

## Кыргызстан: преграды на пути государственного строительства

ЙОХАН ИНГВАЛЛ

### Предпосылки

В 1990-х годах Кыргызстан в основном приводился как пример успеха, достигнутого под руководством Аскара Акаева. Внешне кыргызское государство выглядело очень привлекательно на фоне остальных государств Центральной Азии за счет введения либеральной экономической политики, относительно оживленного гражданского общества и менее авторитарного политического климата. Однако реальная политическая ситуация, скрывающаяся за формальными структурами, никогда не была такой безоблачной, какой она представлялась в официальных заявлениях и международных декларациях.

В последние годы своего правления Акаев все больше и больше стал окружать себя и полагаться на узкий круг подчиненных. В таких условиях основные государственные структуры стали функционировать только с одной целью – обслуживать правящую Семью. В итоге правительство стало работать как гигантское частное имение, построенное на контроле за несколькими прибыльными отраслями промышленности<sup>1</sup>. Из членов президентской семьи наибольшей критике за расхищение государственных ресурсов подвергались Майрам Акаева, первая леди, зять президента, казахский бизнесмен Адиль Тойгонбаев, и старший сын президента Айдар Акаев. Например, говорили о том, что люди, лояльно относящиеся к сыну президента, занимали такие посты, как министр финансов, министр национальной безопасности и глава таможенной службы<sup>2</sup>.

События, развернувшиеся в марте 2005 года, после смещения Акаева с поста, никак не свидетельствуют о разрыве с прошлым, еще в большей степени указывая на процесс приватизации государственных учреждений в Кыргызстане. Пример того, на чем основывается президент Курманбек Бакиев в оказании поддержки, поучителен для понимания, как личностные отношения между людьми – предпочтительно на основе семейных связей – формируют политическую систему. В государственных сферах, находящихся под наибольшим контролем президента, стратегически важные посты заняла сеть родственников. Наиболее ясно это видно на примере Службы национальной безопасности (СНБ), самого эффективного государственного инструмента для манипуляций. До мая 2006 года СНБ возглавлял Таштемир Айтбаев, один из родственников президента. Помощником Айтбаева до назначения послом в Германию в марте 2006 года был Марат Бакиев, брат президента. Перестановка в правительстве в мае заключалась лишь в том, что Айтбаев на посту председателя СНБ был заменен другим лояльным союзником – Бусурманкулом Табалдиевым – при этом младший брат президента Жаныш Бакиев стал заместителем председателя.

Кроме того, та роль, которую ранее играл Айдар Акаев в контроле над бизнесом различного рода, по-видимому, перешла к Максиму Бакиеву, сыну

---

<sup>1</sup> Из беседы с государственным чиновником, Бишкек, февраль 2006 г.

<sup>2</sup> Андерс Ослунд “Экономическая реформа после революции в Кыргызской Республике”, *Демократизация* 13, № 4, 2005, стр. 477.

Бакиева.<sup>3</sup> Третий брат служит торговым представителем в посольстве Кыргызстана в Китае.

Важный вопрос при оценке – каковы будут последствия для функционирования государства, если политическая власть построена таким образом, чтобы служить частным интересам.

### **Последствия**

Для того чтобы Кыргызстан смог разорвать цепь приватизаций и исправить искаженную форму государственных учреждений, крайне необходимо провести реформы, особенно в двух секторах – в сфере налогообложения и в аппарате принудительного правоприменения (правоохранительные органы и вооруженные силы). Эти два столпа, на которых зиждутся последующие аспекты бюрократических процедур, служат основным критерием для функционирующего государства. Давайте рассмотрим, как эти фундаментальные аспекты постоянно служат целям, которые препятствуют началу государственного строительства с учетом интересов всего населения в целом.

### **Финансовый столп государства**

При Бакиеве деконструкция и приватизация политической власти усилились. На данный момент фактически ни один отдельно взятый лагерь не способен централизовать власть над налогообложением, правоприменением или законностью в пределах территориально-определенной области юрисдикции. В результате мы наблюдаем недостаточную защищенность в течение продолжительного периода времени, поскольку ни одно действующее лицо не в состоянии определить основные правила игры, такие, как способ добычи ресурсов или обеспечение гарантией прав собственности. При отсутствии гарантии соблюдения контрактов всегда будет существовать неопределенность в вопросе, будут ли ресурсы в наличии в дальнейшем и будут ли они гарантированы, что дает незначительный стимул для такого обложения налогом экономических потоков, который в итоге оптимизирует получение прибыли.<sup>4</sup>

Подобным же образом отсутствие основ безопасности жизни также мало стимулирует потенциальных государственных деятелей на развитие долгосрочных перспектив. Другими словами, отмечается не только серьезная нехватка в установлении четких и безопасных прав собственности, но и самый фундаментальный аспект – личная безопасность – также находится под постоянной угрозой из-за отсутствия надежных механизмов правоприменения (кроме использования насильственных методов). Самое очевидное свидетельство такой угрозы – около двадцати пяти заказных убийств высокопоставленных людей,

---

<sup>3</sup> Беседы автора с представителями кыргызских НПО, Бишкек, май-июнь 2006 года; *Евразиянет*, “Кыргызский президент назначает своего брата заместителем начальника Службы безопасности,” Ежедневный обзор кыргызской прессы, 3 марта 2006 г., доступен на [www.eurasianet.org/resource/kyrgyzstan/hypermail/200603/0002.shtml](http://www.eurasianet.org/resource/kyrgyzstan/hypermail/200603/0002.shtml).

<sup>4</sup> Наиболее откровенные факты такой динамики включают экономическую деятельность, осуществляемую такими фигурами, как Нурлан Мотуев, Рыспек Акматбаев и Баяман Эркинбаев. Тот факт, что двое последних были убиты, а Мотуев находится в заключении, не изменил сути системы.

которые произошли с марта 2005 года, главным образом на почве оспаривания права на доходную собственность.<sup>5</sup> Показательным в этом плане также является тот факт, что несколько членов парламента, в котором в основном преобладают бизнесмены, носят пуленепробиваемые жилеты.<sup>6</sup>

Пока такое положение дел останется неизменным, не будет долгосрочной стабильности или производства, а, следовательно, не будет устойчивого развития. Все будет направлено на эксплуатацию ресурсов с целью скорейшего личного обогащения. Поэтому ситуация в Кыргызстане не должна восприниматься как нелогичная. Существующий вакуум в сфере прав собственности, включая отсутствие механизмов разрешения споров (если не брать в расчет использование оружия), означает, что уже в течение долгого времени наблюдается недостаточная защищенность и что новые лица, пришедшие к власти, будут продолжать искать возможности отнять имущество, пока находятся на должности, которая им это позволяет.

Подводя итоги, можно сказать, что, таким образом, ключевым аспектом будет наличие или отсутствие неоспоримого контроля за потоком ресурсов. Чтобы подчеркнуть этот момент, мы можем воспользоваться метафорическим сравнением, проведенным Манкуром Олсоном между бандитом-гастролером и бандитом, постоянно проживающим в одном месте. Различие между ними кроется в проявлении последним всестороннего интереса к своей территории, поскольку он осуществляет монополистический контроль за налогообложением. Поэтому он может рассчитывать на управление своей территорией в течение более длительного времени, что дает ему стимул обеспечить общественный порядок и другие общественные блага, потому что со временем это ему даст увеличение сборов.<sup>7</sup> Для бандита-гастролера не характерно такое изменение в модели поведения, поскольку он в любое время может покинуть это место.

### ***Принудительный столп государства***

Во время «тюльпановой революции», произошедшей в марте 2005 года, правительство фактически перестало существовать. На самом деле государственные учреждения, ответственные за охрану закона и общественного порядка, в сущности развалились, как только приблизились демонстранты. Примерно в течение 24 часов, пока сохранялось состояние анархии, происходило массовое мародерство и быстрый захват собственности.<sup>8</sup> Это результат того, что такие жизненно важные государственные органы, как органы правоприменения, служили целям, отвечающим интересам правителя. Если отсутствуют руководящие структуры, автономные от правителя, то нет и независимых структур, способных выполнять свой профессиональный долг в том случае, когда правитель исчезает.

---

<sup>5</sup> Смотри Анара Табышалиева “Подъем политического насилия в Кыргызстане,” *Central Asia-Caucasus Analyst*, 25 января 2006 г, стр. 3-5.

<sup>6</sup> Беседа автора с членами Кыргызского парламента, Бишкек, июнь 2006 года.

<sup>7</sup> Манкур Олсон «Власть и процветание – Перерождение коммунистической и капиталистической диктатуры», Нью-Йорк, Basic Books, 2000, стр. 11.

<sup>8</sup> Более подробный отчет см. ICG, “Кыргызстан после революции,” *ICG Asia Report* no. 97, 4 мая 2005 г.

Само собой разумеется, что именно в такие периоды неопределенности, потрясений и вакуума власти возрастает потребность в защите. Однако когда правительство неспособно выполнять эту задачу, могут возникнуть другие неофициальные организации для обеспечения защиты. Этот процесс развернулся в Кыргызстане с того времени, как сбежал Акаев. Агрессивное перераспределение ресурсов и соответствующей власти было связано с организованными преступными группами, которые ухватились за возможность расширить свои позиции до государственной сферы, открыто угрожая тем политическим деятелям, бизнесменам и членам гражданского общества, которые выступали против таких перемен.<sup>9</sup>

Однако недостаток в правоприменении возник не вдруг. При Акаеве эти структуры функционировали главным образом для того, чтобы защищать частные интересы правящей семьи. Например, сын президента имел большие рычаги воздействия на органы принуждения, и использовал эту поддержку, чтобы защитить свое право на ресурсы, которые он сам себе приписывал.<sup>10</sup> Поэтому основная проблема связана со слабостью всей системы правоприменения, которой можно легко манипулировать, чтобы она служила индивидуальным интересам. Будучи таковой, в плане сосредоточения на формальных законах поведения в этих органах она малоэффективна, поскольку в действительности ее функционирование и неавтономно, и не придерживается твердо официальных предписаний. Они могут быть эффективными как инструмент подавления, но при столкновении с серьезной проблемой, как это было в марте 2005 года или во время Аксыйского кризиса тремя годами ранее, проявляются все их слабости. Это очень логично и свойственно личностному методу правления. В свете таких обстоятельств драматические события 24 марта должны рассматриваться как демонстрация окончательного провала такой тактики. Такой исход вовсе не уникален. Он напоминает то, что произошло на Филиппинах при наследственном правлении Фердинанда Маркоса, или на Гаити при Жан-Клоде Дювалье, – режимы, которые довели клептократию и личное правление до крайности, что со временем настолько разрушило основание системы, что ее крах был неизбежен. Прочитую Герардо Мунка и Ричарда Снайдера:

“Поскольку в своем правлении единоличные правители в значительной степени полагаются на взаимосвязь руководитель-подчиненный, на высшие руководящие посты в вооруженных силах и других государственных учреждениях обычно они назначают своих близких друзей, родственников и подчиненных. Это может создать ‘стеклянное перекрытие из близких друзей’, которое отторгает чиновников, кадровый состав и бюрократов, таким образом потенциально генерируя большую армию раздраженных действующих лиц, склонных в случае кризиса повернуть против режима.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> См. Эрика Марат «Атака на ведущих кыргызских активистов» *Eurasia Daily Monitor*, 14 апреля 2006.

<sup>10</sup> Беседы автора с представителем Института общественной политики, Бишкек, февраль 2006 года.

<sup>11</sup> Герардо Мунк и Ричард Снайдер “Отображение политических режимов: Как концепции, которыми мы пользуемся и то, как мы измеряем их формирует мир, который мы воспринимаем”, Доклад, представленный на Ежегодной встрече Американской ассоциации политических наук, Чикаго, 2-5 сентября 2004 г..

В случае с Кыргызстаном заместитель директора Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы описал эту ситуацию следующим образом: “При Акаеве происходила частая смена кабинета министров: новый министр увольнял всех старых сотрудников и нанимал только своих родственников. Следующий министр делал в точности то же самое. Но новые сотрудники не знали, как работать. Только вообразите себе ветеринара-хирурга, работающего в канцелярии”.<sup>12</sup>

### **Заключение**

Когда извлечение краткосрочной выгоды, подкрепленное манипуляцией через механизмы правоприменения, превалирует, как в Кыргызстане, это указывает на *правовой вакуум*. Таким образом, несмотря на то, что наследие Акаева можно увидеть в **нескольких областях, нигде оно не является столь важным для развития государства, как в правовой области**. Ключевой аспект – это то, как Акаеву удалось играть всеми против всех.

Та же самая логика наблюдается и после того, как Акаев ушел со сцены. Ни одна из существующих структур – ни государство, ни бизнес, ни организованная преступность – не в состоянии консолидировать власть. В Кыргызстане, как нам кажется, сложилась такая система, в которой ни один из секторов - официальный и неофициальный - не доминирует. Можно сказать еще точнее, они не просто сосуществуют, а сотрудничают между собой. Во-первых, правительство не заинтересовано в создании налоговой базы, которая могла бы предусматривать услуги, которые могли бы конкурировать и превосходить таковые, предоставляемые преступниками, особенно пока самыми большими неплательщиками налогов являются государственные чиновники, как заявил чиновник высокого уровня из налоговой полиции.<sup>13</sup> Во-вторых, правительство не дает людям такую защиту, которая могла бы сократить спрос на альтернативные источники защиты. В итоге существующий баланс между официальным и неофициальным, между государственным и частным, между политиками и бизнесменами или организованной преступностью представляет собой своего рода равновесие на “лезвии ножа”, в котором ни одна из групп не способна пробиться наверх.<sup>14</sup>

Таким образом, в заключение можно сказать, что незаконное присваивание природных ресурсов, выгодных предприятий и политических учреждений в Кыргызстане, так же, как и манипуляции правоохранительными органами, миновали стадию, когда они были особенностью переходной реструктуризации, и прочно закрепились в постоянной, системной динамике, которая вряд ли исчезнет, если не предпринять серьезных усилий. Отсюда, учитывая то, как устроена система власти в Кыргызстане, кажется, что руководство мало заинтересовано в создании

---

<sup>12</sup> Цитируется из работы Института общественной политики, *Кыргызстан кратко*, номер 3, 2006 г.

<sup>13</sup> Из беседы автора с высокопоставленным чиновником из налоговой инспекции, Бишкек, июнь 2006 г..

<sup>14</sup> Эту концепцию можно найти в работе Timothy Frye and Ekaterina Zhuravskaya, “Rackets, Regulation, and the Rule of Law,” *The Journal of Law, Economics & Organization* 16, no. 2, 2000, p. 482.

сильного государства. То, что появилось – это элита, которая выживает за счет контроля над рядом экономических источников. Поэтому критическим вопросом будущего развития должен стать - как не допустить, чтобы люди использовали государственные учреждения для извлечения личной прибыли.

*Йохан Энгвалл является кандидатом в доктора в институте Центральная Азия-Кавказ и Программы Исследования Шелкового пути, объединенного трансатлантического центра исследований и политики, являющегося филиалом университета SAIS-Johns Hopkins и университета Упсалы. Он также является приглашенным исследователем в центре социальных исследований в Американском университете –Центральная Азия, Бишкек, Кыргызстан.*