

РЕФОРМЫ В УЗБЕКИСТАНЕ:

МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

18 февраля 2003 г.



СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	i
I. ВВЕДЕНИЕ	6
II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	3
A. Политические изменения после 11 сентября	3
B. Права человека.....	6
1. Аресты по религиозным или политическим мотивам	6
2. Правозащитные организации.....	8
3. пытки.....	9
C. Средства массовой информации	10
III. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ: УЗБЕКИСТАН И МВФ	13
A. Узбекская экономика	13
B. Программа МВФ и правительственные реформы.....	15
1. Либерализация валютного рынка.....	16
2. Сельскохозяйственная реформа	17
3. Банковский сектор	19
4. Либерализация торговли.....	20
5. Улучшение делового климата	23
C. Экономические перспективы и рост бедности.....	24
IV. СОПРОТИВЛЕНИЕ РЕФОРМЕ	27
Политическая элита и ее интересы	27
A. Бюрократия	29
B. Общество	30
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	31
ПРИЛОЖЕНИЯ	
A. Карта Узбекистана	37
B. Сокращения	38

РЕФОРМЫ В УЗБЕКИСТАНЕ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

С октября 2001 года Узбекистан является ключевым союзником США в военной кампании в Афганистане. США создали здесь свою военную базу, а в марте 2002 г. было подписано далеко идущее Соглашение о стратегическом партнерстве. Однако Узбекистан не совсем удачно вписывается в кампанию под названием "Несокрушимая Свобода". Он является одним из наиболее авторитарных пост-советских государств, которое лидирует в области нарушений прав человека, а узбекская экономика по-прежнему больше напоминает советскую систему централизованного планирования, чем рыночную.

Казалось, что новые отношения с США открыли путь для широких политических и экономических реформ. В начале 2002 года многие полагали, что Узбекистану представилась возможность для проведения реформ в благоприятном международном климате. В данном отчете содержится вывод, что на данный момент реформы в целом не удалась и что нынешняя международная политика вряд ли убедит правительство существенно изменить курс в 2003 году.

В стране сохраняются многие структуры советской системы: от репрессивных правоохранительных органов до экономической системы, где по-прежнему доминирует государство. Средства массовой информации имеют очень мало свободы, выборы проходят под полным контролем исполнительной власти, легальная политическая оппозиция отсутствует, а противники режима повсеместно преследуются. По меньшей мере, 7000 человек заключены в тюрьмы за религиозные или политические убеждения; пытки и жестокое обращение в милицейских изоляторах и тюрьмах являются обычной практикой.

Репрессивному политическому аппарату соответствует экономическая система, при которой малочисленная элита управляет ключевыми экспортными отраслями, обеспечивая при этом свое личное обогащение. Однако экономика в целом не дает возможности для значительного роста частного сектора. Бизнесмены сталкиваются с враждебной бюрократией, вмешательством государства, высокими налогами и постоянно меняющейся правовой средой. Судебная система обеспечивает слабую защиту контрактов, а система множественных обменных курсов иностранной валюты гарантирует доступ к долларам США лишь для немногих избранных бизнесменов, имеющих связи с государственными чиновниками.

Государство по-прежнему играет доминирующую роль в сельском хозяйстве, и большую часть сельскохозяйственного производства составляет хлопок, производимый по государственному заказу. У фермеров не остается почти никакой прибыли от экспортных культур. Бедность резко увеличивается, а с ней и чувство безнадежности, особенно среди молодежи. Нелегальный приток безработных в города растет с рекордной скоростью и ведет к появлению маргинализованного, озлобленного меньшинства. Социальное недовольство угрожает подорвать стабильность и создает благодатную почву для деятельности исламских радикальных групп. Лишь трудовая миграция в другие страны служит чем-то вроде предохранительного клапана.

В данном отчете анализируются обещания узбекского правительства изменить систему. В то время как политические реформы были намечены в соглашении с США, экономические реформы стали предметом подробного плана,

составленного совместно с МВФ. В данном отчете рассматривается, в какой мере правительство выполнило свои обязательства и что ему еще предстоит сделать.

Политические реформы в целом отсутствуют. Международные организации не проводили официального мониторинга референдума, прошедшего в январе 2002 года, однако наблюдатели пришли к выводу, что его результаты были по большей части подтасованы в пользу правительства. Электорат одобрил продление срока правления президента Каримова на два года и создание нового двухпалатного парламента взамен однопалатного «карманного» органа, но без каких либо признаков того, что парламентские выборы, запланированные на конец 2004 года, будут более демократическими.

В области прав человека сделаны небольшие позитивные шаги в виде уменьшения арестов в начале 2002 г. и регистрации одной правозащитной организации в марте 2002 года. Однако аресты на основании политических или религиозных убеждений продолжаются: в 2002 году сотни людей были приговорены в ходе судебных процессов, не отвечавших международным требованиям. Ряд получивших широкую огласку случаев пыток и убийств в тюрьмах подрывают позитивные сдвиги, такие как визит Специального Докладчика ООН по проблеме пыток. Другим правозащитным организациям, пытающимся зарегистрироваться, было отказано, и в течение 2002 года было арестовано несколько активистов-правозащитников. Яркие высказывания президента Каримова о судебной реформе пока не переросли в реальные улучшения.

Программа штатного мониторинга МВФ [Staff Monitored Program (SMP)], согласованная в январе 2002 года, должна была привести к крупным сельскохозяйственным реформам, совершенствованию банковской системы, либерализации торговли и сдвигам в направлении валютной конвертации к июлю 2002 года. Правительство не выполнило ни одной из ключевых задач, хотя и выполнило менее трудные технические требования. Главная цель – сдвиги в либерализации валютного рынка и конвертация узбекского сума – не была достигнута, однако имели место некоторая

девальвация официальных обменных курсов и ограниченное ослабление валютного режима.

После того как правительство не сумело воспользоваться продлением срока программы реформ еще на два месяца, в сентябре 2002 г. миссия МВФ отбыла из страны, предложив вернуться только после того, как основные требования будут выполнены. Более того, за этой неудачей последовали непопулярные решения правительства, включая новые тарифы на импорт и требования дополнительной документации от частных торговцев, что нанесло серьезный урон трансграничной торговле и привело к тому, что базары по всей стране опустели. Последующие указы подорвали правовую основу деятельности приватизированных предприятий намеком на то, что они могут быть национализированы; были также наложены ограничения на капитал компаний, занимающихся импортом-экспортом, что исключало возможность участия в торговле малых и средних компаний.

Причины, по которым правительство не сумело воспользоваться более благоприятной внешней ситуацией и широкой международной поддержкой для продвижения реформы сложны, но в основном связаны с политической системой, где на всех уровнях преобладает кровная заинтересованность в сохранении существующего положения. Бюрократическая машина, которая страшится перемен и не способна осуществлять реформы, также тормозит любые программы. Народ, имеющий долгую историю авторитарного правления, тоже не готов действовать независимо и бороться за новые свободы.

Посещающие страну западные законодатели и чиновники склонны принимать реформаторскую риторику президента Каримова за чистую монету. Очень немногие открыто критиковали режим за ужасающие нарушения прав человека, и почти никто не говорил публично об отсутствии действующего парламента или свободной прессы. Хотя в период военных действий без компромиссов не обойтись, подобное отстранение от злоупотреблений режима не помогает тем представителям элиты, которые давно пытаются осторожно продвигать реформы изнутри. Таких людей мало и у них нет достаточного влияния для осуществления реальных перемен. Но они являются потенциальными лидерами в будущем, которых

западные партнеры Узбекистана должны поддерживать, вместо того, чтобы поддерживать нынешнюю коррумпированную элиту, мало заинтересованную в успехе каких-либо реформ.

В 2002 году Узбекистан имел реальные возможности для продвижения реформ. Но чем дольше будет длиться торможение реформ, тем труднее будет осуществить перемены мирным путем. Необходимость в реформе представляется еще более насущной в связи со слухами о нездоровье президента Каримова, которым все больше верят. Существует опасность, что внутренняя борьба за выдвижение преемника может привести к серьезной дестабилизации при отсутствии нормального политического процесса смены высшего руководства и на фоне резкого экономического спада. Будущее Узбекистана представляется мрачным, если не будут проведены серьезные экономические и политические реформы. Экономический рост не соответствует росту населения; безработица существует повсеместно, а масштабы бедности становятся все более удручающими. Эти реформы необходимы именно сейчас. Задержка может означать, что они не будут осуществлены никогда.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Узбекистана:

По экономической политике

1. Добиться решения оставшихся вопросов Программы штатного мониторинга МВФ, включая:
 - (а) девальвацию и шаги в направлении конвертации сума, а также либерализацию доступа к иностранной валюте;
 - (б) серьезные меры по снижению роли государства в установлении цен на сельскохозяйственную продукцию, которые позволят фермерам иметь выбор при продаже хлопка и зерна.
2. Отменить правительственные указы, грозящие вновь национализировать приватизированные предприятия.
3. Отменить указы и нормативные акты, ограничивающие трансграничную торговлю, в частности, постановление о

минимальном размере компаний, занимающихся экспортно-импортными операциями; отменить высокие тарифы с частных торговцев.

По политической реформе

4. Начать переход к большему политическому плюрализму, в том числе:
 - (а) разрешить регистрацию в Министерстве юстиции всех политических партий, правозащитных групп и других НПО;
 - (б) реформировать сложную процедуру регистрации и таким образом устранить страхи независимых организаций потерять вновь свой легальный статус.
5. Перенести парламентские выборы на начало 2004 года, приняв пакет мер, призванных:
 - (а) гарантировать, что всем зарегистрированным общественным и политическим движениям будет разрешено зарегистрировать своих кандидатов на выборы;
 - (б) реформировать законы о выборах и политических партиях с целью упростить процедуру регистрации кандидатов, в соответствии с существующими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ;
 - (в) ввести новые положения, позволяющие финансирование политических партий из независимых источников;
 - (г) включить представителей всех политических партий в избирательную комиссию; и
 - (д) реформировать положения о работе парламента, чтобы обеспечить депутатам реальный доступ к информации, обязать министров выступать на публичных слушаниях и создать реальные возможности для дебатов.

По правам человека

6. Безотлагательно принять меры по прекращению несанкционированных арестов и нарушений прав человека со стороны правоохранительных органов и

внедрить рекомендации Специального Докладчика ООН по проблемам пыток.

7. Создать независимую комиссию по расследованию всех жалоб на жестокое обращение милиции и всех случаев гибели в местах содержания под стражей; комиссия должна иметь полномочия публично оглашать результаты расследований и возбуждать уголовные дела против чиновников.
8. Использовать амнистию, объявленную 6 декабря 2002 г., для освобождения заключенных, арестованных по религиозным или политическим мотивам, обеспечив, принятие решения об освобождении авторитетной комиссией, а не тюремной администрацией.

По средствам массовой информации

9. Прекратить преследование журналистов за критические статьи и следить за тем, чтобы министры проводили пресс-конференции и открыто отвечали на вопросы прессы о принятых ими решениях.
10. Следить за тем, чтобы новые законы о СМИ не ограничивали доступ к информации и не вводили новые виды правонарушений, которые ограничивали бы свободу прессы.

Правительству Соединенных Штатов:

11. Представить публичный доклад Конгрессу в марте 2003 г. о выполнении обеими сторонами обязательств по Соглашению о стратегическом партнерстве с Узбекистаном.
12. Использовать элементы этого соглашения, касающиеся демократизации, для выработки совместно с правительством Узбекистана более детального государственного документа о мерах по проведению политической реформы, содержащего конкретные задачи избирательной реформы и проведения досрочных выборов в парламент.

Международному валютному фонду:

13. Настаивать на реальном и полном выполнении условий Программы штатного мониторинга МВФ [Staff Monitored

Program (SMP)] до начала каких-либо обсуждений резервного соглашения.

Другим международным финансовым институтам:

14. По-прежнему ставить кредитование в зависимость от перемен в макроэкономике и от выполнения программы реформ МВФ.
15. Отказываться в новом финансировании сельскохозяйственного сектора до тех пор, пока не начнется осуществление серьезных реформ, включая решение проблемы детского труда и эксплуатации фермеров.

Европейскому Союзу:

16. Использовать Договор о партнерстве и сотрудничестве с Узбекистаном для постановки вопросов демократизации, прав человека и экономической реформы; составить график проведения реформ во всех трех областях.
17. Выработать более согласованные с США, и где возможно – с Российской Федерацией – позиции государств для проведения единой политики поддержки реформ.

Европейскому банку реконструкции и развития:

18. Настаивать на том, чтобы ежегодное совещание ЕБРР в Ташкенте в мае 2003 г. проводилось в атмосфере открытости, не обходя вниманием политические и экономические проблемы, стоящие перед Узбекистаном, и, в частности:
 - (а) обеспечить доступ на ежегодное совещание международным и местным НПО и другим независимым группам, включая правозащитные организации;
 - (б) обеспечить выдачу виз и аккредитации всем журналистам и делегатам, а также предоставить независимым экспертам возможность выступить и принять участие в совещании, в соответствии с правилами ЕБРР;
 - (в) организовать освещение совещания независимым телевизионным продюсером по узбекскому телевидению с полным и правильным переводом.

Международным донорам:

19. Усилить работу с гражданским обществом, в особенности укрепляя и поддерживая консультационные усилия, создание объединений, юридическую помощь, а также оказывая давление с этой целью на местные власти и центральное правительство.
20. Усилить поддержку СМИ, включая обучение журналистов и помощь ассоциациям журналистов, поддерживать также новые независимые информационные источники.
21. Усилить подготовку и меры по защите активистов-правозащитников и поддержать распространение их деятельности на такие области, как экономические права.

Ош/Брюссель, 18 февраля 2003 г.

РЕФОРМЫ В УЗБЕКИСТАНЕ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

I. ВВЕДЕНИЕ

С момента обретения независимости в 1991 году Узбекистан следует по собственному пути политического и экономического развития, не проявляя сильного стремления к политическому плюрализму или открытой экономике и, по сути, сохраняя старые советские структуры. Государство остается диктатурой, во главе которой стоит президент Ислам Каримов: здесь нет законных оппозиционных партий и свободных выборов. Закрытая экономика управляется главным образом в интересах малочисленной группы привилегированных семей, члены которых входят в правительство или приближены к нему.

Реальная политика делается вдали от взоров общественности, в порядке неформальных договоренностей между могущественными группировками, в которых политическая власть сочетается с экономическими интересами. Их часто называют кланами, но они не обязательно формируются на основе родственных связей; определенную роль здесь играет региональная принадлежность, но зачастую альянсы строятся попросту на взаимных интересах различных участников. Эта элита и управляет страной, мало заботясь о более широких слоях общества и обладая лишь ограниченным видением будущего развития. В стране царит разгул коррупции, которая достигла вершин политической системы.

Экономические реформы проводятся по так называемой "узбекской модели" развития. На практике это означает почти полное отсутствие серьезных структурных реформ, а экономика едва ли стала более открытой, чем в советские времена. Некоторое продвижение, достигнутое в первые годы независимости, прервалось в 1996 году, когда правительство столкнулось с экономическим кризисом и ввело контроль за

конвертацией иностранной валюты. С тех пор валютные ограничения породили процветающий "черный" валютный рынок. С 1997 года иностранные инвестиции почти полностью прекратились. Экономика выживает за счет валютных поступлений от экспорта товаров, в первую очередь хлопка и золота, приносящих ежегодно около 3 млрд. долларов США – достаточно, чтобы удерживать на плаву государственные предприятия и сохранять некоторые виды социального обеспечения, но недостаточно для поддержания роста.

Уже в августе 2001 года, когда МГПК опубликовала отчет, посвященный Узбекистану,¹ политическая и экономическая системы, похоже, пришли в состояние застоя: недовольство людей своим материальным положением увеличивалось, а политическая оппозиция все больше направлялась в русло радикальных исламистских групп, таких как Исламское движение Узбекистана (ИДУ). В апреле того же года представитель МВФ покинул Ташкент, не получив замены, поскольку Фонд посчитал, что не способен влиять на ход реформ. США сократили почти все программы в области макроэкономических реформ, разочаровавшись отсутствием приверженности правительства курсу на реальные перемены. Положение с правами человека явно ухудшилось, когда число политических заключенных и узников совести превысило 7000 человек, а какие-либо признаки усиления политического плюрализма отсутствовали.

Узбекские чиновники указывали тогда на сложную ситуацию по безопасности в регионе и угрозу со стороны базирующихся в Афганистане

¹ Отчет №21 МГПК – Азия, *Узбекистану десять: репрессии и нестабильность*, 21 августа 2001 г. [ICG Asia Report №21, *Uzbekistan at 10: Repression and Instability*, 21 August 2001.]

и Таджикистане групп боевиков как на главную причину отсутствия либерализации. Новая геополитическая ситуация, которая начала складываться после 11 сентября 2001 года, похоже, создала возможность для Узбекистана изменить свою позицию в сфере безопасности. В начале подготовки военной кампании против талибов в Афганистане президент Каримов предложил Соединенным Штатам использовать военную базу в Узбекистане. Была переоборудована база в Ханабаде, расположенная близ города Карши на юге страны. Она использовалась в основном как база материально-технического снабжения и, как сообщалось, для некоторых специальных операций, и количество размещенных там сил было невелико: около двух тысяч человек на конец 2002 года. Но база была явно необходима США на начальном этапе военной кампании, особенно ввиду весьма реальных сомнений относительно долгосрочной жизнеспособности баз в Пакистане и на Ближнем Востоке.

Важнее, пожалуй, то, что возглавляемая США военная кампания в Афганистане нанесла жестокий урон более серьезной угрозе безопасности узбекского режима – Исламскому движению Узбекистана. Его базы на севере Афганистана были уничтожены, а многие последователи движения, как полагают, погибли во время боевых действий.² Его лидер Джума Намангани, по сообщениям, был убит, хотя по-прежнему ходят слухи о том, что он жив. Несомненно, что оставшиеся члены ИДУ продолжают действовать, но организационная база движения уничтожена.

Узбекистан извлек огромную выгоду из возглавляемой США кампании в Афганистане, но отношения двух стран не всегда были просты. История Моста дружбы, соединяющего Узбекистан и Афганистан, вызвала большое разочарование среди западных дипломатов в октябре-ноябре 2001 года. Международные агентства хотели открыть мост, который был закрыт на протяжении четырех лет, чтобы организовать доставку продовольственной помощи в северный Афганистан. Узбекистан же

сослался на соображения безопасности и отказал им. В итоге только личный визит Государственного Секретаря США Колина Пауэла в начале декабря убедил узбекское руководство открыть границу.

Несмотря на эти первоначальные сложности в отношениях, ряд новых соглашений стал предзнаменованием возможного нового открытия Узбекистана для Запада и, в частности, США. Первым таким соглашением стал меморандум о поддержке экономической реформы, подписанный в ходе визита заместителя премьер-министра Рустама Азимова в Вашингтон в ноябре 2001 года. В документе говорилось об обещании США предоставить дополнительно 150 млн. долларов в качестве финансовой помощи. Никакого упоминания о политической реформе или правах человека там не содержалось.³

Уверившись в более широкой международной поддержке, узбекское правительство обратилось к МВФ для обсуждения новой программы реформ, которая могла бы повлечь за собой внешнюю финансовую поддержку. В январе 2002 года было подписано соглашение – так называемая "Программа штатного мониторинга" (ПШМ) [Staff Monitored Program] (SMP) – обязывающее правительство провести ряд первоначальных реформ, прежде чем станет возможным обсуждение финансовой поддержки.

Второе и более всеобъемлющее соглашение с США – Декларация о стратегическом партнерстве – было подписано в марте 2002 года во время визита президента Ислама Каримова в Вашингтон. В нем был обозначен более подробный перечень договоренностей, включающих: сотрудничество в области безопасности; экономические реформы; гуманитарные вопросы; правовые вопросы, включая сотрудничество с правоохранительными

² См. Доклад МГПК. *ИДУ и Хизб-ут-Тахрир: воздействие кампании в Афганистане*. 30 января 2002 г. [ICG Briefing. *The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign*. 30 January 2002.]

³ "Меморандум о взаимопонимании между Правительством Узбекистана и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем развитии двухстороннего сотрудничества и поддержке экономических реформ в Узбекистане". Опубликовано в газете "Правда Востока" 6 декабря 2001 г.

органами; а также сотрудничество в области демократизации.⁴

Именно эти два соглашения – совместная политическая декларация с США и Программа штатного мониторинга МВФ – казалось, заложили основу для нового старта политических и экономических реформ. Многие наблюдатели говорили об "открывающихся возможностях" для Узбекистана и Центральной Азии в целом. Внезапно обратив на себя внимание всего мира и пользуясь огромным расположением иностранных держав после оказанного им содействия в ходе кампании в Афганистане, в 2002 году Узбекистан получил прочную базу для продвижения вперед реформ.

⁴ Странным образом "Декларация о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Соединенными Штатами Америки" не была опубликована после ее подписания и появилась лишь позже в независимой прессе. Декларация по-прежнему отсутствует на Интернет-сайтах Американского правительства. Этот документ обязывает Узбекистан к:
"- дальнейшему укреплению и развитию демократических ценностей в обществе, гарантируя уважение прав и свобод человека на основе общепризнанных принципов и норм международного права;
- укреплению роли демократических и политических институтов в жизни общества; созданию истинной многопартийной системы; развитию политической культуры и политической активности граждан; обеспечению свободных и справедливых выборов, политического плюрализма, разнообразия мнений и свободы их выражения; а также обеспечению независимости средств массовой информации;
- дальнейшему укреплению и развитию негосударственных структур, включая неправительственные и общественные организации, независимые СМИ, а также органы самоуправления, и упрощению процедуры их регистрации;
- обеспечению реализации конституционного принципа разделения власти, совершенствованию законодательного процесса и усилению надзорных функций законодательной власти, в том числе посредством создания свободно избираемого многопартийного двухпалатного органа законодательной власти".

II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

A. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПОСЛЕ 11 СЕНТЯБРЯ

"[Мы привержены] укреплению роли демократических и политических институтов в жизни общества; созданию истинной многопартийной системы; развитию политической культуры и политической активности граждан; обеспечению свободных и справедливых выборов [и] политического плюрализма..."⁵

Подобные далеко идущие обязательства по проведению политической реформы содержались в этом политическом меморандуме, подписанном с США. Тем не менее, ни одно из них не было реализовано в течение 2002 года. Они были согласованы после референдума, проведенного 27 января 2002 года, который уже противоречил духу этих обещаний

На референдуме избиратели голосовали за два изменения в Конституции: предоставление президенту Каримову двух дополнительных лет пребывания на посту (путем увеличения срока президентского правления до семи лет) и создание двухпалатного парламента с нижней палатой, впервые формирующейся из профессиональных парламентариев. Этот второй вопрос – новый парламент – получил поддержку Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Европейского Союза, которые надеялись, что это может стать, по крайней мере, основой создания более компетентного законодательного органа. Но вопрос о продлении президентских полномочий Каримова был, очевидно, добавлен позже и вызвал некоторую тревогу среди международных наблюдателей.

Официальным объяснением было то, что президенту предстояло еще многое сделать за три года, оставшиеся до следующих выборов. Неофициально многие наблюдатели полагали, что, по сути, это означало провозглашение себя

⁵ "Декларация о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Соединенными Штатами Америки", 12 марта 2002 г.

пожизненным президентом.⁶ Согласно официальным данным, в голосовании участвовали 91,58 процента избирателей; из них 93,68 процента одобрили создание двухпалатного парламента и 91,87 процента высказались за продление президентских полномочий.⁷ Результаты референдума были по существу подтасованы: создавался огромный нажим с целью добиться утвердительного голосования. Во многих местах главы семей голосовали за всех членов семьи, а в большинстве мест главы администраций и махаллей (местных общин) оказывали сильное давление на людей, чтобы обеспечить их явку на голосование. Независимый мониторинг со стороны международных организаций или местных НПО отсутствовал. Последним не было разрешено проводить наблюдение, и хотя в стране присутствовали 130 международных наблюдателей, ни один из них не являлся независимым.⁸ "У меня сложилось впечатление, как будто они были туристами, которые принимали подарки и которых хорошо развлекали в обмен на их поддержку референдума", - сказал председатель одной ташкентской махалли. "У них не было интереса говорить правду, президента они тоже не критиковали. Для них это просто было хорошей возможностью бесплатно посетить Узбекистан".⁹

Международный резонанс был негромким. Узбекистан получил символическое нареkanie Госдепартаментa США, однако этот вопрос даже не был затронут на встрече американских законодателей и президента Каримова,

состоявшейся перед голосованием.¹⁰ Через два дня после референдума Помощник Госсекретаря по европейским и евразийским делам А. Элизабет Джоунс объявила о трехкратном увеличении американской помощи Узбекистану – до 160 млн. долларов - что делало любую критику еще более бессмысленной.¹¹

Многие международные наблюдатели не считали референдум о продлении президентских полномочий особенно значимым, полагая, что при необходимости Каримов так или иначе нашел бы способ продлить свое пребывание у власти. Однако в Узбекистане назрела необходимость в "круговороте" элиты и в политической перестановке в верхах. Прецедент, созданный референдумом и международным откликом на него, чрезвычайно опасен, поскольку позволяет правительственным чиновникам полагать, что дальнейший подрыв избирательной системы не будет иметь серьезных последствий.

Причиной такой неоднозначной международной реакции отчасти явилась общая поддержка идеи новой парламентской структуры. Двухпалатный парламент потенциально представляет собой шаг вперед для демократических институтов в Узбекистане, хотя мотивом его создания, возможно, было скорее желание ослабить оппозицию Каримову со стороны областных элит, чем поддерживать политический плюрализм.¹²

Более существенный вопрос – будут ли выборы в новый парламент сколько-нибудь свободными или справедливыми. В настоящее время ни одна

⁶ К примеру, "Президент пожизненно: Ислам Каримов обеспечил себе еще восемнадцать лет правления", Независимая газета [Москва], 29 января 2001 г. Источник: http://www.ng.ru/cis/2002-01-29/6_karimov.html.

⁷ Хотя эти цифры не имеют никакой серьезной связи с реальными намерениями избирателей, пожалуй, интересно отметить, они свидетельствуют о снижении заявленной поддержки по сравнению с 1995 годом, когда 99,6 процента избирателей проголосовало за продление срока правления президента с 1997 до 2000 года.

⁸ В число этих довольно странным образом подобранных наблюдателей входили Председатель Центральной избирательной комиссии Беларуси Лидия Ермошина и Председатель ЦИК Азербайджана. Ни одна из этих стран не прославилась своими демократическими процедурами выборов. См. пресс-выпуск пресс-службы президента от 29 января 2002 г. Источник: <http://www.press-service.uz/rus/pressa/p01292002.htm>.

⁹ Интервью МГПК, Ташкент, октябрь 2002 г.

¹⁰ "ВОПРОС: Джон Макледер, Интервьюс. Я хотел спросить, с тех пор как Вы прибыли сюда, возникал ли во время обсуждений вопрос о [предстоящем] референдуме о продлении срока президентских полномочий Президента Каримова...?"

СЕНАТОР ЛИБЕРМАН: Эта тема не возникала ни на одной из наших встреч".

Стенограмма пресс-конференции делегации Сената США во главе с сенаторами Джозефом Либерманом и Джоном МакКейном, 6 января 2002 г., Ташкент.

¹¹ "Соединенные Штаты обещают Узбекистану 160 миллионов долларов" ["United States Pledges \$160 million to Uzbekistan"], UzReport, 29 января 2002 г., источник: www.uzreport.com.

¹² См. Алишер Илхамов, "Контролируемая демократия в Узбекистане", "Controllable Democracy in Uzbekistan" *Middle East Report*, весна 2002 г.

оппозиционная партия не является законно зарегистрированной. Западные страны подталкивают правительство к тому, чтобы зарегистрировать партию "Бирлик", и ей было разрешено провести областные съезды, необходимые для процедуры регистрации. Она может быть зарегистрирована в 2003 году, но скорее как "общественная организация", а не как политическая партия.¹³

Новый парламент будет состоять из двух палат. Нижняя Законодательная палата, где на постоянной основе будут работать 120 депутатов, будет избираться напрямую из территориальных округов. Депутаты Верхней палаты, или Сената, будут избираться из местных советов – по шесть от каждой области, а еще шестнадцать будут назначаться президентом. Роль верхней палаты – представлять интересы регионов; она будет иметь полномочия вносить изменения в законодательство или задерживать принятие законов. Она также примет на себя часть полномочий, связанных с назначениями, включая утверждение кандидатуры премьер-министра.¹⁴

В новых законах о парламенте определены некоторые из его структур и полномочий, но почти ничего не сказано о том, как он будет избираться. Предыдущие выборы были явно подтасованы, и ни один из оппозиционных кандидатов не был избран.¹⁵ Законы о выборах в Олий Мажлис [парламент], о Центральной избирательной комиссии и о политических партиях требуют основательного пересмотра согласно рекомендациям ОБСЕ.¹⁶ В настоящее время существуют три способа стать кандидатом в депутаты: как представитель существующих региональных законодательных органов, как представитель политической партии, собравший 5000 подписей, или как представитель

"инициативной группы избирателей", собравшей подписи 8 % избирателей в округе. С принятием этих новых законов только политические партии и группы избирателей смогут выставлять своих кандидатов в новый парламент, тогда как региональные законодательные органы будут направлять своих представителей в Сенат.

Для проведения выборов, обеспечивающих хоть какую-то степень политического плюрализма, правительству необходимо менять и закон, и процедуру выборов.

Прежде всего, это невероятно сложная и запутанная процедура регистрации политических партий, гарантирующая, что ни одна оппозиционная группа не имеет законного права функционировать. Оппозиционная партия "Бирлик" начала эту длительную процедуру, которая может привести к регистрации, путем проведения ряда региональных собраний. Эти собрания уже проводятся в целом без какого-либо вмешательства, и есть надежда, что "Бирлик" будет зарегистрирована – по крайней мере, как "общественная организация". Ей необходимо зарегистрироваться в качестве политической партии и иметь возможность участвовать в предстоящих выборах.

Во-вторых, необходимо изменить почти неисполнимое требование сбора подписей в поддержку кандидатов. Если кандидат не нравится властям, подписи могут быть не признаны избирательной комиссией. Всегда нетрудно найти одну сомнительную подпись или заставить кого-нибудь отказаться от своих подписей. Вся система сбора подписей дает местным властям слишком много полномочий.

В-третьих, закон запрещает финансирование политических партий из любых источников, за исключением государственного избирательного фонда. Это обеспечивает финансовую зависимость всех партий и кандидатов от местных властей или других органов исполнительной власти. У большинства политических партий нет финансовых средств на проведение избирательных кампаний, даже если бы они и хотели их проводить. Все официально существующие партии являются проправительственными по своим позициям. Однако можно представить развитие и появление иных подходов среди этих партий, если у них будет некоторая финансовая

¹³ Ряд интервью МГПК с активистами "Бирлик" в Коканде, Фергане, Андижане и Ташкенте, январь 2003 г.; о движении "Бирлик" и других оппозиционных партиях см. Отчет МГПК "Узбекистану десять...", *op. cit.*

¹⁴ Законы о новом парламенте были опубликованы 27 и 28 декабря 2002 года в узбекской прессе.

¹⁵ См. Отчет МГПК "Узбекистану десять...", *op. cit.*

¹⁶ "Узбекистан: парламентские выборы, 5 и 19 декабря 1999 г., Ограниченная миссия по оценке выборов: Итоговый Отчет" ["Uzbekistan: Parliamentary election, 5 and 19 December 1999, Limited Election Assessment Mission: Final Report"], источник: www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/uz/b00-1-final.pdf.

поддержка из других источников, побуждающих их представлять определенные интересы более открыто.

Существует также весьма серьезная проблема запугивания оппозиционеров со стороны правительственных чиновников. Семьи и бизнес тех, кто желает выступить против правительства, часто подвергаются угрозам. Один потенциальный кандидат от оппозиции сообщил в беседе с МГПК: "Они сказали мне, что я либо отступлю, либо у моей семьи начнутся всевозможные проблемы в бизнесе, и я никогда не смогу работать".¹⁷ Принимая во внимание, что все предприятия так или иначе зависят от государства, подобные угрозы вполне реальны.

Без участия оппозиции или возможности избирателей выдвигать истинно независимых кандидатов выборы будут поддерживать декоративный демократический фасад, не создавая возможностей для большей открытости и смены элит. Ввиду обязательств, принятых в политической декларации, подписанной с США, Вашингтону следует настаивать на переменах в этом направлении, сосредоточив внимание на изменении и законов, и практики. Цель – достижение многопартийных выборов, в результате которых будет создан парламент, способный противостоять наихудшим злоупотреблениям исполнительной власти, обеспечить более широкое политическое участие и создать форум, в рамках которого различные региональные и другие элиты смогут вести противоборство.

Учитывая распространяющиеся слухи о здоровье президента Каримова и ожидающуюся борьбу за назначение преемника, есть все основания приблизить срок проведения выборов для создания действующего парламента как можно скорее. Пока выборы назначены на декабрь 2004 года. Принимая во внимание отсутствие политических институтов, способных провести смену власти мирным путем, а также необходимость в серьезных перестановках в политической элите, стране нужны досрочные выборы.

В. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

"[Мы привержены] дальнейшему укреплению и развитию демократических ценностей в обществе, гарантируя уважение прав и свобод человека на основе общепризнанных принципов и норм международного права".¹⁸

В 2002 году США направили мощные дипломатические усилия на то, чтобы добиться проведения экономических реформ. Но вопреки утверждениям некоторых критиков, США все же настаивали на улучшении ситуации с правами человека, и было очевидно, что правительство осознавало необходимость, хотя бы косметических изменений своего имиджа в этой области. Похоже, что в конце 2001 и в 2002 году число арестов религиозных деятелей и людей, обвиняемых в причастности к радикальным религиозным группировкам, сократилось; был принят и ряд других шагов, дающих надежду на перемены.

1. Аресты по религиозным или политическим мотивам

По данным Госдепартамента США, за первые семь месяцев 2002 года по религиозным или политическим мотивам было произведено около 300 арестов; для сравнения: за семь месяцев с 1999 по 2001 годы среднее число арестов составляло 1500. Эти цифры – не более чем приблизительный подсчет, основанный на оценках местных правозащитных групп, которые не имеют возможности наблюдать за всеми судебными процессами.¹⁹ Американские

¹⁸ "Декларация о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Соединенными Штатами Америки", 12 марта 2002 г.

¹⁹ Госдепартамент США, Узбекистан: международный отчет о свободе религии за 2002 г., выпущен Бюро по проблемам демократии, труда и прав человека [U.S. State Department, Uzbekistan: International Religious Freedom Report 2002, released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour], 7 октября 2002 г. Источник: <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2002/13990.htm>. В некоторых случаях религиозных деятелей и людей, арестованных по политическим мотивам, судят по другим обвинениям, в том числе по обвинениям за преступления, связанные с наркотиками, что затрудняет получение точных цифр. Официальные цифры отсутствуют.

¹⁷ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

чиновники полагают, что к концу 2002 года число таких арестов может достичь 500-600.²⁰

Правозащитники согласны с тем, что в начале 2002 года число арестов сократилось, и это рассматривается как определенный шаг вперед. Снижение арестов наблюдалось уже в 2001 году, до начала нового этапа взаимоотношений с США. Это могло произойти по причине уменьшения числа людей, имеющих хотя бы малейшую связь с независимыми исламскими движениями. Это, возможно, также связано с внутренними изменениями в политике, вызванными озабоченностью тем, что родственники заключенных становились все более активной группой, создавая тем самым угрозу стабильности. Более 800 заключенных, которые, как полагают, оказались в тюрьме за религиозную или политическую деятельность, были освобождены по амнистии, объявленной в сентябре 2001 года.²¹

На начало декабря 2002 года, по оценкам Независимой организации по правам человека Узбекистана (НОПЧУ), около 6400 человек оставалось в местах заключения по политическим и религиозным мотивам. Из них около 200 – члены политических оппозиционных партий, журналисты или правозащитники. Из числа арестованных за религиозную деятельность примерно 1200-1700 считаются "ваххабитами" (т.е. членами радикальных групп мусульман-суннитов), 4200-4300 – члены Хизб-ут-Тахрир и 600-700 человек – это "ревностные мусульмане, не принадлежащие ни к какой политической религиозной организации".²²

Многие из арестованных в 2002 году были членами Хизб-ут-Тахрир – группы с радикальными целями, но никогда не принимавшей участия в насилии.²³ Однако совершаются новые аресты тех, кто проявляет интерес к другим исламским движениям или группам, не имеющим отношения к радикальным политическим программам. Организация Хьюман Райтс Вотч [Human Rights Watch] сообщает, что узбекские власти начали задерживать и преследовать мусульман, изучающих труды турецкого исламского философа и мистика Бедиуззина Саида Нурси (1873-1960).²⁴ В июне 2002 года двенадцать предполагаемых последователей Нурси были приговорены по различным обвинениям к длительным срокам тюремного заключения. Труды Нурси не являются запрещенной литературой и широко доступны в Турции, они не имеют открыто политического характера и не оправдывают насилие.²⁵ Подобные аресты отчасти являются результатом полного невежества узбекских служб безопасности, для которых любая исламская деятельность, не санкционированная властями, считается угрозой.

Аресты религиозных деятелей не направлены исключительно на мусульман. Усиливается давление и на неортодоксальные христианские группы, такие как Свидетели Иеговы. В ноябре 2002 года Свидетель Иеговы был условно приговорен к лишению свободы за распространение литературы, а представители

²⁰ Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г. Независимая правозащитная организация Узбекистана (НОПЧУ) дает несколько меньшие цифры, указывающие на то, что общее число арестов в 2002 году составило около 200 – все по религиозным мотивам, однако эти цифры представляются низкими по сравнению с другими оценками. Интервью МГПК с Михаилом Ардзиновым, председателем НОПЧУ, Ташкент, 9 декабря 2002 г.

²¹ Госдепартамент США, Узбекистан: международный отчет о свободе религии за 2002 г. [U.S. State Department, Uzbekistan: International Religious Freedom Report 2002], op. cit.

²² Интервью МГПК с Михаилом Ардзиновым, председателем НОПЧУ, Ташкент, 9 декабря 2002 г. Это в лучшем случае может быть лишь грубой оценкой реальных цифр. Другие организации приводят более высокие цифры: Общество прав человека Узбекистана (ОПЧУ) заявляет о 30 тысячах политических

заключенных и узников совести. Интервью МГПК с Толибом Якубовым, председателем ОПЧУ, 14 декабря 2002 г.

²³ Хизб-ут-Тахрир является легальной организацией в большинстве стран Запада, включая Великобританию, где расположена ее штаб-квартира. Правительство Узбекистана призывает западные страны запретить эту организацию, утверждая, что это террористическая группа. Она была запрещена в Германии в начале 2003 года за распространение антисемитских брошюр. Во время судов над сотнями членов Хизб-ут-Тахрир в Узбекистане не было представлено никаких доказательств участия в насилии. См. также Доклад МГПК, *ИДУ и Хизб-ут-Тахрир*, op. cit.

²⁴ Подробно о Нурси см. веб-сайт www.bediuzzian.org.

²⁵ Доклад Human Rights Watch "Преследования по религиозным мотивам независимых мусульман в Узбекистане в период с сентября 2001 по июль 2002 гг." [Human Rights Watch Briefing Paper, "Religious Persecution of Independent Muslims in Uzbekistan from September 2001 to July 2002"], 21 августа 2002 г.

христианских церквей, например, баптистской, подвергаются травле.²⁶

Продолжается преследование и родственников арестованных. Дармон Султанова из Хорезмской области, двое сыновей которой были приговорены к смертной казни, а муж заключен в тюрьму в 1999 году, говорит, что агенты служб безопасности по-прежнему держат ее под постоянным наблюдением:

Причина, по которой милиция меня изолировала, угрожая всем, кто со мной общается, не только в том, что меня изображают как антигосударственный элемент и мать экстремистов, но также в том, что я даю интервью иностранным журналистам и говорю им правду о положении со свободой религии в моем регионе. СНБ и сотрудники милиции открыто говорят мне, что у меня не будет проблем, если я буду молчать.²⁷

Хотя аресты продолжаются, амнистия, объявленная в декабре 2002 года дала надежду, что часть заключенных будет освобождена. Ожидалось, что амнистия распространится на половину всех заключенных, но, по всей вероятности, в гораздо меньшей степени она коснется политических заключенных и узников совести. Что касается последних, лишь те, кто отрекся от своих убеждений, могли получить шанс на освобождение, а тюремные власти имели широкую возможность трактовать амнистию по своему усмотрению, или в зависимости от размера взяток, вымогаемых у заключенных или их родственников.²⁸ Было трудно предсказать, сколько заключенных могло быть освобождено, но некоторые наблюдатели высказывали предположение, что их будет не намного больше, чем количество арестованных

со времени прошлой амнистии в сентябре 2002 года.²⁹

2. Правозащитные организации

В марте 2002 года Независимая организация по правам человека Узбекистана (НОПЧУ), возглавляемая Михаилом Арdziновым, наконец получила официальную регистрацию после многих лет травли и преследований. Это повсюду приветствовалось как большой шаг вперед и, похоже, сопровождалось ослаблением запретов на деятельность других правозащитников. Однако последующие попытки правозащитных групп зарегистрироваться потерпели неудачу.

В октябре 2002 года правозащитной группе "Ёзгулик" было отказано в регистрации во второй раз за этот год. Ее первое заявление не было принято из-за технической проблемы в оформлении заявки. Устранив ее, организация повторно подала заявление, но ей вновь было отказано.³⁰ Общество прав человека Узбекистана (ОПЧУ), возглавляемое Толибом Якубовым, осталось незарегистрированным, и шесть его членов были арестованы в период с мая по сентябрь 2002 года.³¹ Вполне понятно, что ОПЧУ гораздо менее охотно, чем НОПЧУ, говорит о позитивных сдвигах, произошедших в 2002 г.

Как сказано в пресс-выпуске Госдепартамента США, "...разъединяющие тенденции внутри этих [правозащитных] организаций замедляют

²⁶ "Узбекский приговор Свидетелю Иеговы может создать прецедент расправы с христианскими проповедниками" ["Uzbek conviction of Jehovah's Witness may set precedent for crackdown on Christian proselytisers"], Eurasianet, 2 декабря 2002 г. www.eurasianet.org.

²⁷ Интервью МГПК, Ташкент, 17 ноября 2002 г.

²⁸ "Указ Президента об амнистии, посвященный 10-й годовщине Конституции Узбекистана", вышедший 3 декабря 2002 г.

²⁹ Михаил Арdziнов привел более высокую цифру, предположив, что на свободу могло выйти до 2000 человек. Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

³⁰ Заявление Общества прав человека Узбекистана "Ёзгулик", 15 октября 2001 г.

³¹ Юлдаш Расулев (Карши, Кашкадарья) был арестован 24 мая 2002 г. и приговорен к семи годам лишения свободы. Елена Урлаева, председатель Ташкентского отделения ОПЧУ, была арестована 27 августа 2002 г. и помещена в психиатрическую больницу. Оба были освобождены по амнистии в январе 2003 г. Гурсунбай Утамуратов (Мангит), председатель Каракалпакского отделения ОПЧУ был арестован 4 сентября 2002 г. Джура Мурадов, председатель Нишанского районного отделения ОПЧУ (Кашкадарья), был арестован 16 сентября 2002 г. и приговорен к шести годам тюрьмы. Норпулат Раджанов (Нишан, Кашкадарья) был арестован 16 сентября 2002 г. и приговорен к пяти годам тюремного заключения. Мусулмонкул Хамраев (Нишан, Кашкадарья) был арестован 16 сентября 2002 г. и приговорен к пяти с половиной годам тюрьмы.

продвижение вперед [в деле регистрации]".³² Хотя в правозащитных движениях наблюдается раскол, представляется несправедливым возлагать вину за не-регистрацию "Ёзгулик" или других на сами движения, а не на правительство.

Весь процесс регистрации превратился в некую политическую игру, в которой этой бюрократической процедуре придается гораздо большая важность, чем представляется оправданным. После того, как организация зарегистрирована, всегда есть опасение, что регистрация может быть аннулирована, и это часто служит причиной того, что организация занимает более проправительственную позицию. Регистрационная формальность также дает правительству возможность говорить о положительных сдвигах, которые зачастую не столь существенны с точки зрения общей ситуации с правами человека. О регистрации НОПЧУ в марте 2002 г. неоднократно говорилось как о ярком свидетельстве движения вперед, однако ее реальное влияние на защиту прав человека, похоже, довольно ограничено.

То, что действительно нужно – это изменение в законе о регистрации НПО и прекращение мучительной процедуры, согласно которой Министерство юстиции может найти изъясн почти в любом политически нежелательном заявлении. Не должно быть никаких серьезных препятствий для юридической регистрации таких организаций, и любой отказ должен сопровождаться публичными объяснениями на основании очень ограниченного числа причин, таких как соображения государственной безопасности или противозаконность планируемой деятельности группы. Опять-таки, нужны системные перемены, а не одноразовые косметические регистрации, которые можно легко отменить снова.

3. Пытки

Длительный спор с Международным Комитетом Красного Креста (МККК) [the International Committee of the Red Cross (ICRC)] по поводу

посещения тюрем³³ был, наконец, частично разрешен в сентябре 2002 года, и режим мониторинга тюрем возобновился, хотя "МККК по-прежнему ожидает, что можно достичь общего понимания относительно практической реализации его процедур".³⁴ Некоторые правозащитные группы утверждают, что в 2002 году условия тюремного содержания стали улучшаться; об этом говорили и представители ОБСЕ, посетившие эти учреждения. В 2002 году НОПЧУ отметила всего четыре случая гибели в местах заключения, тогда как в предыдущие годы эта цифра достигала 30 и более.³⁵ В этом случае данные различных правозащитных групп, опять-таки, разнятся.

В качестве позитивного шага, Специальный Докладчик ООН по проблемам пыток Тео ван Бовен был приглашен посетить Узбекистан в ноябре-декабре 2002 года. Однако он столкнулся с препятствиями при инспектировании печально знаменитых мест, где, как полагают, имеют место пытки, включая камеры задержания СНБ.³⁶ Пока Специальный Докладчик инспектировал страну, 28 ноября 2002 года ташкентский суд приговорил Искандара Худобергана к смертной казни по обвинению в терроризме, по всей вероятности, на основании признаний, полученных под пыткой.³⁷ По сообщениям международных правозащитных групп, Худобергана регулярно подвергался избиению, электрошоку и удушению, ему вводили наркотики в попытке добиться признания.³⁸

³³ Дополнительную информацию см. в пресс-выпуске МККК от 19 апреля 2002 г., "Узбекистан: МККК сталкивается с трудностями при посещении мест заключения" ["Uzbekistan: ICRC encounters difficulties in visiting places of detention"]. Источник: <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwpList457/C03607BC962916CEC1256BA0005FB526>.

³⁴ Пресс-выпуск ICRC, распространенный среди дипломатического корпуса в Ташкенте, 23 декабря 2002 г.

³⁵ Интервью МГПК с Михаилом Ардиновым, председателем НОПЧУ, Ташкент, 9 декабря 2002 г.

³⁶ СНБ, или Служба национальной безопасности, является преемником советского КГБ.

³⁷ "Растет международная поддержка жертв пыток, приговоренной к смерти" ["International support for alleged torture victim sentenced to death grows"], IRIN, 4 декабря 2002 г. Источник: www.irinnews.org.

³⁸ См., к примеру, пресс-выпуск организации Хьюман Райтс Вотч [Human Rights Watch] от 4 декабря 2002, "Узбекистан: жертву пыток приговорили к смерти"

³² Доклад Госдепартамента США "Присутствие США в Центральной Азии: успехи" [U.S. Department of State paper, "U.S. Engagement in Central Asia: Successes"], 27 ноября 2002 г.

Случай Худоберганова лишь один из десятков, отмеченных правозащитными группами в 2002 году. Жестокость милиции является обычным элементом расследования, о большинстве случаев никогда не сообщается и расследований по ним не проводится.³⁹ В 2002 году впервые состоялись два судебных разбирательства над сотрудниками служб безопасности по поводу их причастности к гибели задержанных. Это, опять-таки, было позитивным шагом, однако отсутствие гласности вокруг этих судов наводило на мысль, что это скорее были единичные меры в ответ на особо вопиющие случаи, предпринятые ради международного сообщества, а не начало реальной кампании по пресечению практики пыток.⁴⁰

Два наиболее страшных случая с заключенными произошли в тюремном лагере Жаслык. Двое осужденных за религиозные убеждения, Музаффар Авазов и Хузниддин Алимов, по всей видимости, погибли 8 августа 2002 года в результате погружения в кипящую воду. Даже правительственные чиновники были явно потрясены этим инцидентом, но под давлением силовых министров были вынуждены объяснить западным послам, что смерть наступила в результате несчастного случая с чайником.⁴¹ По признанию одного западного дипломата, "вызывает тревогу не просто сам инцидент, а полное отсутствие интереса со стороны правительства к его расследованию".⁴² Заключение экспертов, полученное британским правительством, не оставляет сомнений в том, что этих людей намеренно погрузили в кипяток.

Поступало много сообщений, что во время мусульманского поста в месяц Рамадан заключенных вынуждали нарушать пост; также постоянно сообщается о том, что узникам совести запрещают молиться и вместо этого заставляют петь государственный гимн, когда наступает время молитвы. Коран в тюрьмах

запрещен, хотя христианам разрешено читать Библию.

Нет свидетельств сколько-нибудь значительного сокращения масштабов жестокости милиции по отношению к заключенным в 2002 году. Визит Специального Докладчика ООН является позитивным знаком, но до тех пор, пока не появятся доказательства того, что рекомендации ООН и других международных институтов осуществляются на практике, нет реального повода говорить о серьезных сдвигах в этой области.

С. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

*"[Мы привержены] ... обеспечению ... разнообразия мнений и свободы их выражения; а также обеспечению независимости средств массовой информации..."*⁴³

Крупным шагом вперед, хотя и формальным стала отмена в мае 2002 года цензуры. Официально, в Конституцию был внесен специальный запрет на подобную цензуру, но в реальности все газеты должны были до публикации представлять экземпляр цензору. В итоге существует пресса, которую почти никто не читает: все новости о сборе хлопка и официальных указах. По сути, пресса не изменилась с советских времен. Как пояснил один ведущий журналист,

«информация о деятельности правительства и президента делится на внутреннюю и внешнюю. Для общества выдаются официальные дозы внешней информации, крайне минимальные, далекие от правды, а иногда просто абсурдные до смешного. А что они делают в действительности, каковы их цели – это остается большой тайной».⁴⁴

Отмена цензуры не оказала быстрого воздействия на содержание газет. Они по-прежнему прилежно рапортовали об успехах хлопковой страды и игнорировали негативные новости. Но в последующие несколько месяцев в

[“Uzbekistan: Alleged Torture Victim Sentenced to Death”], источник: <http://hrw.org/press/2002/12/uzbek1204.htm>.

³⁹ См. Отчет №42 МГПК – Азия, Центральная Азия: реформы правоохранительных органов – проблемы и перспективы [ICG Asia Report N°42, *Central Asia: The Politics of Police Reform*], 10 декабря 2002 г.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Ряд интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

⁴² Там же.

⁴³ "Декларация о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Соединенными Штатами Америки", 12 марта 2002 г.

⁴⁴ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

ряде газет, в основном русскоязычных, *Правда Востока* и *Зеркало XXI*, стали появляться несколько более критические статьи. Одними из наиболее острых были статьи о прокуратуре, которая обычно неподвластна критике со стороны. Но после выступления в августе 2002 года президента Каримов с критикой прокуратуры, эта проблема стала освещаться в СМИ. Однако во многих случаях после выхода критической статьи, власти немедленно вызывали журналистов или редакторов и предупреждали их, требуя не заходить слишком далеко.

Более спорные темы, не подкрепленные официальными цитатами или речами, по-прежнему отсутствуют в прессе. Ничего не говорится о невыполнении Узбекистаном в 2002 году программы МВФ, очень мало о нарушении прав человека и никогда о конкретных случаях, ничего о политической оппозиции и ничего о внутреннем действии системы или о коррупции на высоком уровне. И уж точно никогда не встретишь прямой критики президента Каримова.

В других СМИ перемен еще меньше: государственное телевидение (по-прежнему основной источник новостей для большинства) по-прежнему предлагает их в качестве главного новостного меню позитивные новости. Существует ряд независимых коммерческих радиостанций, но и они не осмеливаются переходить границы дозволенного. Один журналист такого радио говорил о том, что вопросы внутренней политики по-прежнему комментируют неохотно:

Журналисты в службе новостей поддерживают баланс между скучными официальными местными новостями (поездки президента по стране, начало сбора урожая и т.д.) и более живыми международными новостями (автокатастрофы, взрывы бомб, культурные новости), поступающими в основном из российских источников.⁴⁵

В целом, пресса и другие средства массовой информации остались под жестким контролем государства. Продолжающееся подавление

свободной журналистики при отсутствии формальной цензуры объяснить нетрудно. В беседах с МГПК несколько журналистов упомянули о том, что получили устное предупреждение от правительственных чиновников, что отсутствие цензуры не означает, что теперь они могут писать, что хотят. Других вызывали в правительственные органы, где журналисты выслушивали претензии чиновников по поводу критических статей.⁴⁶

Все понимают, что значат подобные предупреждения. Поскольку почти все СМИ являются так или иначе государственными, их существование зависит от государственного финансирования. Любой редактор может быть уволен тем государственным органом, который финансирует газету. Точно также, любой редактор может уволить любого журналиста, создающего проблемы. Но журналисты могут также подвергаться целому ряду других санкций: от проблем с налоговой инспекцией до угрозы физического насилия или тюремного заключения.

Такая цензура отчасти исходит из органов центрального правительства, таких как аппарат президента, где редакторов предупреждают "не заходить слишком далеко" или не затрагивать определенные темы. Других журналистов вызывают в тот орган, который они критикуют. К примеру, журналиста, критиковавшего прокуратуру, якобы вызывали в офис Генерального прокурора для выслушивания жалоб этой организации. Алишер Саипов, кыргызский журналист радиостанции "Голос Америки", был избит узбекскими пограничниками при возвращении из Ташкента в Кыргызстан. Саипов написал ряд статей о коррупции среди узбекских пограничников и, по иронии, возвращался после участия в конференции по проблемам СМИ и коррупции, организованной ОБСЕ и Институтом Открытое Общество, когда пограничники решили взять реванш.⁴⁷

⁴⁵ Н. Митрохин, "Цензура коммерческого радиовещания в Узбекистане (взгляд изнутри)", 28 ноября 2002 г., на сайте www.centrasia.ru.

⁴⁶ Ряд интервью МГПК, Ташкент, ноябрь-декабрь 2002 г.

⁴⁷ См. "Заявление ЕС в ответ Представителю ОБСЕ по проблемам свободы СМИ Фраймуту Дювэ по проблемам свободы СМИ Фраймуту Дювэ по проблемам свободы СМИ" ["EU statement in response to the OSCE Representative on the Freedom of the Media, Mr. Freimut Duve, on Uzbekistan"], Постоянный Совет №417, 24 октября 2002 г., источник:

Так, почти каждый государственный институт может ввести собственную форму цензуры, порой даже насильственным способом. В областях функцию цензора выполняют главным образом местные власти. Хокиды (главы местных администраций) постоянно преследуют или оказывают давление на местные СМИ, которые переступают дозволенную черту. В июле 2002 года корреспондент газеты *Inson va Qonun* был вызван в суд по сомнительному обвинению в вымогательстве после того, как опубликовал статьи о должностных злоупотреблениях местных чиновников в городе Той-Тепе Ташкентской области, в которых разоблачал коррупцию при распределении земли.⁴⁸

Подобных случаев множество, но обычно журналисты знают границы и не переходят их. Порой их критикуют за "самоцензуру", но, как заметил один редактор, это не столько самоцензура, сколько самосохранение.⁴⁹ Некоторые журналисты доказывают, что их коллеги должны быть более решительными, однако вполне понятно, что многие не хотят заходить слишком далеко. Здесь чрезвычайную важность имеет защита международного сообщества, хотя, как это было в случае Саипова, даже участие в международной конференции не всегда помогает.

Перед журналистами также стоит огромная проблема получения информации. Официальную информацию получить трудно, а правительство считает значительную часть своей работы секретной. Чиновники редко дают интервью или пресс-конференции. Министру Внутренних дел, к примеру, ни разу не приходилось встречаться с прессой по поводу обвинений в использовании пыток, и даже менее острые темы редко затрагиваются премьер-министром или другими правительственными чиновниками. Президент Каримов часто призывает журналистов быть более активными и критиковать сильнее. Первым шагом к этому могло бы стать его указание

министрам проводить регулярные пресс-конференции.

Новый закон о свободе информации теоретически закрепляет за журналистами право доступа к официальной информации, но содержит ряд потенциально опасных пунктов, в том числе запрет на "искажение информации", что, при широком толковании, может удержать журналистов от анализа. Статьи об информационной безопасности государства и граждан носят очень общий характер и, по словам одного газетного редактора, могут препятствовать критике правительственных чиновников или расследованию коррупции в правительстве: "Это всего лишь еще один инструмент [правительственной] цензуры и контроля".⁵⁰

Отмена цензуры была особенно удачным пиаровским ходом правительства. Многие иностранные делегации не раз говорили об этом как о признаке прогресса, но на сегодняшний день влияние этого шага невелико. Журналисты по-прежнему работают в крайне тяжелых условиях, как финансовых, так и политических, и немногие отваживаются на критику за пределами дозволенных рамок, слишком хорошо осознавая возможные последствия.

Одним из каналов журналистской критики является интернет, приобретающий все большее влияние. Некоторые новостные и политические сайты размещают на своих страницах (обычно анонимные) материалы критически настроенных журналистов. Доступ к таким сайтам иногда блокируется властями, но положение улучшилось с устранением монополии интернет-провайдера "Узпак".⁵¹ С расширением доступа через интернет-кафе, школы и университеты, интернет будет становиться все более важным источником информации для населения. Однако, с ростом влияния этого информационного сектора, правительство, скорее всего, попытается повернуть либерализацию вспять.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/osce/stment/uz241002.htm.

⁴⁸ "Узбекистан: журналист осуждает неоправданное преследование" ["Uzbekistan: Journalist Denounces Unjustified Prosecution"], Журналисты без границ, 29 июля 2002 г. На: www.rsf.org/print.php3?id_article=3168.

⁴⁹ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

⁵⁰ Интервью МГПК, Ташкент, февраль 2002 г.

⁵¹ Большое количество сайтов заблокировано, включая www.birlik.net, www.Uzbekistanerk.org и другие политические и новостные сайты. Даже информационный провайдер, созданный совместно ПРООН, Институтом Открытое Общество и НАТО, подвергается подобной цензуре.

III. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ: УЗБЕКИСТАН И МВФ

Неофициальным лозунгом посольства США в Ташкенте был "2002 – год экономики", и принимались все возможные меры, чтобы убедить правительство продолжить реформы. В основном это делалось через поддержку переговоров с МВФ; внимание было также направлено на некоторые основные структурные преобразования, в первую очередь, движение к либерализации валютного рынка и конвертацию узбекского сума.

В реализации программы МВФ наблюдались некоторые успехи, по меньшей мере, до июня месяца, и в середине года существовала надежда, что могут наступить долговременные перемены. Но к декабрю 2002 года дипломаты в Ташкенте испытывали все большее разочарование, поскольку ключевые элементы программы МВФ оставались невыполненными, а правительство издало ряд постановлений, которые не только не либерализовали экономику, но, похоже, являли собой огромный шаг назад.

A. УЗБЕКСКАЯ ЭКОНОМИКА

Даже при беглом взгляде ясно, почему реформы МВФ были так важны. Экономика пришла в состояние застоя, а сколько-нибудь значительные реформы не проводились несколько лет. Бедность видна повсеместно, а многие люди испытывают глубокое чувство отчаяния по поводу будущего.

Взгляд президента Каримова на экономические реформы был основан на том, что он называл "узбекской моделью" развития. Основная идея состояла в постепенном переходе к рыночной экономике, избегая социальных и экономических проблем, которые испытывали другие страны на этапе перехода от централизованного экономического планирования. В первые годы независимости такая политика представлялась оправданной: уровень промышленного производства оставался высоким, ВВП явно не обрушился, как в других странах СНГ, а государственные субсидии и повсеместно существующая система социального обеспечения, похоже, гарантировали, что бедность в стране не наступит.

Однако такая политика оказалась несостоятельной: промышленное производство поддерживалось только за счет роста государственных субсидий, а растущие затраты на социальное обеспечение подрывали денежную политику. Начиная с 1996 года, экономическая система постепенно разрушалась под тяжестью собственного веса субсидий и ограничений. Хотя, согласно официальным цифрам, ВВП продолжает расти, темпы роста замедленные и едва ли могут сравниться с ростом населения.⁵² Высокий, но заниженный официальными структурами уровень инфляции (по оценкам международных финансовых институтов – около 50 процентов) еще больше подрывает рост. Постепенный рост ВВП на душу населения, имевший место в середине 90-х, двинулся вспять, упав с \$684 в 1999 году до \$451 в 2001 году.⁵³

При замедляющемся росте и по-прежнему высоких непроизводственных расходах, государственный доход резко снижается. Узбекистан стоит перед проблемой растущего бюджетного дефицита.⁵⁴ Хотя налоги чрезвычайно высоки, всеобщее уклонение от уплаты и падение доходов резко сократили поступления в бюджет. Правительство по-прежнему расходует значительную часть бюджета на субсидии, в частности в энергетический сектор, а также финансирует целевые займы убыточным государственным предприятиям.

Репортажи узбекского телевидения об открытии сверкающих современных заводов редко соответствуют мрачной действительности упадка промышленного сектора. Лишь немногие отрасли – нефтепереработка, переработка сельхозпродукции – дают надежду,

⁵² Почти вся статистика в Узбекистане ненадежна, и та, что связана с экономическим ростом, не может считаться безукоризненной. До 2000 года альтернативные цифры давал МВФ, но за 2001 год надежная альтернатива правительственным цифрам отсутствует.

⁵³ Цифры государственной статистики Узбекистана и МВФ, приводимые Азиатским Банком Развития.

⁵⁴ Согласно официальной статистике, прогноз составляет 2 процента. Информационное бюро Economist Intelligence Unit (EIU) предсказывает цифру в 2,5 процента [EIU Country Report, "Uzbekistan at a glance: 2003-04", источник: www.eiu.com]. Однако независимые местные экономисты утверждают, что реальная цифра будет гораздо выше. Интервью МГПК с независимым экономистом, Ташкент, 2 февраля 2003 г.

что в них могут со временем появиться рентабельные предприятия. Но большая часть промышленных мощностей в их нынешнем виде выживает только благодаря субсидиям и высоким импортным пошлинам. "Если бы у нас была открытая экономика, 95 процентов наших заводов обанкротились бы", - предположил один узбекский консультант по вопросам бизнеса.⁵⁵ Выпускаемая продукция имеет низкое качество, цены высокие, не хватает управленческих навыков. Картина типична для стран с переходной экономикой до проведения реформ, и Узбекистану грозит та же перспектива индустриального банкротства и безработицы, которая настигла Россию и другие страны в начале 1990-х годов.

Истинная приватизация промышленного сектора имеет очень ограниченные масштабы. В так называемых акционерных компаниях, считающихся частными предприятиями, за государством всегда сохраняется как минимум 50 процентов акций, а директора заводов остаются в подчинении отраслевых министерств. Эти руководители – одни из наименее прогрессивных элементов деловой и политической элиты, однако они обладают значительной политической властью благодаря контролю над ресурсами и влиянию своих министерств. Они мало заинтересованы в открытии импортно-экспортного потенциала, поскольку единственную возможность реализации продукции дает им подневольный внутренний рынок.

Продолжение государственной поддержки таким предприятиям несостоятельно в долгосрочной перспективе, однако открытие экономики для импорта приведет, по сути, к закрытию большинства из них. Китайский экспорт, в частности, может привести к сокращению большей части внутреннего производства во всех сферах. Вряд ли найдутся другие пути, кроме массовой приватизации, позволяющие улучшить управление и привлечь иностранный капитал, что могло бы спасти хотя бы часть предприятий. Этот процесс, безусловно, приведет к увеличению безработицы, по крайней мере, формально, однако многие работники заводов и фабрик в действительности почти не работают, поэтому социальные

последствия могут быть гораздо менее явными, чем покажет официальная статистика.

В 2003 году, согласно ожиданиям правительства, рост экономики составит 5 процентов, а уровень инфляции останется в пределах 12-16 процентов. Но если все пойдет, как в 2002 году, будет удивительно, если экономика вырастет вообще. Единственная перспектива роста связана с возможно более высокими ценами на хлопок. Удержать инфляцию в означенных рамках представляется невыполнимой задачей, учитывая, что по сегодняшним неофициальным данным она составляет около 50 процентов, а также ввиду намерения правительства поднять цены на некоторые товары, субсидируемые государством. Вероятно также, что из-за усиливающейся монополизации розничной торговли цены только вырастут.

Эти нереальные прогнозы отражают официальный мир, который, похоже, не затрагивают истинные проблемы узбекской экономики. Многие чиновники ведут образ жизни, дистанцированный от мира, в котором борьба за выживание стала для простых людей повседневной реальностью. Во многих случаях они действуют на основании информации, представляющей гораздо более светлую картину, чем в реальности, и зачастую неясно, имеет ли само правительство адекватную информацию для принятия соответствующих решений. Высокопоставленный сотрудник Центрального Банка Республики Узбекистан сказал в беседе с МГПК, что его организация часто сглаживает цифры, докладывая об экономической ситуации:

Высокопоставленные чиновники боятся честно признаться президенту, что в некоторых отраслях экономики существует негативная тенденция... Государственные чиновники предпочитают поступиться своей честностью, чем лишиться власти и богатства, которые они получают в обмен на лояльность.⁵⁶

Этим чиновникам никогда не приходится иметь дело с прессой или рассерженными избирателями. Их единственная забота – угодить своему прямому начальству, а это значит –

⁵⁵ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

⁵⁶ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

поддерживать постоянную веру в светлое будущее узбекской экономической модели.

В. ПРОГРАММА МВФ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ РЕФОРМЫ

Необходимость в реформировании экономики очевидна, правительство на словах соглашается с ней, она повсеместно признается населением и международными организациями. Поэтому решение правительства подписать соглашение с МВФ 31 января 2002 года породило большие надежды.⁵⁷ В рамках соглашения должна была проводиться так называемая Программа штатного мониторинга (ПШМ) [Staff Monitored Program (SMP)], разработанная для решения наиболее значительных структурных проблем, созданных экономической системой. ПШМ представляет собой ряд согласованных реформ, не имеющих финансовой поддержки кредитов МВФ, но которые могут привести к заключению резервного соглашения с бюджетной поддержкой, если все компоненты будут выполнены.

ПШМ включала в себя 25 обязательств, которые правительство обещало выполнить в течение шести месяцев. Центральное место в соглашении занимали три основные задачи: ужесточение денежной политики; существенные шаги в направлении валютной конвертации; и реформы ценообразования в сельском хозяйстве с целью увеличить доходы в сельской местности и таким образом несколько сгладить социальное воздействие валютной конвертации. Более широкие обязательства должны были улучшить деловой климат и либерализовать торговлю.

Миссия МВФ, посетившая Узбекистан в сентябре 2002 года, пришла к выводу, что главная цель Программы штатного мониторинга – либерализация валютного режима – "не была полностью достигнута". Миссия также резко критиковала огромные пошлины на импорт, введенные в июле и августе 2002 года, которые "шли в разрез с договоренностями в рамках ПШМ". МВФ заключил, что выполнение Узбекистаном своих обязательств по ПШМ было

"неполным" и предложил возобновить переговоры о возможном резервном соглашении, когда узбекские власти завершат мероприятия, остающиеся невыполненными в рамках ПШМ.⁵⁸

Эти довольно дипломатичные фразы в завуалированной форме говорили о невыполнении правительством ключевых требований ПШМ. В ответ правительство твердо заявило, что конвертация будет введена к концу 2002 года, и оно будет стремиться к заключению резервного соглашения в 2003 году. Довольно жесткая позиция МВФ удивила некоторых дипломатов, полагавших, что отсутствие успеха в выполнении Узбекистаном своих обязательств не помешает МВФ прийти к выводу, что было сделано достаточно для возобновления кредитования.⁵⁹ Некоторые дипломаты утверждали, что МВФ сопротивлялся значительному давлению со стороны США, которые настаивали на достижении соглашения, хотя это упорно отрицали американские чиновники, говоря, что были рады позволить МВФ сделать собственные выводы.⁶⁰

Несмотря на явное недовольство МВФ, узбекское правительство отказывалось признать неудачу. Даже в июне 2002 года, когда стало ясно, что в выполнении поставленных МВФ задач имеются лишь ограниченные сдвиги, узбекское телевидение сообщило, что "представители делегации МВФ увидели сами, что за короткий отрезок времени Узбекистан выполнил все 25 требований, оговоренных в меморандуме".⁶¹ В июле, ничуть не приблизившись к достижению основной цели – конвертации валюты, президент Каримов, тем не менее, настаивал, что "Узбекистан практически выполнил все свои обязательства по программе штатного мониторинга МВФ".⁶²

Однако после провала переговоров в сентябре, дальнейших визитов МВФ в 2002 году не последовало. 12 февраля 2003 миссия все же

⁵⁷ Правительство Узбекистана, "Декларация о намерении, Меморандум об экономической и финансовой политике и Технический Меморандум о взаимопонимании", 31 января 2002 г. Доступно на: www.imf.org.

⁵⁸ Совместное заявление Правительства Узбекистана и МВФ, Ташкент, 20 сентября 2002 г.

⁵⁹ Ряд интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

⁶⁰ Ряд интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

⁶¹ "Узбекский президент встречается с представителем МВФ", BBC Monitoring, 21 июня 2002, источник: узбекское телевидение, 2-й канал, Ташкент, на узбекском языке, в 14:00 GMT, 21 июня 2002 г.

⁶² Пресс-конференция Президента Каримова и Министра Финансов США О'Нила, Ташкент, 17 июля 2002 г.

прибыла с давно планировавшимся двухнедельным визитом для рассмотрения экономических показателей за предыдущий год. Тем не менее, шансы на достижение резервного соглашения, похоже, уменьшились, несмотря на новые обещания правительства ввести конвертацию в 2003 году.⁶³ Более подробное изучение ПШМ и ответных шагов правительства показывает, как много еще предстоит сделать правительству для того, чтобы его действия отвечали букве и духу этого документа.

1. Либерализация валютного рынка

"Мы планируем постепенно снять все ограничения на доступ к иностранной валюте для операций по текущим счетам и достичь унификации обменного курса к концу периода ПШМ".⁶⁴

Валютная конвертация стала настоящим испытанием ПШМ; ожидания и обещания преобладали при обсуждении экономической политики в течение 2002 года. ПШМ обязывала правительство сократить разрыв между официальным обменным курсом и курсом черного рынка до менее чем 20 процентов; в 2001 году эта разница превышала 100 процентов. Позитивные сдвиги наблюдались еще до принятия программы МВФ: в ноябре 2001 года правительство предприняло ряд первоначальных шагов к сокращению разрыва между обменными курсами.

Согласно ПШМ, правительство "намерено достичь сокращения курсовой разницы путем последовательной либерализации доступа к иностранной валюте, а не путем какого-либо систематического официального вмешательства в рынок". На деле происходило обратное. Почти совпадая с приездом очередной миссии МВФ в Ташкент, правительством принимались административные меры в попытке

искусственно снизить курс черного рынка, приближая его к официальному, путем ограничения поставки наличных сумов на рынок. Альтернативный вариант обмена валюты по курсу черного рынка, который, пожалуй, отражает ее реальную стоимость, нанес бы серьезный урон кровным интересам внутри правительства. В частности, серьезно пострадал бы банковский сектор: затраты на обслуживание займов, указанные в иностранной валюте, внезапно выросли бы на 40 процентов. Это означало бы значительное увеличение затрат Узбекистана в местной валюте по выплате долгов.

Доступ к иностранной валюте оставался крайне ограниченным. Сумма, которую частные лица могли обменивать раз в квартал, была увеличена, но оставалась весьма незначительной. Теоретически, указ, принятый в августе 2002 года, либерализовал доступ предприятий к иностранной валюте, положив конец системе валютных лицензий.⁶⁵ На деле, по утверждению банкиров, этот указ ничего не изменил: "Вы не найдете новых компаний в списке тех, кто получает доступ к обмену сумов на твердую валюту. Они найдут сотни причин, чтобы отказать вам. Нет смысла говорить о том, что этот указ каким-то образом действует".⁶⁶

Отсутствие доступа к иностранной валюте сильно влияет на иностранные инвестиции. Такие компании, как ДЭУ Юнител [Daewoo-Unitel], у которых нет разрешения на конвертацию сумов в твердую валюту, накопили миллиарды сумов в виде прибыли, которую они не могут реализовать:

С 1997 года десятки иностранных фирм и совместных предприятий не могут конвертировать свои суммы и ждут чуда, а тем временем они несут ощутимые убытки из-за огромной реальной инфляции.⁶⁷

Некоторым фирмам удалось репатриировать прибыль через бартерные схемы, но такие

⁶³ Дэвид Стерн, "Узбекское правительство вновь обещает валютную реформу" [David Stern, "Uzbek government renews currency reform pledge"], Eurasianet, 18 января 2002; источник: www.eurasianet.org.

⁶⁴ Декларация о намерении, Меморандум по экономической и финансовой политике и Технический Меморандум о взаимопонимании [между правительством Узбекистана и МВФ], Статья 5, 31 января 2002 г. Источник: <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/uzb/01/index.htm>.

⁶⁵ Интервью МГПК с сотрудником коммерческого банка в Ташкенте, сентябрь 2002 г. Указ называется "Об отмене лицензирования и мерах по совершенствованию ввоза и реализации потребительских товаров на внутреннем рынке Узбекистана", 20 августа 2002 г.

⁶⁶ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

⁶⁷ Интервью МГПК с банкиром, Ташкент, сентябрь 2002.

возможности ограничены ввиду недостатка в Узбекистане экспортных товаров, которые можно купить за сумы.

Правительство обещает ввести конвертацию уже как минимум с 1999 года, и каждый раз обещание нарушается. Потенциальные убытки бизнеса, связанного с правительственными министерствами, остаются главным препятствием к дальнейшим шагам к созданию единого обменного курса. Уступки этим интересам – включая зажим мелких частных торговцев и передачу им почти полного контроля над экспортно-импортными операциями – похоже, оказались недостаточны, чтобы убедить их в том, что они не будут в значительном проигрыше в результате перемен. Успех или провал экономических реформ сейчас тесно связан с валютной конвертацией. Без реальных сдвигов в этом вопросе отсутствует почва для будущих соглашений с МВФ.

2. Сельскохозяйственная реформа

"В целях содействия дальнейшему росту и снижению бедности, мы намерены провести ряд реформ в сельском хозяйстве".⁶⁸

Согласно оценкам, более 60 процентов населения, так или иначе, занято в сельскохозяйственном секторе. Это не только основной работодатель, но и главный источник дохода государства, в основном от производства хлопка. Право частной собственности на землю отсутствует, однако есть частные фермеры. Но они сильно зависят от государственных структур и местных властей в доступе к ряду услуг, включая водообеспечение, техническую помощь и т.д.

Существует три типа хозяйств. Ширкат – это, по сути, современный вариант старого советского колхоза. Теоретически, есть политика отхода от подобного коллективного устройства к "более

частному" фермерству.⁶⁹ Частные фермы и ширкаты производят большую часть основной сельскохозяйственной продукции страны – зерна и хлопка, в то время как третий тип хозяйств – небольшие частные наделы (деханские хозяйства) – производят большую часть фруктов и овощей.

Ширкат дает работникам мало стимулов трудиться, за исключением административных методов. Большинство работников получает очень маленькие зарплаты, а иногда они получают ее только продуктами, например, хлопковым маслом, т.е. натуральной оплатой. В большинстве случаев люди остаются в ширкате, поскольку они также получают небольшие участки земли в краткосрочную аренду, на которых выращивают овощи и другие культуры, которые могут затем продать на базаре.

Частные фермеры получают землю в аренду на 49 лет и теоретически вольны выращивать свои собственные культуры. На практике их обычно заставляют выращивать хлопок на определенной части своих земель и продавать его государству по минимальным ценам. Частный фермер из Андижанской области, сказала в беседе с МГПК, что выращивание хлопка не дает прибыли, но позволяет ей выращивать более выгодные культуры на оставшейся половине участка.⁷⁰ Избежать подобных приказов сверху довольно трудно. Частному фермеру из Коканда пригрозили перекрыть подачу воды, если он откажется посеять требуемое количество хлопка.⁷¹

Экспортные доходы больше всего зависят от урожая хлопка. Узбекистан остается одним из крупнейших мировых производителей хлопка, получив около 3,2 миллиона тонн в 2002 году.⁷² Доходы от экспорта хлопка составляют порядка полутора миллиардов долларов США или примерно половину всех валютных поступлений.

⁶⁸ Декларация о намерении, Меморандум по экономической и финансовой политике и Технический Меморандум о взаимопонимании [между правительством Узбекистана и МВФ], Статья 7. 31 января 2002 г. Источник: <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/uzb/01/index.htm>.

⁶⁹ Интервью МГПК с Абдувахидом Джураевым, Заместителем Министра Сельского и водного хозяйства, Ташкент, октябрь 2002 г.

⁷⁰ Интервью МГПК, Андижанская область, октябрь 2002 г.

⁷¹ Интервью МГПК, Коканд, апрель 2002 г.

⁷² Официальный сайт Uzreport.com, "Узбекистан завершает сбор хлопка с 3,2 млн. тонн "белого золота"", 8 декабря 2002 г. Источник: www.uzreport.com.

Крайне высокая степень зависимости от хлопка делает страну уязвимой перед колебанием цен и климатическими условиями, но дальнейшая диверсификация сельскохозяйственных культур маловероятна, поскольку бюджет остро нуждается в этих доходах.

Реальность хлопковой отрасли крайне мрачна. Андижанская область заслужила похвалу во время хлопковой страды 2002 года, став первой областью в стране, выполнившей план. Однако использованные при этом методы были менее гуманны. В одном из районов области учителя утверждали, что школьников, начиная со второго класса (8-9 лет), заставляли собирать хлопок.⁷³ Хоким приказал директору больницы Курган-тепинского района отправить своих сотрудников на поля.⁷⁴ Дети и студенты являются полезным источником бесплатной рабочей силы, но они не только недополучают знаний в этот период, но и живут в очень примитивных условиях и часто перерабатывают. Хотя детский труд в Узбекистане запрещен, на подобные проблемы обращают мало внимания, а международное давление с требованием прекратить злоупотребления ограничено.

Хлопок собирают за мизерную плату (от 25 до 125 сумов за килограмм – приблизительно 2-10 центов, в зависимости от качества). Весь хлопок сдается на местные хлопкоочистительные заводы по низким ценам. Частным фермерам⁷⁵ платят приблизительно 45 сумов за килограмм, тогда как государственные хозяйства получают гораздо меньше. Все хлопкоперерабатывающие заводы являются государственными, поэтому ценовая конкуренция для фермеров отсутствует. Фермеры считают работников заводов эксплуататорами, но и те жалуются, что вынуждены иногда по пять месяцев ждать своей мизерной зарплаты.

⁷³ Ряд интервью МГПК, Андижанская область, октябрь 2002 г.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Частными фермерами являются те, кто арендует землю у местных властей (частная собственность запрещена). В качестве одного из условий аренды, они соглашаются каждый год выращивать определенное количество хлопка, в большинстве областей это обычно около 50 процентов [земельного участка]. В нынешних условиях выращивать хлопок невыгодно, но местные власти вынуждают фермеров делать это. Частные фермеры, отказывающиеся сеять хлопок, рискуют лишиться своего участка или остаться без воды.

Настоящие деньги делаются хлопковыми воротилами в Ташкенте, продающими хлопок на экспорт за твердую валюту. В среднем ежегодное производство хлопковолокна составляет от 1 до 1,2 миллиона тонн. Государство имеет монополию на экспорт хлопка и осуществляет его через ряд не конкурирующих между собой компаний, но все находится под неофициальным контролем нескольких высокопоставленных государственных министров и советников, в основном из окружения Государственного Советника президента Исмаила Джурабекова, бывшего заместителя премьер-министра и лидера так называемого самаркандского клана. Его часто называют серым кардиналом режима, и попытки отстранить его от власти в 1998 году оказались в целом безуспешными. Он сохранил должность советника и действует через сеть своих собственных сторонников в различных министерствах.

Большая часть денег от экспорта хлопка идет в государственный бюджет и тем самым является основным источником дохода режима. Реальные прибыли от хлопка преумножаются благодаря системе валютного обмена. Поскольку все платежи производятся в суммах, а все получаемые средства – иностранная валюта, для хлопковой отрасли особенно выгодно сохранять нынешнюю систему.

В других отраслях сельскохозяйственного производства положение тружеников несколько лучше. Неправительственный Центр демократических инициатив исследовал ситуацию с выращиванием табака в Ургутском районе, где большинство фермеров производит табак для совместного предприятия "УзБАТ", созданного компанией Бритиш Американ Тобако [British-American Tobacco]. Цены устанавливаются предприятием "УзБАТ" и местными властями, без консультаций с фермерами, и в 2002 году, как сообщается, достигли 120 сумов за килограмм. Согласно этим данным, средняя семья в Ургуте выращивает 800-1200 кг табака ежегодно, за который коллективное хозяйство получает 150-200 тысяч сумов (\$130-\$174). Из этих денег фермер получает 60-80 тысяч сумов (\$52-\$69).⁷⁶

⁷⁶ Интервью МГПК с директором Центра Искандаром Худайбергеновым, Ташкент, ноябрь 2002 г.

Такой годовой доход, конечно, едва ли достаточен, чтобы прокормить семью из шести или более человек. Так почему же фермеры держатся этой эксплуататорской системы? Свой реальный доход они получают не от работы в ширкате, а от своих маленьких участков в один или два гектара, на которых они выращивают зерно или овощи, а иногда пасут скот. Поскольку эти участки распределяются местными властями (обычно они сдаются в аренду на три года), фермеры не могут отказаться от выращивания табака почти за бесценок.

Вся эта система чрезвычайно выгодна местным властям и предприятиям, закупающим сельскохозяйственную продукцию. Однако она приводит к крайней нищете во многих сельских районах и к миграции многих молодых людей либо в города, либо вообще в другие страны.

3. Банковский сектор

"Мы ... планируем принять ряд мер, направленных на усиление роли банковской системы в экономике".⁷⁷

В числе правящей элиты есть также влиятельные представители банковского сектора. Хотя они составляют одну из наиболее прогрессивных групп в правительстве, они опасаются влияния конвертации на жизнеспособность банковской системы.

Теоретически, коммерческие банкиры поддерживают либерализацию валютного режима. Все банки обязаны иметь как минимум 25 обменных пунктов, хотя все они убыточны, поскольку никто не продает иностранную валюту в этих бюро обмена, где курс намного ниже, чем на черном рынке. Переход к конвертируемой валюте открыл бы для банков новое поле деятельности по операциям с иностранной валютой.

При отсутствии нормального коммерческого бизнеса и валютных операций, многие банки процветают скорее благодаря своим

политическим связям и доступу к валютным квотам, чем умению предоставлять настоящие банковские услуги. Получение иностранных займов в твердой валюте оказалось особенно прибыльным делом. Иностраный займ банку обычно утверждается только в тех случаях, когда предприятия хотят импортировать крупные промышленные товары, например, оборудование. На практике, большинство таких займов используется для закупки потребительских товаров, которые затем продаются за суммы. Те предприятия, которые имеют доступ к привилегированной системе квот на иностранную валюту, могут затем снова купить доллары по выгодному курсу, чтобы выплатить заем. Большинство таких займов не состоятельны по рыночному курсу, и, следовательно, многие банкиры опасаются, что конвертация по рыночному курсу приведет к череде банкротств в банковском секторе.

Банки не являются частными или независимыми в истинном смысле слова. Все они находятся под строгим государственным контролем и вынуждены предоставлять займы по указанию правительства даже тем предприятиям, которые явно экономически нежизнеспособны. Подобная практика была якобы прекращена с выходом постановления, принятого в рамках обязательств Узбекистана перед МВФ, но на деле неофициальные указания правительства о выдаче займов продолжают оставаться обычным явлением. Действительно, у правительства почти нет иного выбора, если оно желает поддерживать работу нежизнеспособных предприятий, поскольку они вряд ли смогли бы претендовать на настоящие коммерческие займы.

Правительство ввело ограничение наличного оборота и ряд мер, чтобы люди пользовались услугами банков. В большинстве случаев, согласно новому закону, платежи при купле-продаже должны проходить через банк. Проблема в том, что существует ограничение на сумму денег, которую можно одновременно взять из банка. Правовые запреты на снятие наличности были в целом формально устранены, но на практике банки зачастую говорят, что у них просто нет денег для выдачи, не давая коммерсантам возможности получить свои собственные деньги.

По словам одного высокопоставленного экономиста, подобная ситуация приводит к

⁷⁷ Декларация о намерении, Меморандум по экономической и финансовой политике и Технический Меморандум о взаимопонимании [между правительством Узбекистана и МВФ], Статья 8. 31 января 2002 г. Источник: <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/uzb/01/index.htm>.

"катастрофическому росту целого преступного бизнеса по незаконному обналичиванию средств".⁷⁸ Вместо того чтобы получать оплату за проданный товар на банковский счет, с которого может быть трудно снять деньги, коммерсанты пользуются компаниями, которые "обналичивают" банковские переводы за плату в размере около 13 процентов от общей суммы.⁷⁹ Этот метод является дорогостоящим и противозаконным, но он дает предприятиям то, что узбекский банк им дать не может – немедленный доступ к собственным деньгам.

Поскольку банки также обязаны предоставлять информацию о счетах спецслужбам и другим государственным органам, многие предприятия предпочитают не пользоваться банками вообще. В результате ряда мер различным государственным органам был предоставлен доступ к информации о банковских счетах. В сентябре 2002 года новое правило предписывало банкам сообщать в налоговые органы о любой операции на сумму свыше 6 500 000 сумов (приблизительно \$6500). По словам банкиров, отдел по борьбе с экономическими преступлениями при прокуратуре также имеет полный доступ ко всем их счетам. Банкиров беспокоит, что "борьба с экономическими преступлениями" не коснется настоящих нарушителей закона, а "...еще больше ослабит положение коммерческих банков, отпугивая клиентов".⁸⁰

Согласно Статье 8 Меморандума МВФ, правительство обещало прекратить вмешательство в деятельность коммерческих банков. Фактически, как жаловался один коммерческий банкир, "...существует прямое вмешательство властей в нашу работу с клиентами".⁸¹ До тех пор, пока банки не станут по-настоящему независимыми, деловые люди не будут им доверять, и большая часть коммерческой деятельности будет оставаться в теневой экономике, сокращая налоговые поступления и способствуя криминализации бизнеса и коррупции государственных ведомств.

4. Либерализация торговли

*"Мы также планируем предпринять дальнейшие меры по либерализации торговли"*⁸²

Обязательство по либерализации торговли не было частью узких условий ПШМ, но предусматривалось в меморандуме по дальнейшим шагам, которые должны были последовать за ПШМ. Хотя об этом не упоминалось среди 25 краткосрочных условий, изложенных в меморандуме, новые торговые ограничения явно противоречили духу соглашения. К концу 2002 года в результате новых ограничений, введенных правительством для мелких торговцев, базары Узбекистана опустели, а денежный поток хлынул в соседние страны. К январю 2003 года правительство начало прибегать к закрытию границ в попытке ограничить отток твердой валюты в соседние Кыргызстан и Казахстан.

В Постановлении №154 Кабинета Министров от 6 мая 2002 "О регулировании ввоза товаров частными лицами на территорию Узбекистана" было объявлено о новых таможенных пошлинах для так называемых "челноков" – частных торговцев, совершающих поездки в Россию, Китай, Турцию и другие страны и привозящих оттуда дешевые потребительские товары, в основном одежду, для перепродажи на базарах. С этих торговцев уже и так взимались различные таможенные пошлины и небольшие торговые налоги, хотя многим удавалось по большей части избегать бюрократических формальностей. С 1 июня 2002 года были введены новые пошлины на импортные товары, составляющие 50 процентов на продукты питания и промышленное оборудование и 90 процентов на другие товары. Любой человек, торгующий на базаре, должен был иметь кипу новых документов, включая сертификаты безопасности и безвредности для здоровья, а также таможенные квитанции.

Это постановление вызвало волны протеста челночных торговцев и продавцов потребительских товаров на базарах по всей

⁷⁸ Интервью МГПК с сотрудником министерства финансов, Ташкент, декабрь 2002 г.

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ Интервью МГПК с высокопоставленным сотрудником коммерческого банка, Ташкент, сентябрь 2002 г.

⁸¹ Там же.

⁸² Полный текст Меморандума по экономической и финансовой политике, Технического Меморандума и Декларации о намерении можно прочесть на сайте МВФ: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2002/uzb/01/INDEX.HTM>.

стране. Хотя постановление должно было распространяться только на товары, завезенные после 1 июня 2002 года, на практике сотрудники налоговой инспекции начали проводить регулярные рейды по базарам и конфисковывать любые товары, на которые не было новой документации.⁸³ В качестве беспрецедентного шага, в июле рыночные торговцы устроили забастовку в знак протеста против новых мер. Сообщалось о стычках между торговцами и милицией, а организаторы забастовок и протестов были якобы арестованы. Самый крупный рынок потребительских товаров в Центральной Азии "Ипподром", расположенный на окраине Ташкента, был закрыт на реконструкцию, в результате чего тысячи людей остались без работы. Цены на потребительские товары взлетели в два-три раза, так как торговцы начали платить новые пошлины. Другие коммерсанты попросту сдались или стали торговать незаконным образом, обходя по домам.

Еще одним результатом суровых ограничений стало вытеснение большей части торговли из страны в Казахстан и Кыргызстан. Многие столичные покупатели устремились на рынки Шымкента, казахского города недалеко от Ташкента. Из Ферганской долины узбеки направлялись на кыргызский базар в Кара-Су близ города Ош. Даже по умеренным подсчетам, общий отток твердой валюты через границу достигал 100 миллионов долларов в месяц.

Правительство оправдывало новые меры как инструмент борьбы с контрабандой, регулирования импорта и блокирования ввоза товаров низкого качества. Истинные причины установить сложнее: некоторые министры, похоже, полагают, что таким образом они уменьшат спрос на твердую валюту и облегчат достижение конвертации. Согласно другим версиям, министры, вовлеченные в розничную торговлю, такие как заместитель премьер-министра Усманов, хотели получить контроль над всем импортом и вытеснить челноков из бизнеса. Новые правила, конечно же, создали новые возможности для взяточничества среди чиновников. На самом деле, вероятно, имели

место и личные финансовые интересы и политические интриги, но результаты оказались столь катастрофическими, что появились даже версии о заговоре, согласно которым этот ход был умышленной попыткой подорвать авторитет президента Каримова или заблокировать экономические реформы.

В результате торговых ограничений, введенных летом и осенью 2002 года, тысячи частных предпринимателей потеряли свой капитал и доходы. Конфискованные товары зачастую приобретались челноками в кредит, который они теперь были не в состоянии выплатить. Один такой предприниматель из Хазараспа в Хорезмской области, Муродбек Джуманиязов, совершил жертвенное самоубийство после того, как он и другие торговцы были избиты милицией за демонстрацию перед налоговым ведомством. По словам правозащитников из Хорезма, налоговые инспекторы трижды конфисковывали товары у Джуманиязова. Последний раз он лишился двух тысяч долларов.⁸⁴

Многие из этих конфискованных товаров, похоже, перепродаются, либо в пользу государства, либо к личной выгоде чиновников. Торговцы утверждают, что чиновники прокуратуры, налоговой инспекции и таможни заставляют частные магазины и торговцев покупать конфискованные товары, на которые отсутствуют требуемые сертификаты качества и таможенные документы. По словам продавца электроники, прокуратура предложила ему купить конфискованную одежду и обувь на 1 миллион сумов (около \$900) или принять инспекторов, которые закроют его бизнес или потребуют взятку.⁸⁵ Один ташкентский продавец сказал:

«Правительство говорит, что оно защищает наши рынки от некачественных товаров, но потом заставляет нас продавать их в наших магазинах и берет с нас деньги. Чтобы зарегистрировать свое предприятие, мне пришлось купить конфискованный товар на 200 долларов. Для работников правоохранительных органов это выгодный

⁸³ Указ №1150 от 20 июня 2002 г. "О введении правил учета и реализации товаров, ввезенных частными лицами" позволял продавать товары, ввезенные до 6 мая 2002 г. без новых документов таможни и сертификата качества, однако этот указ повсеместно игнорировался.

⁸⁴ Интервью по телефону с Хаитбаем Якубовым, 15 ноября 2002 г.

⁸⁵ Интервью МГПК, Ташкент, январь 2003 г.

бизнес, так как они не сдают [государству] всю сумму, которую берут у нас».⁸⁶

По словам одного рыночного торговца (который, как и многие другие торговцы, имеет и другую, "официальную" работу, где получает 11000 сумов, что примерно равно \$9), это постановление создало больше коррупции и больше возможностей для таможенных чиновников заработать. Торговцы платят налоги лишь с малой доли своего импорта и предъявляют эти документы налоговым органам. Остальная часть товара импортируется беспошлинно при попустительстве и платежах на таможне.⁸⁷

По мнению казахского дипломата, в октябре 2002 года около 20 тысяч человек ежедневно пересекали казахскую границу, чтобы купить там товары, привозя с собой каждый день до 4 миллионов долларов.⁸⁸ Другие полагали, что эти цифры меньше – возможно, от 1 до 2 миллионов долларов, но что примерно такие же суммы перетекали на огромный базар а Кара-Су на юге Кыргызстана. Конечно же те, кто стоял за принятием постановления, не ожидали оттока средств, который был продиктован лишь здравым смыслом. К декабрю 2002 года многие товары в Ташкенте, особенно одежда и другие потребительские товары, стоили порой на 100 процентов дороже, чем в Казахстане, и выбор продуктов стал меньше.

Новые торговые тарифы привели в замешательство международные организации, пытавшиеся поддерживать реформы, и вызвали критику миссии МВФ, которая посетила Узбекистан 11-20 сентября 2002 года. Миссия говорила об "ограничительных внешнеторговых мерах, не соответствующих пониманию, достигнутому в рамках Программы штатного мониторинга".⁸⁹ В ответ на эту критику и протесты торговцев, правительство снизило таможенные пошлины до 40 процентов на продукты питания и промышленное оборудование и до 70 процентов на прочие товары, ввезенные в Узбекистан после 1 октября 2002 года. Для компаний таможенная пошлина

на непродовольственные товары была сначала снижена до 20 процентов,⁹⁰ затем с 1 декабря 2002 года до 10 процентов, а с 1 января 2003 года отменена совсем.

Эти уступки казались отступлением от прежней политики, однако последующие постановления снова вернули почти полную торговую монополию компаниям, имеющим связи. Постановление, вышедшее в декабре 2002 года, устанавливало новые минимальные требования по лицензированию компаний, занимающихся оптовой торговлей. Во-первых, компания должна иметь собственный склад и оборудование; во-вторых, на момент регистрации ее капитал должен составлять не менее \$25000, а это большая сумма для Узбекистана. Не многие компании способны выполнить эти требования. Постановление завершалось указанием местным властям зарегистрировать все торговые фирмы и частных лиц к 1 января 2003 года, что открывало широкую возможность для бюрократических проволочек и коррупции.

Как сказал один информированный наблюдатель, это постановление "...оставляет всего три компании, которые действительно могут выполнить требования этого постановления".⁹¹ Все три названных им предприятия контролируются высокопоставленными членами правительства. Это, возможно, некоторое преувеличение, и другие компании также смогут в будущем зарегистрироваться, но это постановление явно наносит серьезный удар по малым и средним предприятиям, занимающимся оптовой торговлей, а также является дальнейшим шагом представителей элиты по установлению почти полного контроля над прибыльными отраслями экономики.

Массовый отток твердой валюты на рынки соседних стран серьезно ослабил розничную торговлю в Узбекистане. В декабре 2002 года правительство закрыло границы, якобы для защиты от эпидемий, но по общему пониманию – чтобы не дать людям возможность покупать товары за пределами страны. Это оказало разрушительное воздействие на торговлю, а

⁸⁶ Интервью МГПК, Ташкент, январь 2003 г.

⁸⁷ Интервью МГПК, Ташкент, ноябрь 2002 г.

⁸⁸ Интервью МГПК, Ташкент, октябрь 2002 г.

⁸⁹ Совместное заявление для прессы правительства Узбекистана и МВФ, Ташкент, 20 сентября 2002 г.

⁹⁰ См. UzReport, "Импортные пошлины для челноков снижены на 20-22 процента", 3 октября 2002 г., http://81.29.68.227/rus/dispatch_news.cfm?ch238&dep=238&vr ec=8202.

⁹¹ Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

также имело значительные гуманитарные последствия в стране, где у многих людей есть родственники в соседних странах. "Вчера ночью моя сестра в Шымкенте умерла, но я не могу проехать через границу, а пограничники требуют, чтобы я получил телеграмму о ее смерти", - сказал один мужчина на узбекско-казахской границе. "Жестоко спрашивать телеграмму у людей, которые только что потеряли близких. Мы устали от этих бесконечных бесчеловечных указов, от которых мы только страдаем!"⁹²

5. Улучшение делового климата

*"...чтобы позволить частному сектору (и в особенности малым и средним предприятиям) участвовать как в реальном росте, так и в создании рабочих мест, правительство будет последовательно устранять существующие ограничения и правила, чтобы содействовать возможности субъектов рынка вести свою деятельность..."*⁹³

Правительство (а также некоторые дипломаты) были склонны рассматривать Программу штатного мониторинга МВФ как контрольный перечень главным образом технических требований, которые можно было выполнить вполне механически, перед тем как МВФ предложит бюджетное финансирование. МВФ же рассматривал ее как более широкую программу реформ, которую необходимо было выполнить, по сути, для того чтобы приступить к реализации второй резервной программы. Но не только неспособность правительства выполнить ключевые задачи программы МВФ привела к такому падению оптимизма в 2002 году; дополнительные ограничения и правила также подрывали всю основу рыночных экономических реформ и противоречили обязательствам правительства по либерализации делового климата.

Одним из самых нежелательных постановлений, вышедших в конце 2002 года, было постановление о приватизированных

предприятиях.⁹⁴ Оно появилось в результате работы специальной комиссии, которая обнаружила, что многие магазины и мелкие предприятия сферы услуг изменили свою деятельность и занимаются не тем, чем занимались первоначально, на момент приватизации в начале и середине 1990-х годов. Хлебные магазины превратились в интернет-кафе, прачечные самообслуживания – в бакалейные лавки и т.п. В самом главном пункте постановления говорилось, что любое предприятие, изменившее вид деятельности после приватизации без официального разрешения, может быть снова национализировано и перепродано.⁹⁵

Постановление, по сути, давало местным властям санкцию на захват любого местного предприятия – поскольку многие, так или иначе, изменили род деятельности – и перепродажу его с выгодой. В плане борьбы с коррупцией, содействия малому бизнесу и гарантии прав собственности постановление было катастрофой. Но оно, похоже, шло в унисон с попыткой ведущих бизнес-политических групп обеспечить контроль почти над всей розничной торговлей, от базаров до ларьков. Также существовала опасность, что это постановление будет использовано для закрытия интернет-кафе, быстрое распространение которых очевидно тревожило некоторых власть имущих. Это согласовывалось бы с другими указами, носящими характер социального запрета, как, например, теми, которые запрещают бильярд и вынуждают ночные клубы и рестораны закрываться в полночь.⁹⁶

⁹⁴ Постановление Кабинета Министров "О фактах нарушений в деятельности приватизированных объектов торговли и сферы обслуживания", 21 ноября 2002 г.

⁹⁵ Владелец при этом получает компенсацию той цены, которая была уплачена при приватизации, а это почти ничто после нескольких лет инфляции и амортизации. При компенсации также не учитываются вложения, сделанные в бизнес.

⁹⁶ Странное распоряжение, изданное в октябре 2002 года хокимиятом города Ташкента, запретило бильярд по всей стране, и бильярдные были закрыты. Бильярд – популярное занятие в Узбекистане, однако государственные чиновники оправдывали это распоряжение тем, что бильярдные стали центрами наркоторговли и азартных игр. Подобные указы, носящие характер социального запрета, становятся все более типичными для правительства, отчасти в силу советского

⁹² Интервью МГПК на узбекско-казахской границе в Черняевке, январь 2003 г.

⁹³ Декларация о намерении, Меморандум по экономической и финансовой политике и Технический Меморандум о взаимопонимании [между правительством Узбекистана и МВФ], 31 января 2002 г.

Дипломаты высказывали предположение, что эти постановления, возможно, были приняты в обход группы экономистов, руководящих программой МВФ в ведомстве заместителя премьер-министра Рустама Азимова, поскольку явно были отдельно согласованы с президентом другими членами правительства. Но независимо от того, как эти указы появились, они, по-видимому, сами по себе послужили достаточно веской причиной для блокирования соглашения с МВФ. Хотя они напрямую не противоречат букве ПШМ, они, безусловно, противоречат духу этой программы. Вместо того чтобы следовать своим обещаниям ослабить ограничения на предпринимательскую деятельность, правительство делает шаги в обратном направлении, которые, как можно утверждать, оставляют экономику в худшем состоянии, чем на момент согласования программы МВФ в январе 2002 года.

Давление на предпринимателей резко усилилось из-за стремления правительства быстро пополнить бюджет и стремления государственных органов изыскать новые возможности для поборов. Лидеры махаллей (местных общин) якобы получили указание от СНБ сообщать о богатых людях в общинах, предположительно для дальнейшего расследования службами безопасности и налоговыми органами.⁹⁷ Давление, связанное со сбором налогов, начало разрушать все стимулы к ведению бизнеса. Налоговая система мало способствует предпринимательству, а скрытые налоги в виде взяток государственным органам еще больше осложняют жизнь мелких и средних предпринимателей. Бизнесмен из Намангана сетовал:

«Мы отдаем почти половину прибыли на налоги помимо взяток представителям прокуратуры, пожарных и санитарных служб, налогового комитета и милиции, которые все имеют право проверять нас. Если не заплатить им, они найдут

невероятные правила и внутренние инструкции, которые закроют ваш бизнес».⁹⁸

Подобная широкомасштабная коррупция наносит огромный вред предпринимательству, и попытки некоторых правительственных органов бороться с ней, похоже, далеко не продвинулись. Министерство юстиции осуществляет частые рейды в органы местной власти в ответ на жалобы местных предпринимателей, но такие "административные методы" мало помогают в борьбе с этой фундаментальной проблемой, суть которой в отсутствии отчетности местных властей и государственных органов, в неспособности средств массовой информации обсуждать подобные вопросы, а также в отсутствии независимой судебной системы или прокуратуры, куда можно было бы обращаться с жалобами.

С. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ И РОСТ БЕДНОСТИ

Такая застойная экономика может продолжать как-то функционировать в течение ряда лет без серьезной угрозы ее жизнеспособности. Товарный экспорт по-прежнему дает правительству достаточно средств для поддержания минимального уровня социального обеспечения и, что более важно, для финансирования служб безопасности, от которых оно все больше зависит. Однако для простых людей перспектива выглядит мрачно. Экономический застой и высокая инфляция приводят к постоянному ухудшению уровня жизни. Правительство отказывается проводить официальную оценку уровня бедности, однако ясно, что бедность широко распространилась и в сельской местности, и в городах.

Средняя государственная зарплата составляет от 20 до 30 тысяч сумов (\$17-\$26)⁹⁹ в месяц в Ташкенте и еще меньше в сельской местности. Незначительная часть населения, занятая в частном секторе, имеет более высокий заработок, но такую работу трудно найти. Отсутствие перспектив карьерного роста,

мышления, уверенности, что с социальным злом лучше всего бороться с помощью репрессий, и отчасти потому, что многие завсегда и ночных клубов и бильярдных – дети из привилегированных семей. Правительственные указы, направленные против увеселительных заведений, зачастую отражают неспособность нескольких семей, управляющих политикой, управлять собственными детьми.

⁹⁷ Интервью МГПК, Ташкент, октябрь 2002 г.

⁹⁸ Интервью МГПК, Наманган, ноябрь 2002 г.

⁹⁹ Обмен валюты на черном рынке в феврале 2003 года совершался по курсу 1150 сумов за один доллар США. Официальный курс на тот момент составлял 960 сумов.

особенно для молодежи, приводит к всеобщему разочарованию, и молодые люди все больше стремятся покинуть страну.

Биография Захиры – довольно типична для многих из тех людей, которых относили раньше к среднему классу, который сейчас стремительно исчезает. После окончания аспирантуры она надеется найти постоянную работу, но смотрит на эту возможность без оптимизма. Сейчас она живет на свою зарплату в институте (12000 сумов или \$10 в месяц), свою студенческую стипендию (8000 сумов или \$7) и пенсию матери, с которой они живут вместе (20 тысяч сумов или \$17). Из их общего месячного дохода в 40000 сумов (\$34), 7200 уходит на коммунальные услуги и 4000 на общественный транспорт. Оставшихся 28800 сумов (\$25) должно хватить на еду, лекарства и прочие повседневные нужды в течение месяца. Покупать одежду или обувь почти невозможно. Некоторый дополнительный доход поступает летом от продажи фруктов и овощей с садового участка, а иногда подворачивается случайная работа, например, уборка квартир иностранцев или богатых людей.¹⁰⁰

Захира принадлежит к семье "среднего класса", хорошо образована и в любом нормальном обществе могла бы найти хорошую работу. У многих образованных молодых людей выбор невелик: либо работать в государственных организациях за очень маленькую зарплату, либо искать пути для миграции. Немногим счастливицам удается получить работу в международных организациях. Для тех, кому повезло меньше, перспектива мрачна.

Один бывший студент Ташкентского университета, возвратившись после трехлетнего пребывания за границей, заметил резкие перемены:

Первое, что замечаешь, это насколько обеднели люди. Они носят старую одежду, мясо едят редко – покупают только самое необходимое. Другая заметная перемена – это то, что люди стали более религиозны. Люди, которых я знал три года назад, кто

даже слышать не хотел об исламе, ходят сейчас с молитвенниками в руках.¹⁰¹

Не имея необходимых связей в политической системе, образованный средний класс откатывается назад из-за неспособности реформировать экономику и расширить возможности для занятости. Недавние ограничения на малые предприятия только ухудшили их положение.

Для тех, кто действительно беден, ситуация зачастую еще более безнадежна. Хотя по официальным данным безработица составляет 0,4 процента, реальность совсем иная. Каждый день в каждом городе Узбекистана безработные собираются на неформальных биржах труда. В Ташкенте их часто арестовывает милиция, поскольку они, по сути, пытаются работать нелегально: приезжие должны иметь прописку или регистрационную карточку, чтобы заниматься поисками работы. Прописку, конечно, можно купить, но цена от \$500 до \$1000 этим людям не по карману. Вместо этого они дают взятки местным милиционерам, чтобы те их не забирали, а когда денег нет, подвергаются аресту или депортации в области. Для тех, кто имеет связи, подобных проблем не существует. Сотрудник коммерческого банка жаловался на то, как некоторым молодым людям из могущественных семей удается получить работу после одного телефонного звонка, несмотря на отсутствие квалификации или регистрации в городе.¹⁰²

Для простых людей каждый день – это борьба за существование. Зафар, который больше года провел на бирже труда, рассказал о том, как проходит его день на Куйлюкском базаре:

Часто подъезжает милиция и увозит безработных в автобусах. Если можешь заплатить 2000 сумов (\$1,5) милиционеры тебя отпускают, и ты можешь дальше ждать работы... Иногда работы нет несколько дней, и ты идешь домой с пустым желудком.¹⁰³

В основном такая работа – это физический труд на строительстве, благоустройстве или уборка

¹⁰⁰ Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

¹⁰¹ Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

¹⁰² Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

¹⁰³ Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

домов богатых людей. Оплата за труд может быть и 1000 сумов (\$0,8), но может доходить и до 5-6 тысяч сумов, в зависимости от нанимателя.

Политическая подоплека их положения не ускользает от этих людей: "Мы строим огромные дома для государственных чиновников, чья зарплата не выше 50 тысяч сумов. Все мы понимаем, что это деньги государства, которые хокимы и прокуроры украли у нас и использовали для того, чтобы превратить нас в рабов".¹⁰⁴ В самом деле, было бы удивительно, если бы этот контраст в образе жизни и постоянное унижение и преследование милиции не подействовали на политическое сознание безработных. Бедные, похоже, все больше готовы высказывать свои жалобы. Один ташкентский безработный сказал:

Раньше я боялся говорить вам что-нибудь, но сейчас, наоборот, я хочу, чтобы все знали, что действительно творится в Узбекистане. Я бы скорее жил при исламистах, чем при "демократах". Раньше я боялся слов "Хизб-ут-Тахрир" или "ИДУ", но сейчас, когда милиция бьет меня и унижает, я думаю, что сам готов убить их всех.¹⁰⁵

Это не просто отдельные элементы общества, которые каким-то образом выпали из картины всеобщего благоденствия. Многие имеют высшее образование – возможно, 30-40 процентов. Трудно сказать, сколько людей трудятся в неформальной экономике, но в Ташкенте, по некоторым оценкам, их число достигает 500 тысяч. Подобные цифры приложимы к каждому городу по всей стране. Суровые меры против рыночных торговцев лишь увеличат их число.

Падение уровня жизни, быстрый рост населения и новое поколение людей, не имеющих реальных перспектив найти работу, представляет собой опасную комбинацию для Узбекистана. Терпение граждан и их умение приспособливаться к системе и выживать в трудных условиях пока удерживают социальное

недовольство под контролем. Репрессии, очевидно, также играют значительную роль в том, что недовольство отдельных граждан не переходит в массовые выступления. Растущая трудовая миграция молодежи за границу, особенно молодых мужчин, также служит важным предохранительным клапаном. Однако маргинализация многих людей быстро усиливается, и растет ощущение, что экономические перспективы не станут лучше.

¹⁰⁴ Интервью МГПК, Куйлюкский базар, Ташкент, декабрь 2002 г.

¹⁰⁵ Интервью МГПК, Куйлюкский базар, Ташкент, декабрь 2002 г.

IV. СОПРОТИВЛЕНИЕ РЕФОРМЕ

Неспособность правительства воспользоваться более благоприятной внешней ситуацией в 2002 году и продвигать экономические реформы рождает вопрос, почему оно столь неохотно выполняет свои обещания. На это есть три основные причины. Во-первых, политическая система построена на поддержке президента Каримова со стороны групп, кровно заинтересованных в сохранении нынешнего порядка. Их больше волнует политическая борьба между собой, чем государственная экономическая реформа. Во-вторых, в целом система управления и бюрократия действуют против перемен. И, в-третьих, общество не выдвигает настойчивых требований перемен снизу и, как некоторые полагают, не готово к коренной экономической и политической перестройке. Понимание баланса этих факторов необходимо для выработки инициатив, призванных побудить правительство изменить свою политику.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА И ЕЕ ИНТЕРЕСЫ

Основная причина, по которой политика тесного сотрудничества, проводимая правительствами западных стран, приносит столь незначительные плоды, состоит в том, что мало кто среди элиты лично заинтересован в успехе реформ. В центре политической системы стоят несколько семей, которые занимают ключевые государственные посты и одновременно контролируют большинство главных отраслей экономики. У этих людей, решающих судьбу страны, нет настоящей заинтересованности в осуществлении крупных реформ. При нынешней системе они приобрели значительное богатство и влияние, и им грозит, по меньшей мере, потеря доходов в случае какой-либо экономической встряски. Они чрезвычайно боятся перемен и считают, что потеря некоторых рычагов их контроля над обществом приведет к волнениям и потере власти.

На вершине пирамиды власти находится противоречивая фигура президента Каримова. Из всех министров правительства, пожалуй, он один имеет по-настоящему перспективное видение развития страны, но оно все меньше связано с экономическим процветанием и все больше – с

его собственным пребыванием у власти. Его высказывания порой подкупают, но за ними редко следуют действия. Он харизматичен, часто очаровывает своих посетителей и успешно создает мифы вокруг своей персоны. Центральным мифом является то, что очевидное доминирование Каримова над процессом принятия решений облегчает проведение реформы, когда решение принимается на самом верху. Хотя невозможно с полной определенностью анализировать процесс принятия решений, находясь вне этой системы, факты говорят о том, что Каримов либо неспособен, либо не желает бросить вызов власти мощных политических группировок.

Не вызывают более доверия образ Каримова - реформатора, противостоящего консервативному окружению. Как объяснил один эксперт из аппарата правительства, экономика является централизованной, поскольку используется как ключевой инструмент политического и общественного контроля. Один узбекский аналитик утверждает:

Хотя явно существует тесная группа немногочисленных семей, кровно заинтересованных в том, чтобы экономика оставалась закрытой, главным препятствием на пути либеральных реформ является президент, который желает оставаться у власти на неопределенный срок и использует экономику как наиболее эффективный инструмент для манипулирования массами.¹⁰⁶

Существует серьезный вопрос о доступе президента к информации. По словам одного бывшего чиновника, работавшего с ним, вся информация тщательно фильтруется, прежде чем попадает на стол к президенту. При переводе для иностранных делегаций, посещающих Каримова, переводчики часто опускают острые моменты или темы.

Другие не согласны с этим и утверждают, что президент искренен в своем желании осуществить реформы, но не способен противостоять своему окружению. Однако этот образ "добротного царя", которому мешают "злые бояре", слишком примитивен. Система по

¹⁰⁶ Интервью МГПК с ведущим экспертом по вопросам внутренней политики. Сентябрь 2002 г.

большей части отражает политические предпочтения Каримова, и его выбор сторонников отражает его собственное неверие в народную поддержку. Независимый эксперт по проблемам внутренней политики утверждал:

Государственная бюрократия и кланы в Узбекистане поддерживают себя путем укрепления личной власти президента. Клановые переплелись с правительством. Поэтому было бы наивно утверждать, что вопрос состоит в том, как разорвать их. Только изменив сущность режима мы можем изменить существующий порядок.¹⁰⁷

Ключевые министры объединяются в соперничающие блоки, возникающие как на базе кланов или региональной принадлежности, так и на почве личных финансовых интересов. Основу этих группировок составляют так называемые региональные кланы, среди которых ташкентский, самаркандский и ферганский являются наиболее влиятельными. Некоторые бизнес-политические группировки действительно возникают на почве региональной общности, но это не единственный фактор, влияющий на то, как складывается сотрудничество между отдельными лицами: многое определяется доступом к финансовым ресурсам, и подобные группировки являются более гибкими, чем строго территориальный клан.

Как бы то ни было, самым упрощенным объяснением политической борьбы может служить соперничество между этими группировками, в первую очередь между самаркандской группировкой во главе с Исмаилом Джурабековым, советником президента по вопросам сельского и водного хозяйства, и чиновником президентской администрации Тимуром Алимовым, которого считают главой ташкентского клана. Данный анализ соотносит высокопоставленные фигуры с тем или иным лагерем: к примеру, могущественный министр внутренних дел Закирджон Алматов соотносится с Джурабековым, а шеф СНБ Рустам Иноятов причисляется к противоположному лагерю Алимова.

На деле ситуация более сложна: существует несколько центров власти, а союзы среди

группировок могут меняться в зависимости от проблем и личностей. Чтобы понять, почему процесс реформ идет с трудом, важно помнить об этих ключевых игроках и их союзниках.

Большая часть розничной торговли и экспортно-импортных операций находится в основном под контролем заместителя премьер-министра Мираброра Усманова, который, помимо других интересов, контролирует и сеть супермаркетов "Ардус". Первый заместитель премьер-министра Козим Туляганов, бывший мэр города Ташкента, якобы владеет широкой сетью собственности. Элёр Ганиев, получивший в ноябре 2002 года пост заместителя премьер-министра, имеет значительное влияние в вопросах внешней торговли и тесно связан с силами безопасности, которые образуют все более влиятельный политический блок. Министр Внутренних дел Закирджон Алматов, пожалуй, является самым могущественным из всех министров; о нем часто упоминают как о возможном преемнике Каримова. Глава СНБ Рустам Иноятов, связанный с ташкентским кланом, считается соперником министра внутренних дел: в его руках сильная комбинация "разведанных" на всех членов элиты и значительные финансовые средства, поступающие от семейного бизнеса.

Очевидно, что все эти люди мало заинтересованы в изменении системы, которая в прошлом так хорошо им служила. Даже те, кого иногда называют реформаторами, к примеру, заместитель премьер-министра Рустам Азимов, имеют мало опыта работы в условиях реальной рыночной экономики. Если Азимов все-таки лучше других понимает, что несет с собой экономическая реформа, он, похоже, подчиняет программу реформ, по крайней мере временно, своим политическим амбициям.

Во всех случаях, министры правительства глубоко втянуты в систему коррупции, которая позволяет им накапливать значительное личное богатство. Любые серьезные структурные реформы подрвут главные источники их дохода, получаемого в основном за счет контроля над товарным экспортом или лицензированием предпринимательской деятельности, другими словами, за счет государственного контроля над экономикой. Ослабление этого контроля – введение рыночных реформ – немедленно ослабит их экономическое могущество и их

¹⁰⁷ Интервью МГПК, Ташкент, 2 февраля 2003 г.

контроль над политическим процессом и обществом.

Теоретически, в условиях более открытой экономики коррумпированная элита могла бы получить большую финансовую выгоду от возросших иностранных инвестиций и большего экономического роста. Но это не привлекает нынешнюю элиту по двум причинам. Во-первых, она не привыкла работать в открытой экономике, где ей придется конкурировать с другими участниками на условиях, диктуемых рынком. Во-вторых, открытая экономика угрожает ее политическому положению, давая возможность для рассредоточения экономического могущества, которое может оказаться в руках новых политических сил. Это и явилось одним из результатов экономической политики Казахстана, где коррумпированная, но более открытая экономика привела к появлению мощной политической оппозиции, которую поддерживают деловые круги и чиновники, противостоящие президенту Нурсултану Назарбаеву.

Динамика политической элиты оказалась в центре внимания в начале 2003 года из-за распространившихся слухов о серьезной болезни президента Каримова. О его плохом самочувствии говорилось и раньше,¹⁰⁸ но ряд источников сообщает, что его состояние значительно ухудшилось в конце 2002 года. Опасения за будущее президента подогревают серьезные разногласия внутри элиты по поводу преемника, и эта борьба имеет первостепенную важность по сравнению с вопросами экономической реформы или другими политическими изменениями.

В январе 2003 года слухи по поводу здоровья президента Каримова усилились. По словам сотрудника Кабинета Министров, "Каримова сейчас заботит его собственное плохое самочувствие, и в этом году у нас, скорее всего, произойдет смена руководства".¹⁰⁹ Официальные лица, конечно же, отрицают существование проблемы, и по понятным причинам трудно получить твердые факты о положении дел, но все же представляется весьма вероятным, что Каримов все больше думает о возможных сценариях передачи власти.

Если считать верным данный анализ политической системы, она имеет глубочайшую подоплеку для внешних усилий в поддержку реформе. При отсутствии в правительстве значительного числа сторонников реформ в том смысле, в каком их понимают международные участники, неудивительно, что было сделано так мало. Споры о преемнике угрожают затормозить процесс реформ, поскольку внимание элиты поглощено внутренним противостоянием. Отсутствие сдвигов по какому-либо аспекту реформ во второй половине 2002 года вполне может быть связано, по крайней мере, частично, с этой усиливающейся политической борьбой.

Можно с уверенностью говорить о том, что сосредоточенность на экономических, а не на политических реформах проистекает из ложного понимания того, как работает система. Элита в целом обеспечивает свое воспроизводство и не допускает в свою среду независимых деятелей. Это ощущение кадрового застоя является одной из главных проблем для реформы. Ротация элит жизненно необходима для его преодоления. Создание возможности свободного формирования политических групп и избирательный процесс, вероятно, единственный способ ввести в систему новых людей.

Многие должности в правительстве занимают люди, которые обладают более широким видением будущего развития и понимают трудности нынешней ситуации. Зачастую они не из тех, кто принимает решения, скорее чиновники среднего звена, которых держат как экспертов, к примеру, в области международных отношений, или потому, что они еще полезны в работе с международными организациями или иностранными государствами.

Однако нет никаких признаков наличия серьезной группы политиков-реформаторов, способных двигать реформы вперед. В самом деле, политическая система почти не допускает появления подобной группы, поскольку существование всех бюрократов, парламентариев и местных чиновников полностью зависит от государства.

А. БЮРОКРАТИЯ

Даже с реформаторски настроенным руководством нынешнюю систему будет трудно

¹⁰⁸ Отчет МГПК, *Узбекистану 10*, op. cit.

¹⁰⁹ Интервью МГПК, Ташкент, январь 2003 г.

изменить. Бюрократическая машина, созданная в советский период и мало изменившаяся с тех пор, в корне противостоит попыткам что-либо реформировать. Государственные чиновники в большинстве своем приспособились к нынешней системе и заставили ее работать на себя, обычно посредством искажения правил и нормативов для собственной выгоды.

В частности, бюрократическая инерция и отсутствие компетентных сотрудников в местных администрациях являются серьезным препятствием для любых перемен. Амбициозные государственные служащие стремятся получить должность в Ташкенте, и мало кто из чиновников заинтересован покинуть столицу, разве что ради особенно прибыльной должности, например, хокима области. В областях процветают коррупция и кумовство, и личные финансовые интересы местных чиновников обычно входят в противоречие с какими-либо реформами.¹¹⁰ Сельскохозяйственные реформы особенно зависят от милости местных чиновников, обладающих чрезмерными полномочиями для вмешательства в деятельность фермеров, будь то частные или государственные хозяйства.

По сравнению с другими странами Центральной Азии, смена бюрократических кадров, пожалуй, коснулась Узбекистана в меньшей степени. Любая широкая реформа в политике и экономике должна предусматривать пути трансформирования государственной бюрократии. Теоретически, новое поколение, приходящее в государственные институты, должно положительно влиять на ситуацию. Но на практике, чтобы выжить, молодые люди слишком часто вынуждены перенимать коррумпированную практику своего начальства.

В. ОБЩЕСТВО

Было бы несправедливо считать, что все требования реформ исходят со стороны. Даже при слабом гражданском обществе и почти полном отсутствии независимых СМИ, в самом

Узбекистане многие люди добиваются перемен. Некоторые делают это изнутри самой системы, даже находясь на высоких правительственных должностях. Другие работают в международных организациях, НПО, правозащитных группах, или являются простыми гражданами, которые хотят видеть перемены, но не знают, как они могут в этом участвовать. Тем не менее, среди узбекской элиты широко распространено убеждение, что их страна не готова к демократии, свободной прессе или другим атрибутам открытого общества, присутствия которых так часто требуют западные организации. Они ссылаются на иной менталитет, низкий уровень социальной активности и длительное авторитарное правление в качестве причин, оправдывающих существование нынешней системы.

Действительно, узбекское общество в целом склонно к консерватизму, и мало фактов свидетельствует о том, что "низы" сами требуют соблюдения своих прав и широких перемен. Однако неверно трактовать это как изначально заложенную политическую пассивность, обрекающую реформы на провал. В большинстве случаев население всего лишь, как смогло, приспособилось к действительности. Люди понимают, что требование перемен, скорее всего, не принесет им ничего, кроме неприятностей и попытались приспособиться к системе, какой бы неприятной она ни была. В результате убеждения, что изменить ничего нельзя, задачей номер один для многих молодых людей стала миграция в такие страны как Россия, Южная Корея и Турция, где даже нелегальная случайная работа гораздо более прибыльна, чем альтернативы у себя дома.

Если миграция стала одной из ответных реакций на систему, другой путь – адаптация к существующей реальности. Это означает, что бизнесмены следуют правилам игры и вступают в коррумпированные союзы с государственными чиновниками. Люди используют свои связи на всех уровнях, чтобы добиться каких-то преимуществ. Даже относительно честные чиновники оказываются поневоле втянутыми в коррупцию, чтобы выжить.

¹¹⁰ См. статью "Четыре проблемы фермерства" в *Uzbekiston ovozi* (Ташкент) за 5 ноября 2002, где приводятся примеры того, как местные чиновники искажают смысл правительственных постановлений по сельскому хозяйству ради собственной выгоды.

Либерализация и демократизация повлекут за собой значительные сдвиги в обществе. При отсутствии традиций политического плюрализма, открытость политической и экономической

системы неизбежно приведет к большей кратковременной нестабильности. Однако альтернатива этому – разрушающаяся авторитарная система с плохо функционирующей коррумпированной экономикой и всеобщим народным недовольством, питающим идеи исламистских утопий – в конечном счете, определенно хуже.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К началу 2003 года мнения международных участников были почти едины. Лишь немногие призывают к скорейшему соглашению с МВФ, несмотря на то, что не все требования МВФ были выполнены правительством Узбекистана. Несмотря на некоторое различие подходов международных финансовых институтов [МФИ], среди которых Азиатский Банк Развития (АБР) занимает более гибкую позицию, многие вполне согласны, что правительство далеко от достижения резервного соглашения с МВФ, и нужны срочные перемены для создания необходимых условий к апрелю-маю 2003 года, чтобы успеть привлечь инвесторов ко времени проведения запланированной встречи ЕБРР в Ташкенте. Такая все более критическая позиция западных посольств и правительств начинает подрывать консенсус по подходу международного участия в Узбекистане

Ряд визитов западных чиновников и законодателей должен был способствовать дальнейшему вовлечению узбекского руководства путем обсуждения вопросов демократизации и экономической реформы. На деле этого, по всей видимости, не произошло. По крайней мере, публично, большинство делегаций только и делали, что благодарили Узбекистан за сотрудничество в войне с терроризмом и редко касались проблем прав человека или политических перемен.

Один журналист сравнил визиты западных делегаций с былыми посещениями делегаций компартии из Москвы:

Всех инспекторов из Москвы любого ранга всегда угощали пловом и обильной выпивкой, и они всегда давали прекрасные отчеты. И сейчас, после независимости, как ни странно, наблюдается та же тенденция. Многие дипломаты, попав в нежные руки узбекских руководителей, рады подпевать им.¹¹¹

Этого, конечно, нельзя сказать о некоторых делегациях, однако некоторые, к примеру,

¹¹¹ Анвар Усманов, в радиопередаче о слушаниях в Конгрессе США по Центральной Азии. Источник: <http://www.svoboda.org/programs/rtl/2002/rtl.070402.asp>.

делегация Министра Финансов США Пола О'Нила в июле 2002 года, были попросту плохо информированы и не могли понять реальную ситуацию.

Было бы несправедливо считать, что США прекратили оказывать давление на правительство в вопросах прав человека. В индивидуальных случаях они особенно горячо поддерживают активистов – в гораздо большей степени, чем многие европейские посольства. Однако эту работу в основном проводит активное местное посольство. Складывается впечатление, что его не всегда полностью поддерживают делегации из Вашингтона, хотя сотрудники посольства это отрицают: они утверждают, что между правительственными департаментами налажено беспрецедентное сотрудничество.¹¹²

Такой подход как можно более активного подталкивания реформ в частном порядке при публичной поддержке официального руководства в середине 2002 года казался некоторым дипломатам оправданным: был некоторый прогресс как в экономических реформах, так и в положении дел с правами человека. 26 августа Государственный Секретарь США Колин Пауэл доложил Конгрессу, что Узбекистан достиг "существенного и последовательного прогресса" в выполнении обязательств по правам человека и демократии, содержащихся в Совместной Декларации, подписанной в марте 2002 года. Такое заключение позволило выделить дополнительно 45 миллионов долларов США в виде помощи, которая была поставлена в зависимость от такого прогресса.

Однако это заявление перед Конгрессом было подкреплено очень незначительными свидетельствами прогресса, которые в основном носили косметический характер, и с точки зрения США, с этого момента все пошло не так. Американская позиция позитивного участия была вначале поддержана другими странами Запада, но в конце 2002 года более критические высказывания стали раздаваться и из других западных посольств.

Британское правительство, в частности, выступало против того, чтобы убеждать МВФ в

достаточном выполнении обязательств ПШМ узбекским правительством для перехода к резервному соглашению и проводило более жесткую линию, критикуя положение с правами человека и отношение к прессе. Это вызвало протесты узбекского Министерства Иностранных дел и некоторую неловкость среди американских дипломатов.¹¹³ Эта новая британская линия, по-видимому, также воодушевила Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана, который, во время визита в страну, отклонился от подготовленного текста доклада, чтобы поговорить с президентом Каримовым о проблемах прав человека.¹¹⁴

Ряд новых постановлений ослабил экономические реформы, и к декабрю американские чиновники также стали больше критиковать шаги правительства на всех фронтах. Помощник Госсекретаря по проблемам демократии, труда и прав человека Лорн Крейнер, посетивший страну в июне и ноябре, во время второго визита был гораздо более критичен в своих открытых выступлениях. Казалось, разочарование охватило все международное сообщество, и лишь немногие были способны надеяться на большие успехи в 2003 году.

Если политика США и не принесла успеха в содействии крупным переменам в узбекской политике, то это случилось не из-за отсутствия участия или энтузиазма. Европейский Союз же, напротив, не смог использовать свое потенциальное влияние. Ни один высокопоставленный чиновник ЕС не посетил Узбекистан в 2002 году. Договор о партнерстве и сотрудничестве является главной основой двусторонних отношений, и прошедшие в рамках этого договора встречи использовались не в полной мере для поднятия проблем прав человека и политических перемен.

Сейчас положение несколько изменилось, и на совместных встречах этим вопросам стали уделять больше внимания. 27 января 2003 г. на заседании Совета по сотрудничеству между ЕС и Узбекистаном европейские представители

¹¹² Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

¹¹³ См. выступление Посла Крейга Мюррея на церемонии открытия Дома Свободы, 17 октября 2002 г. Текст выступления можно найти на сайте Британского Посольства: www.britain.uz/inform/presrel.htm.

¹¹⁴ Его первоначальный доклад, по словам дипломатов, выглядел так, "как будто был подготовлен постоянным представителем Узбекистана". Ряд интервью МГПК.

выразили сильную обеспокоенность по поводу случаев пыток в местах заключения и просили провести беспристрастное расследование гибели заключенных или задержанных.¹¹⁵

Международные финансовые институты также играют значительную роль в оказании содействия Узбекистану. В марте 2002 года обсуждалась стратегия содействия Всемирного Банка. Стратегия предусматривает два сценария. Согласно первому, Всемирный Банк выделит до 150 миллионов долларов на три года, если макроэкономическая ситуация в Узбекистане значительно не ухудшится. По другому сценарию, он предоставит \$350 миллионов, если структурные реформы будут ускорены согласно предложениям МВФ.¹¹⁶

В то время как Всемирный Банк берет на себя скромные обязательства ввиду отсутствия экономических реформ в последние несколько лет,¹¹⁷ Азиатский Банк Развития (АБР) проявляет несколько большую гибкость. В декабре 2002 года он одобрил первый 30-миллионный транш займа в размере 110 млн. долларов США на поддержку образования.¹¹⁸ Деньги идут непосредственно в бюджет, что противоречит общему принципу МВФ и Всемирного Банка, который гласит, что бюджетная поддержка должна осуществляться только после проведения согласованных структурных реформ.

Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) также производит значительные вложения в Узбекистане, но становится более внимательным к отсутствию реформ и проблемам корпоративного управления. Вместо

того чтобы предоставлять средства государственным предприятиям, Банк пытается переместить финансирование в сектор малых и средних предприятий (МСП). Это разумно, однако реальность кредитования МСП является менее обнадеживающей, чем кажется.

К 2002 году ЕБРР ссудил 122 млн. долл. США 64 МСП по кредитным линиям через местные банки.¹¹⁹ Но много таких МСП зарабатывают деньги за счет преимущества, которое им дает доступ к иностранной валюте по официальному курсу, предусмотренный этой программой. Другими словами, несмотря на усилия ЕБРР по содействию реформе путем поддержки частного сектора, Банк на самом деле создает группу субъектов, которая только проиграет от введения валютной конвертации.¹²⁰

ЕБРР столкнулся с серьезной критикой в связи с решением провести свою ежегодную встречу в Ташкенте в мае 2003 года. По понятным причинам правозащитные группы утверждают, что Узбекистан далек от выполнения требований Статьи 1 Договора о создании ЕБРР, требующей от акционеров соблюдения принципов рыночной экономики и демократии. Но если встреча все-таки состоится, Банку следует попытаться использовать ее для поддержки реформ и освещения худших сторон узбекского режима.

ЕБРР требует обеспечить свободное освещение в прессе и возможность присутствия на встрече иностранных журналистов. Однако важно, чтобы жители Узбекистана также получили доступ к правдивой информации об этих дискуссиях. Хотя власти, возможно, готовы к появлению критических статей в западной прессе, они уверены, что у себя дома смогут представить эту встречу как восхваление экономической политике Узбекистана. ЕБРР должен настоять на том, чтобы независимому продюсеру было позволено сделать телесъемку конференции, и чтобы эта программа транслировалась потом по государственному телевидению. Банк также должен настоять на независимом переводе во время встречи и приветствовать как можно более широкое освещение российскими СМИ, за

¹¹⁵ Из "ЕС и Узбекистан – 4-я встреча Совета по сотрудничеству" ["EU & Uzbekistan – 4th Meeting of the Cooperation Council"], пресс-выпуск, Брюссель, 27 января 2003. Источник: http://europa.eu.int/comm/external_relations/uzbekistan/intro/cc4.htm.

¹¹⁶ Интервью МГПК с Дэвидом Пирсом, Представителем Всемирного банка в Узбекистане, Ташкент, декабрь 2002 г.

¹¹⁷ На 31 марта 2002 г. общая сумма обязательств (общих и чистых от погашений) составила 534,1 млн. долл. США, из которых на 28 февраля 2002 г. было освоено \$304,8 млн., или 57 процентов. См. "Группа Всемирного банка в Узбекистане" на сайте Всемирного банка: <http://lnweb18.worldbank.org/ECA/Uzbekistan.nsf/ECADocByUnid/1C7938B4458019F785256B89006BE6EF?Opendocument>.

¹¹⁸ Интервью МГПК с Питером Даржесом, Страновым Директором АБР, и с Мануэлем Перласом, Заместителем Странового Директора, декабрь 2002 г.

¹¹⁹ ЕБРР, Стратегия для Узбекистана, источник: www.ebrd.org.

¹²⁰ Там же. Интервью МГПК с сотрудниками ЕБРР, Ташкент, январь 2002 г.

сообщениями которых следят многие в Узбекистане.

Подход под названием "реформа посредством позитивного участия" вряд ли сработает в Узбекистане. Он предполагает, что в правительстве существуют силы, которые стремятся к реформе, но им мешает отсутствие технического опыта, внешняя угроза безопасности или обладающие властью консервативные силы. Этот подход также предполагает, что эти позитивно настроенные силы нуждаются в воодушевлении и поддержке, чтобы одержать верх над противниками реформы или теми, кто боится, что реформа угрожает стабильности. Но если правительство слабо заинтересовано в реформе или не заинтересовано в ней совсем и всего лишь хочет осуществить меры для создания базы для нового притока внешних средств, мало надежды на то, что эта политика будет успешной.

Какова же тогда альтернатива? Более жесткий подход грозит привести к полному отчуждению правительства, хотя существуют ключевые стратегические причины, в силу которых оно по-прежнему нуждается в Западе. Альтернативой в плане безопасности является возобновление союза с Россией, что Каримов счел бы провалом своей внешней политики. Потребность США в Узбекистане как в стратегическом партнере исчезает по мере того, как внимание переключается от Афганистана на другие проблемы. Военная база в Ханабаде больше не имеет первостепенного стратегического значения, хотя подобное видение может измениться в быстро меняющейся геополитической обстановке. Как бы то ни было, Западу нечего терять в результате более критической позиции в отношении режима и, можно думать, есть что приобретать.

Если Узбекистан намерен повернуть вспять процесс упадка, фундаментальные изменения необходимы в трех областях политики:

- прекращение наиболее вопиющих нарушений прав человека и ограничение власти служб безопасности;
- открытость новым идеям и прекращение цензуры в средствах массовой информации де-юре или де-факто;

- движение к демократической системе, включая проведение досрочных парламентских выборов под международным наблюдением, к участию в которых будут допущены, по крайней мере, некоторые кандидаты от оппозиции.

Существует также довольно простой набор рекомендаций, которые продвигают процесс экономических реформ.

- Отмена постановлений, принятых в конце 2002 года, о национализации и ограничениях оптовой торговли;
- Реальные шаги в направлении конвертации, которые необходимо осуществить до проведения встречи ЕБРР в Ташкенте в мае 2003 года, без последующих административных мер, ограничивающих нормальный доступ к иностранной валюте;
- Существенные сельскохозяйственные реформы, направленные на повышение закупочных цен на продукцию фермеров и усиление их коммерческой независимости.

Если проблемы в этих трех областях будут решены, то, определенно, появится возможность заключения резервного соглашения, в рамках которого могут быть выданы кредиты МВФ. Это не должно быть механическим процессом: необходимо соблюдать дух и суть процесса реформ, включая политическую либерализацию в как можно большем масштабе. Будет нелегко преодолеть некоторые основные препятствия на пути экономического роста, к примеру, коррупцию и государственное вмешательство в экономику, не имея определенной степени свободы прессы и механизма появления новых, более независимых людей в рядах элиты.

Если ничего подобного не произойдет, или произойдет частично, без подлинной приверженности реформам, международному сообществу необходимо будет выработать новый подход. ЕБРР начинает настаивать на выполнении требований Статьи 1 в других странах, в частности, об этом говорится в стратегии Банка для Туркменистана.¹²¹ Однако

¹²¹ В Статье 1 Договора о Создании ЕБРР говорится: "Содействуя экономическому прогрессу и реконструкции, Банка ставит цель поддержать переход к открытым рыночным экономикам и частную предпринимательскую

ЕБРР гораздо меньше критикует политическую ситуацию в Узбекистане. В своей последней страновой стратегии Банк признает, что сдвиги происходят медленно, но также утверждает, что "Узбекистан заявил о своей приверженности, а также добивается определенных результатов в реализации принципов Статьи 1 Договора о создании Банка".¹²²

Если ситуация не улучшится к маю 2003 года, ЕБРР следует объявить о пересмотре своей деятельности в Узбекистане в свете выполнения условий Статьи 1. Другие МФИ, деятельность которых не подчинена политическим условиям, должны также пересмотреть свои позиции, если экономические реформы не будут осуществляться в первой половине 2003 года.

США имеют гораздо более ограниченные рычаги влияния, чем, возможно, полагают некоторые наблюдатели, но, безусловно, иностранная помощь, которая в настоящее время зависит от выполнения обязательств двустороннего соглашения, не должна предоставляться, если не произойдут серьезные изменения в политике. Это потребует доказательств выполнения рекомендаций Специального Докладчика ООН по проблеме пыток, освобождения значительного числа политических заключенных и узников совести, а также гораздо более значительного сокращения числа арестов, чем в 2002 году. Но при этом также потребуются доказательства демократических перемен, таких как регистрация "Бирлика" как организации, которая может выдвигать кандидатов на выборах, и изменения в законе о выборах.

Проблема всего процесса реформ заключается в том, что принятие постановлений или введение небольших технических изменений зачастую создает впечатление, что сдвиги действительно происходят. Оптимизм в мае-июне 2002 года в основном возник благодаря формальным изменениям, умело преподнесенным, но при этом ничто не свидетельствовало о серьезном воздействии на систему. Необходим гораздо более открытый анализ поступательных шагов и

беспристрастная оценка реформ со стороны международного сообщества.

Международное сообщество не сильно рискует, если будет открыто требовать дальнейших реформ более настойчиво и откровенно говорить о недостатках системы. Однако такой подход обязательно должен сочетаться с усилением сотрудничества международного сообщества с узбекским обществом, а также с потенциальными партнерами в правительстве в широком спектре вопросов. В сфере образования, здравоохранения, гражданского общества и некоторых отраслях экономики существуют потенциальные проекты, которые можно финансировать. По-прежнему сохраняется огромная потребность в международном участии в работе СМИ, хотя в некоторых областях – к примеру, проведение конференций по проблемам СМИ – кажется, делается больше, чем нужно.

В конце 2002 года в Узбекистане царила мрачная атмосфера. Надежды, возникшие в начале года в связи с американским участием, не сбылись. В некоторых отношениях жизнь простых людей стала хуже при растущих ценах, высоких пошлинах на импорт и урезанных возможностях для мелких торговцев. Казалось бы, такие мелкие вопросы, как повсеместный запрет на бильярд или принудительное закрытие в полночь ресторанов и баров, лишь способствуют всеобщему ощущению социального нездоровья. Молодые люди не чувствуют себя обязанными участвовать в развитии страны, и большой процент молодежи стремится найти работу за границей. В такой ситуации мобилизация общества на восстановление экономики представляется серьезной проблемой.

Если в ближайшие двенадцать месяцев не последует значительных реформ, терпение международного сообщества, включая США, начнет иссякать. Разговоры западных дипломатов о том, выдержат ли отношения в области безопасности в случае провала в политических и экономических отношениях, показывают, что стратегическая важность военных баз начинает блекнуть.

Если не принять серьезные шаги, экономический спад будет продолжаться, а терпение общества начнет таять. "Ситуация представляет собой

инициативу в странах Центральной и Восточной Европы, на деле приверженных принципам многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики".

¹²² Обзор страновой стратегии: Узбекистан [Country Strategy Overview: Uzbekistan], www.ebrd.org

огромную пороховую бочку, готовую взорваться в любой момент", - заявил деятель оппозиции.¹²³

Репрессивный аппарат сил безопасности в сочетании с доходами от товарного экспорта позволит избежать серьезной дестабилизации в течение нескольких лет. Но многие чиновники, весьма далекие от оппозиции, видят, что положение становится намного хуже. Один ведущий банкир заметил:

Сейчас, после семи лет экономического спада с 1995 года, процесс либерализации будет болезненным. Но если мы не начнем реформу, мы никогда не встанем на ноги, потому что нынешняя политика приведет к катастрофе.¹²⁴

Та возникшая возможность, о которой столько говорили в 2002 году, не будет вечной. Если она исчезнет, и Запад начнет терять интерес, будущее Узбекистана действительно станет мрачным.

Ош/Брюссель. 18 февраля 2003 г.

¹²³ Интервью МГПК с Василей Иноятовой, Ташкент, 10 декабря 2002 г.

¹²⁴ Интервью МГПК, Ташкент, декабрь 2002 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

КАРТА УЗБЕКИСТАНА



ПРИЛОЖЕНИЕ Б

СОКРАЩЕНИЯ

АБР	Азиатский Банк Развития	СНБ	Служба Национальной безопасности
ВВС	Би-Би-Си (Британская вещательная корпорация)	ОДИHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека)
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития	ОПЧУ	Общество защиты прав человека в Узбекистане
EIU	Информационное агентство Economist Intelligence Unit	ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ЕС	Европейский Союз	OSI	Open Society Institute (Институт Открытое Общество)
ВВП	Валовой Внутренний Продукт	PR	Пиар (Public Relations – реклама, внешние связи, связи с общественностью)
ОПЧУ	Общество прав человека Узбекистана	МСП	малые и средние предприятия
HRW	Human Rights Watch	SMP	Staff Monitored Program (ПШМ – Программа штатного мониторинга)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Международный Комитет Красного Креста)	UK	United Kingdom (Соединенное Королевство)
МФИ	Международные финансовые институты	ООН	Организация Объединенных Наций
НОПЧУ	Независимая правозащитная организация Узбекистана	ПРООН	Программа развития ООН
НОПЧУ	Независимое Общество прав человека Узбекистана	США	Соединенные Штаты Америки
МВФ	Международный валютный фонд	UzBAT	УзБАТ (Uzbek British-American Tobacco)
ИДУ	Исламское движение Узбекистана		
НАТО	Организация Североатлантического договора (North Atlantic Treaty Organisation)		
НПО	Неправительственная организация		