
Кандидаты, избранные Ассамблеей народов Казахстана		9
Всего		107
Народно-демократическая партия (Нур Отан)	15 января 2012	83
Ак Жол		8
Коммунистическая партия Казахстана		7
Кандидаты, избранные Ассамблеей народов Казахстана		9
Всего		107
Народно-демократическая партия (НурОтан)	20 марта 2016	84
Ак Жол		7
Коммунистическая партия Казахстана		7
Кандидаты, избранные Ассамблеей народов Казахстана		9
Всего		107

Источники: Нохлен Д., Гротц Ф. и Хартманн К. (2001), *Elections in Asia: A data handbook, Volume I* [Выборы в Азии: справочник по данным, том I], Оксфорд: издательство Оксфордского университета; БДИПЧ/ОБСЕ (2006), 'Republic of Kazakhstan Presidential Election 4 December 2005: Final Report' [Президентские выборы в Республике Казахстан 4 декабря 2005 года: итоговый отчет], 21.02.2006, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/18152?download=true> (дата обращения: 19.11.2019); БДИПЧ/ОБСЕ (2011), 'Republic of Kazakhstan Early Presidential Election 3 April 2011: Final Report' [Досрочные президентские выборы в Республике Казахстан 3 апреля 2011 года: итоговый отчет], 16.06.2011, <https://www.osce.org/odihr/elections/78714?download=true> (дата обращения: 19.11.2019); БДИПЧ/ОБСЕ (2015), 'Republic of Kazakhstan Early Presidential Election 26 April 2015: Final Report' [Досрочные президентские выборы в Республике Казахстан 26 апреля 2015 года: итоговый отчет], 29.07.2015, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/174811?download=true> (дата обращения: 19.11.2019); БДИПЧ/ОБСЕ (2019), 'Republic of Kazakhstan Early Presidential Election 9 June 2019: Final Report' [Досрочные президентские выборы в Республике Казахстан, 9 июня 2019 года: итоговый отчет], 04.10.2019, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/434459?download=true> (дата обращения: 19.11.2019); Межпарламентский союз (без даты), 'Kazakhstan Mazhilis (House of Representatives): Historical Archive Of Parliamentary Election Results' [Казахстанский Мажилис (Палата представителей): исторический архив результатов парламентских выборов], http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2165_arc.htm (дата обращения: 13.11.2019); БДИПЧ/ОБСЕ (2000), 'Republic of Kazakhstan Parliamentary Elections 10 and 24 October 1999: Final Report' [Парламентские выборы в Республике Казахстан 10 и 24 октября 1999 года: итоговый отчет], 20.01.2000, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/14790?download=true> (дата обращения: 19.11.2019); БДИПЧ/ОБСЕ (2004), 'Republic of Kazakhstan Parliamentary Elections: 19 September and 3 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report' [Парламентские выборы в Республике Казахстан: 19 сентября и 3 октября 2004 года. Отчет миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами], 15.12.2004, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/38916?download=true> (дата обращения: 13.11.2019); и БДИПЧ/ОБСЕ (2016), 'Republic of Kazakhstan Early Parliamentary Elections: 20 March 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report' [Досрочные парламентские выборы в Республике Казахстан: 20 марта 2016 года. Окончательный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами], 27.06.2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/248781?download=true> (дата обращения: 13.11.2019).

Название	Дата подписания	Консорциум	% долевого участия
Северо-Каспийский проект	Ноябрь 1997	АО НК «КазМунайГаз»	16,88
		ENI SpA	16,81
		Exxon Mobil Corporation	16,81
		Royal Dutch Shell plc	16,81
		Total SA	16,81
		CNPC	8,33
		INPEX Corporation	7,56
Карачаганак	27 января 1998	British Gas (Shell)	29,25
		ENI	29,25
		Chevron	18,00
		Lukoil	13,50
		АО НК «КазМунайГаз»	10,00
Месторождение «Дунга»	1 мая 1994	Total E&P Dunga Gmbh	60,00
		Oman Oil Company Ltd	20,00
		Partex Kazakhstan Corporation	20,00

График А4: Добыча сырой нефти в Казахстане и цены на нефть, 1991–2018 гг.



#CHKazakhstan

Казахстан является членом следующих международных организаций:

- Азиатский банк развития
- Азиатский центр по уменьшению опасности стихийных бедствий
- Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы
- Международное бюро выставок
- Центральноазиатский фонд развития менеджмента
- Центральноазиатский региональный информационно-координационный центр
- Конференция по взаимодействию и мерам доверия в Азии
- Организация экономического сотрудничества
- Региональная ассоциация органов регулирования энергетики
- Европейский банк реконструкции и развития
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
- Глобальный экологический фонд
- Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
- Группа государств против коррупции
- Международная ассоциация содействия сотрудничеству с учеными из новых независимых государств бывшего Советского Союза
- Международное агентство по атомной энергии
- Международный банк реконструкции и развития
- Международная организация гражданской авиации
- Международная организация гражданской обороны
- Международная комиссия по ирригации и дренажу
- Международный комитет Красного Креста
- Международный совет по экологическому праву
- Международная организация уголовной полиции (Интерпол)
- Международная ассоциация развития
- Международная электротехническая комиссия
- Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
- Международная финансовая корпорация
- Международный фонд сельскохозяйственного развития

-
- Международная организация труда
 - Международная морская организация
 - Международный военно-спортивный совет
 - Международный олимпийский комитет
 - Международная организация по миграции
 - Международная организация по стандартизации
 - Международная организация законодательной метрологии
 - Международное агентство по возобновляемым источникам энергии
 - Международный научно-технический центр
 - Международная ассоциация социального обеспечения
 - Международный статистический институт
 - Международный союз электросвязи
 - Центр международной торговли
 - Межпарламентский союз
 - Исламский банк развития
 - Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу
 - Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций
 - Движение неприсоединения
 - Организация сотрудничества железных дорог
 - Организация по запрещению химического оружия
 - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
 - Организация исламского сотрудничества
 - Подготовительная комиссия для Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
 - Шанхайская организация сотрудничества
 - ООН
 - Детский фонд Организации Объединенных Наций
 - Конференция ООН по торговле и развитию
 - Программа развития ООН
 - Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана
 - Европейская экономическая комиссия ООН
 - Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

-
- Программа ООН по окружающей среде
 - Программа ООН по населенным пунктам
 - Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)
 - Фонд ООН в области народонаселения
 - Региональный центр ООН по вопросам мира и разоружения в Азии и районе Тихого океана
 - Всемирный почтовый союз
 - Всемирная продовольственная программа
 - Всемирная организация здравоохранения
 - Всемирная организация интеллектуальной собственности
 - Всемирная метеорологическая организация
 - Всемирная организация по охране здоровья животных
 - Всемирная туристская организация
 - Всемирная Торговая Организация
 - Всемирный фонд дикой природы

Аннет Бор – научный сотрудник Программы исследования России и Евразии Королевского института международных отношений Chatham House в Лондоне. Ранее она была сотрудником колледжа Сидни-Сассекс при Кембриджском университете и работала аналитиком в Манчестерском университете и на Радио Свободная Европа/Радио Свобода в Мюнхене, где специализировалась на Центральной Азии. Бор окончила Калифорнийский университет в Беркли и аспирантуру в Гарвардском университете. Она – автор монографий и многочисленных статей по вопросам политического развития, современной истории и энергетики в странах Центральной Азии. В число избранных публикаций Chatham House входят: *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism* [Туркменистан: власть, политика и петро-авторитаризм] (2016); *Regional Implications of Afghanistan's Transitions: Pakistan, Kyrgyzstan and Tajikistan* [Региональные последствия переходного периода в Афганистане: Пакистан, Кыргызстан и Таджикистан] (с Гаретом Прайсом, 2015); и 'Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order' [Регионализм в Центральной Азии: новая геополитика, старый региональный порядок], в журнале *International Affairs* (2004). Она является соавтором книги *Nation-building in the Post-Soviet Borderlands: The Politics of National Identities* [Государственное строительство на постсоветских окраинах: политика национальных идентичностей] (совместно с Грэмом Смитом и др., издательство Кембриджского университета, 1998). Аннет регулярно готовит брифинги и отчеты для ряда корпораций и дипломатов по вопросам политических рисков и стратегий взаимодействия в Центральной Азии.

Биргит Брауэр – независимый аналитик, писатель и журналист, освещающий вопросы Центральной Азии. В течение 17 лет работала в Алматы, Казахстан, где писала для *Economist*, *New York Times*, *Bloomberg News*, *Associated Press* и других изданий. Она также является бывшим редактором Кавказского проекта Института освещения войны и мира. Биргит получила степень бакалавра социологии в Высшей школе Гарвардского университета, степень магистра журналистики и общественных отношений в Американском университете в Вашингтоне, округ Колумбия, и степень доктора философии в области политических наук в Бирмингемском университете. Ее докторская диссертация была посвящена прямым иностранным инвестициям в нефтяные отрасли Азербайджана, Казахстана и России.

Найджел Гулд-Дэвис – научный сотрудник Программы исследования России и Евразии Chatham House. Преподает в университете Махидол в Таиланде. С 2010 по 2013 год он работал в странах Центральной и Юго-Восточной Азии на руководящих должностях в отделах по работе с государственными органами в международных энергетических компаниях. С 2000 по 2010 год служил в британском Министерстве иностранных дел и по делам Содружества, в том числе на постах посла в Беларуси, главы экономического департамента в Москве и директора проекта в отделе стратегии Управления планирования политики. Автор многочисленных статей по вопросам международных отношений и ситуации на советском/постсоветском пространстве. Он получил степень бакалавра и магистра в Оксфордском университете и степень доктора философии в Гарвардском университете.

Наргис Касенова – старший научный сотрудник (Программа Центральной Азии) Центра российских и евразийских исследований в центре Дэвиса Гарвардского университета, ассоциативный профессор кафедры международных отношений и регионоведения университета КИМЭП (Алматы, Казахстан). Доктор философии в области международного сотрудничества (Университет Нагоя, Япония). Она является членом консультативной группы Мониторингового проекта ЕС – Центральная Азия (EUCAM), членом ученого совета в Совете по вопросам Европейской политики соседства, членом консультативного совета проекта SenECA (Укрепление и активизация отношений между ЕС и Центральной Азией), а также является членом консультативного совета Программы Евразия Фондов «Открытое Общество». Ее исследовательские интересы включают евразийскую политику и геополитику, внешнюю политику Казахстана, государственное управление в Евразии, ислам и отношения между государством и обществом в Центральной Азии, а также историю государственного строительства в Центральной Азии.

Джоанна Лиллис – журналистка, живущая в Казахстане и освещающая проблемы Центральной Азии для изданий *Economist*, *Guardian*, *Independent* и сайта *Eurasianet*. Она является автором книги *Dark Shadows: Inside the Secret World of Kazakhstan* [Темные тени: внутри тайного мира Казахстана] (И.Б. Таврис, 2018).

Кейт Маллинсон – научный сотрудник Программы исследования России и Евразии Chatham House; признанный независимый эксперт по политическим рискам в Казахстане, Кейт непрерывно работает в центральноазиатском регионе с 1987 года. Она посвятила почти два десятилетия бизнесу по управлению рисками, консультируя иностранные компании по вопросам анализа регуляторного влияния, безопасности, внутренних и геополитических событий в центральноазиатском регионе и других странах бывшего Советского Союза. Кейт проводит практикумы по планированию сценариев и семинары по политическим рискам для транснациональных корпораций и международных финансовых институтов, особенно в отношении политической преемственности в регионе. Кейт работала в программах адвокации в Узбекистане (1999–2001), Украине (2001) и России (1996–97), представляя организацию «Врачи без границ».

Помимо работы в сфере анализа политических рисков в регионе, Кейт исследует неформальные сети и управление в Центральной Азии. Она является членом группы Локарно в Управлении Восточной Европы и Центральной Азии при Министерстве иностранных дел и по делам Содружества. Кейт часто выступает на конференциях и мероприятиях по всему миру и часто комментирует события для СМИ.

Джеймс Никси – руководитель Программы исследования России и Евразии Chatham House с января 2013 года. Он также является научным сотрудником Женевского центра политики безопасности и входит в правление журнала *UA: Ukraine Analytica*. Его избранные публикации в Chatham House включают: 'The South Caucasus: drama on three stages' [Закавказье: спектакль на трех сценах], в *A Question of Leadership: America's Role in a Changed World* [Вопрос о лидерстве: роль Америки в изменившемся мире] (под редакцией Робина Ниблетта, 2010);

The Long Goodbye: Waning Russian Influence in the South Caucasus and Central Asia [Долгое прощание: ослабление влияния России в Закавказье и Центральной Азии] (2012); 'Russia's Geopolitical Compass: Losing Direction' [Геополитический компас России: потеря направления], в *Putin Again: Implications for Russia and the West* [Опять Путин: последствия для России и Запада] (2012);); 'Russian Foreign Policy Towards the West and Western Responses' [Российская внешняя политика в отношении Запада и мер Запада], в *The Russian Challenge* [Российский вызов] (2015); и введение к *The Struggle for Ukraine* [Борьба за Украину] (2017). Его статьи публиковались в *Guardian*, *Times*, *Telegraph*, *Independent*, *Newsweek*, а также на сайтах BBC.co.uk и CNN.com. Джеймс имеет ученую степень по иностранным языкам и международным отношениям, а также опыт работы в журналистике (в Москве в конце 1990-х годов) и в банковском секторе.

Досым Сатпаев – независимый политолог и директор казахстанской консалтинговой неправительственной аналитической организации «Группа оценки рисков» (Алматы), которая занимается исследованиями в области политических реформ, демократии, коррупции и прозрачности в Казахстане. С 2017 года он является членом Казахстанского совета по международным отношениям. С 2002 по 2004 год он был директором регионального отделения Института по освещению войны и мира в Казахстане. С 1997 по 2000 год работал старшим научным сотрудником Центра политических исследований «Институт развития Казахстана». Досым является автором многочисленных статей на тему международных отношений и политики в Казахстане. Он получил ученую степень кандидата политических наук в Казахском национальном педагогическом университете им. Абая.

Благодарности

Составление доклада с участием нескольких авторов, предметом которого является сложная движущаяся мишень (Назарбаев подал в отставку вскоре после завершения первого черновика), особенно по сравнению с написанием монографии с одним автором, напоминает старую шутку про Джинджер Роджерс: танцуя с Фредом Астером, она исполняла все те же танцевальные па, что и он, только задом наперед и на высоких каблуках. Любима Поллакова проделала именно это, справляясь с пропущенными сроками, собирая многочисленные внешние и внутренние рецензии, предлагая свои ценные комментарии по тексту и контролируя процесс в целом. В первую очередь мы благодарим ее.

Авторы также благодарят Элейн Конкиевич и других анонимных внешних рецензентов, которые потратили свое время и усилия на правку и сокращение материала. Программа исследования России и Евразии считает это неотъемлемой частью процесса. Мы также благодарим Касымхана Каппарова, Бенджамина Годвина и Тобиаса Воллмера. Ярослава Барбьери, Джиллиан Ханнас, Адам Ковальски и Екатерина Алейникова оказали неоценимую помощь в исследовании. Хелена Хендин перевела доклад на русский язык.

Как всегда, конструктивные замечания Робина Ниблетта, директора Chatham House, позволили придать законченный вид «Краткому обзору».

Chatham House выражает благодарность Фондам Открытое Общество за поддержку с распространением и переводом этого доклада.

В заключение мы выражаем благодарность внешним и штатным редакторам Chatham House Анне Браун и особенно Джейку Стэтхэму, который теперь является ветераном Программы исследования по России и Евразии, после его предыдущего титанического труда над «Русским вызовом» и «Борьбой за Украину». Поразительно, какие вопиющие погрешности им удается найти даже после того, как текст был много раз прочитан разными экспертами. Несмотря на все это, ответственность за любые ошибки лежит, конечно, только на авторах.

О программе исследования России и Евразии

Программа исследования России и Евразии в Chatham House является всемирно признанным центром по изучению и первоклассному анализу стран бывшего Советского Союза и того, как события в этом регионе влияют на страны Запада и на весь мир. Каждый год в рамках программы проводится 50–70 экспертных круглых столов с участием самых влиятельных деятелей и лучших аналитиков региона.

В настоящее время исследования сосредоточены на вопросах российской внешней политики и политике безопасности, в том числе в регионе Арктики; американо-российских отношений; внутренней динамики Украины и широкомасштабных трудноразрешимых конфликтов на постсоветском пространстве.

Последние публикации включают:

- *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges* [Реформы децентрализации в Украине с 2014 года: первые достижения и будущие вызовы] – Валентина Романова и Андреас Умланд, сентябрь 2019
- *Russia's Military Posture in the Arctic: Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment* [Россия – Военная позиция в Арктике: управление жесткой силой в условиях «низкого напряжения»] – Маттье Буле, июнь 2019
- *Political Elite Renewal in Georgia, Moldova and Ukraine* [Обновление политических элит в Грузии, Молдове и Украине] – Кристина Герасимова, май 2019
- *Russian Ground Forces Posture Towards the West* [Позиция сухопутных войск России по отношению к Западу] – Чарльз Дик, апрель 2019
- *Armenia's Foreign Policy Balancing in an Age of Uncertainty* [Баланс внешней политики Армении в эпоху неопределенности] – Анаит Ширинян, март 2019
- *Azerbaijan's Relations with Russia: Closer by Default?* [Отношения Азербайджана с Россией: по умолчанию ближе?] – Заур Шириев, март 2019
- *Moscow Rules: What Drives Russia to Confront the West* [Правила Москвы: что заставляет Россию противостоять Западу] – Кейр Джайлс, январь 2019
- *Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?* [Эффективны ли антикоррупционные реформы в Украине?] – Джон Лаф и Владимир Дубровский, ноябрь 2018

Независимое экспертное
мнение с 1920 года

Королевский Институт Международных Отношений
Chatham House

Площадь Сент-Джеймс, 10, Лондон SW1P 4LQ
Т +44 (0)20 7957 5700 Ф +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Номер регистрации благотворительной организации: 208223

ISBN 978-1-78413-375-7



9 781784 133757 >