

Брифинг EUCAM № 35, декабрь 2017

БРИФИНГ



Загнанное в угол гражданское общество Центральной Азии

Загнанное в угол гражданское общество Центральной Азии

Тинатин Церцвадзе, исследователь EUCAM



Фото: Этьен Комбье по лицензии Creative Commons

Введение

Власти стран Центральной Азии продолжают оказывать давление на гражданское общество. За последние пять лет репрессии только усилились. Это происходит на фоне ухудшения глобальной ситуации с обеспечением фундаментальных свобод – свободы выражения, ассоциаций и собраний – и подавления независимых мнений по всему миру. Власти накладывают на эти организации все новые ограничения, прикрываясь законом и порядком, а их работа подвергается стигматизации или классифицируется как криминальная. Достигнутый в Центральной Азии незначительный прогресс может быть утрачен, что повлечет социальные, политические и экономические последствия.

В этом брифинге предполагается, что гражданское общество независимо от влияния государства и бизнеса.

Основные положения:

- На фоне ухудшения глобальной ситуации с обеспечением фундаментальных свобод в Казахстане за последние пять лет усилились гонения на гражданское общество и людей, выражающих независимое мнение.
- В большинстве случаев репрессии против гражданского общества в Центральной Азии принимают форму посягательств, стигматизации и преследований. Они также могут выражаться в усиливающемся административном и бюрократическом давлении на неправительственные организации и в ограничениях на иностранное финансирование.
- Евросоюзу необходимо увеличить финансовую поддержку граждан и организаций в Центральной Азии. ЕС следует более внимательно относиться к *раннему оповещению* в условиях, когда наблюдается сокращение пространства для работы гражданского общества. А также уделять больше внимания *методам реагирования на кризис*, оказывая поддержку жертвам репрессий.

Оно включает неправительственные, религиозные организации, отдельных активистов, правозащитников, блогеров и других.¹ Гражданское общество может выполнять разнообразные функции: от оказания услуг до мониторинга работы правительственных структур. Пространство для работы гражданского общества во многом служит показателем здоровья и качества демократии в стране. Оно также косвенно влияет на экономическое благосостояние. Большая открытость зачастую приводит к более высокому уровню индекса развития человеческого потенциала, а в странах с более развитым гражданским сектором отмечается более низкий уровень экономического неравенства.²

Евросоюз – мировой лидер по поддержке гражданского общества. На протяжении многих лет он оказывает содействие гражданскому обществу в Центральной Азии и в других регионах мира в рамках разных тематических инициатив, в том числе Европейской инициативы в области демократии и прав человека. 19 июня 2017 года было выпущено заключение совета Евросоюза относительно работы с гражданскими организациями в рамках деятельности ЕС за границей. В этом документе вновь отмечалось, что «в партнерствах Евросоюза за рубежом отношения с гражданским обществом должны играть более заметную роль, а стратегическое вовлечение ЕС в этой области должно быть интегрировано во все иностранные инициативы и программы»³. 19 июня 2017 года по случаю 10-летней годовщины Стратегии ЕС в Центральной Азии совет Евросоюза выпустил отдельное заключение по этому документу. В нем вновь указывались трудности, связанные с поддержанием верховенства закона, надлежащего управления, защитой прав человека и обеспечением демократии.⁴

В этом брифинге проводится обзор проблем, с которыми все больше сталкивается гражданское общество Центральной Азии, через призму тенденций на национальном, региональном и глобальном уровне. В нем, в частности, описываются наиболее распространенные стратегии подавления, к которым прибегают репрессивные режимы. В заключительной части дается несколько рекомендаций по улучшению работы Евросоюза, направленной на поддержку гражданского общества в регионе.

1 Кристи Райк, 'Promoting Democracy through Civil Society: How to Step up the EU's Policy towards the Eastern Neighbourhood', Центр европейских политических исследований, февраль 2006 г.

2 Civicus monitor, Findings, <https://monitor.civicus.org/findings/>

3 EU committed to an empowered and resilient civil society: Council adopts conclusions on engagement with civil society in external relations, 19 июня 2017 г., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-civil-society-in-external-relations/>

4 EU strategy for Central Asia: Council Adopts Conclusions, 19 июня 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-conclusions-central-asia/>

Ситуация на национальном уровне

В 1990-х годах Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и в меньшей степени Узбекистан приняли законы, позволившие организациям гражданского сектора развиваться, работать и получать иностранное финансирование, что привело к зарождению гражданского общества в регионе. Но несмотря на многообещающее начало, надеждам не суждено было сбыться.

В **Казахстане** сокращение пространства для работы гражданского общества началось в 2000-х годах. Перед тем, как Казахстан принял на себя функции председателя ОБСЕ, власти пообещали провести ряд реформ, но ни одна из них так и не была внедрена. В 2011 году начали набирать обороты репрессии против политических оппонентов, средств информации и гражданского общества. Кульминацией этих процессов стали события в Жанаозене в декабре 2011 года, когда во время разгона полицией акции протеста погибли мирные манифестанты. В 2015 году были внесены поправки в уголовный кодекс, отнесшие «подстрекательство к народным волнениям» к уголовным преступлениям. С тех пор было зафиксировано несколько случаев, когда эта статья применялась для подавления свободы выражения. В ноябре 2016 года Макс Бокаев и Талгат Аян были приговорены к пяти годам тюрьмы за организацию в мае 2016 года мирных акций протеста против земельных реформ и участие в них.⁵

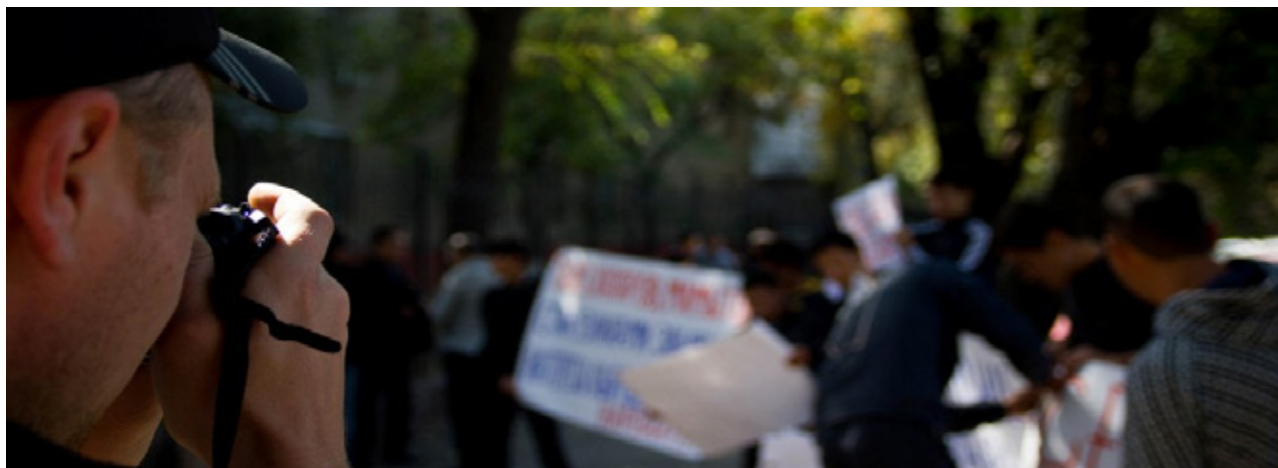


Фото: Этьен Комбье по лицензии Creative Commons

Свою лепту в воцарившуюся атмосферу страха и неопределенности внесли и другие поправки в законодательство, в том числе наложившие на неправительственные организации дополнительные обязательства по отчетности, а также вводившие внезапные проверки со стороны властей, в особенности налоговых органов.

Гражданское общество **Кыргызстана**, несмотря на многие трудности, остается наиболее разнообразным и динамичным. Тем не менее, здесь все больше

⁵ Международное партнерство по правам человека, 'Kazakhstan: Ruling Against Civil Society Activists Sets Dangerous Precedent', 1 декабря 2016 г., <http://iphronline.org/kazakhstan-ruling-cs-activists-20161201.html>

практикуются стигматизация членов гражданского общества и клевета в их адрес. Кыргызстан – единственная страна региона, предпринявшая попытку, пусть и неудавшуюся, скопировать российский закон об «иностранных агентах», направленный на еще большее “очернение” гражданского общества и придание его деятельности криминального оттенка. Особенно часто мишенями становятся группы, отстаивающие права ЛГБТИ-сообщества и этнических меньшинств. В ожидании третьего и последнего чтения находится законопроект, запрещающий информационные кампании по проблемам ЛГБТИ. Правительство также начало наступление на СМИ и социальные сети. В мае были поданы иски по обвинению в клевете против Кыргызской службы «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» и независимого новостного сайта Zanoza.⁶

Когда-то динамично развивавшееся гражданское общество **Таджикистана** сейчас находится под огромным давлением из-за наложенных на него ограничений. Свобода собраний заключена в узкие законодательные рамки, а силовые ведомства, как правило, пресекают любые формы протеста. На протяжении долгого времени объектами нападков становятся средства информации. Власти произвольно блокируют вебсайты и социальные сети, а СМИ часто практикуют самоцензуру, чтобы избежать обвинений в клевете. Единственная значительная оппозиционная партия, Партия исламского возрождения Таджикистана, в 2015 году была признана террористической организацией, а ее деятельность была запрещена. Десятки состоявших в ней граждан стали фигурантами судебных процессов, проходивших за закрытыми дверями. Сейчас власти рассматривают поправки в законы о неправительственных организациях и гражданский кодекс, накладывающие ограничения на регистрацию НПО. Отсутствие прозрачности в законотворческом процессе и содержании этих поправок усиливает атмосферу неопределенности.

Freedom House причисляет **Туркменистан** к закрытым странам. В условиях крайне ограничительного законодательства гражданское общество в этой стране так и не развилось. Недавнее смягчение законов, касающихся свободы выражения, ассоциаций и собраний, не привело к практическим изменениям. Немногие граждане, занимающие независимую и критическую позицию в отношении властей, находятся под постоянным наблюдением и выражают свое мнение, рискуя собственным благополучием.

Согласно классификации Freedom House, **Узбекистан** также относится к закрытым странам. После кровопролития в Андижане в 2015 году гражданское общество в этой стране было фактически распущено. Его представители - отправлены в тюрьму или в изгнание. Свобода собраний, ассоциаций и выражения строго контролируются законом. Как и в Туркменистане, немногие несогласные находятся под постоянной слежкой. Тем не менее, после прихода к власти президента Шавката Мирзиёева в стране произошло несколько позитивных изменений, в частности, на свободу было

⁶ IPHR and LPF briefing ahead of the EU-Kyrgyzstan Human Rights Dialogue, июнь 2017, <http://iphronline.org/wp-content/uploads/2017/05/IPHR-LPF-briefing-for-EU-Kyrg-HR-dialogue-May-2017.pdf>

отпущено несколько политических заключенных. Узбекистану предстоит долгий путь. Ему необходимо добиться независимости законотворческой и судебной ветвей власти, с нуля создать политическую оппозицию и сдерживать враждующие политические элиты. На данном этапе неясно, насколько глубокими будут реформы в Узбекистане при наличии столь могущественного силового аппарата.

Мировые и региональные тенденции

По данным Глобального индекса Freedom House, с 2005 года в мире ежегодно наблюдается общее ухудшение ситуации с обеспечением фундаментальных гражданских свобод. Более ста стран приняли законы, ограничивающие работу гражданского общества.⁷ В центре усилий Евросоюза по продвижению демократии в посткоммунистических странах в Центральной и Восточной Европе и в других регионах всегда были ценности и принципы либерального демократического мирового порядка, заложенные после Второй мировой войны. Сейчас эта ценностная база сталкивается с вызовами внутри ЕС, процветавшего в условиях установившейся после войны и в посткоммунистическую эпоху либеральной демократии. Схожие тенденции наблюдаются и в США.

Евразийский регион (а также Ближний Восток и Северная Африка) занимают самые низкие позиции по уровню гражданских и политических свобод. Внутренние процессы в евразийском регионе, в том числе тенденции, задаваемые Россией (ограничение основных свобод, придание уголовного характера «пропаганде ЛГБТИ» и т.д.), способствовали ускоренному снижению уровня свободы в Центральной Азии. Этим странам, вопреки их стремлению сохранить независимость, пока не удалось порвать с советским прошлым. Режимы в Центральной Азии активно «импортировали» и насаждали репрессивные методы для подавления несогласных. Ряд стран переняли ограничительные меры, характерные для России.

Молодые государства Центральной Азии крайне уязвимы перед подобными негативными мировыми тенденциями. Зерна демократии, посеянные в 1990-х годах, так и не взошли. Демократия в Центральной Азии существует только «на бумаге». Там работают все ключевые



Фото: Этьен Комбье по лицензии Creative Commons

⁷ Ричард Янгс и Ана Эчегю, 'Shrinking Space for Civil Society: the EU response', Carnegie Europe, 21 апреля 2017 г., <http://carnegieeurope.eu/2017/04/21/shrinking-space-for-civil-society-eu-response-pub-68743>

институты (парламент, суды), были внедрены все механизмы (выборы), меры контроля и сдерживания, законодательно оформлены принципы разделения власти. Но правительства не подотчетны, а парламенты и судебные органы нельзя назвать независимыми. Переход к демократии в период становления этих государств едва начался, когда политическим и экономическим элитам удалось установить полный контроль над аппаратами власти. Они используют российскую модель управления и опираются на негативные тенденции в мире для усиления своего влияния.



Фото: Госдепартамент США по лицензии Creative Commons

Методы подавления

Сокращение пространства для гражданского общества не произошло одномоментно. Правительства в Центральной Азии, как и в других частях Евразии, в том числе в России и Азербайджане, действовали по схожим сценариям: сначала под удар попали политические партии, затем – средства информации, после – гражданское общество.

Оппозиционеры по всему региону подвергались гонениям, им отказывали в регистрации или вынуждали покинуть страну. На сегодня политическая оппозиция отсутствует в четырех из пяти государств. Лишь в Кыргызстане присутствует политический плюрализм. По оценке международных наблюдателей, выборы 15 октября 2017 года в этой стране имели мирный и конкурентный характер, несмотря на ряд проблем с возможными ненадлежащим использованием государственных средств, “покупкой” голосов и давлением.

Затем правительства принялись за независимые источники информации. В регионе никогда не существовало полной свободы слова, но независимые СМИ имели возможность работать. Сейчас все они находятся под контролем власти, занимаются самоцензурой, некоторые были закрыты. Одновременно в СМИ растет уровень дезинформации и антизападных настроений.



Фото: Sunrise Odyssey по лицензии Creative Commons

Последним в угол было загнано гражданское общество. Репрессии против этих организаций проводились двумя путями. С одной стороны – стигматизация и прицельные и непропорциональные преследования отдельных активистов (правозащитников, журналистов и блогеров) и организаций. Зафиксировано несколько случаев возбуждения уголовных дел против людей, выражавших свое мнение в социальных сетях, пользовавшихся своим правом на мирные собрания или рассказывавших о коррупции во власти. Другой метод – кампании по очернению репутации, в особенности в отношении лиц, занимающихся правозащитной деятельностью и продвижением демократии. Еще один прием – крупные штрафы за предполагаемую клевету в адрес известных людей. Клевета по-прежнему считается уголовным преступлением в Центральной Азии, а многие НПО оказываются не в состоянии оплатить наложенные штрафы.

Одновременно власти усиливают административное и бюрократическое давление: усложняют процедуры регистрации и отчетности, вводят ограничения на иностранное финансирование. Эти методы в последние годы встречаются все чаще. Сейчас для подавления НПО используются налоговый, административный, уголовный и другие кодексы. Репрессии начинаются с произвольных и частых проверок со стороны различных государственных органов, в том числе налоговой полиции и служб безопасности. Иногда эти визиты служат «предупреждением» и инструментом запугивания, но часто против НПО возбуждаются реальные уголовные и административные дела.

Выводы на будущее

С недавнего времени Евросоюз расширил поддержку гражданского общества по всему миру, в том числе в Центральной Азии. Европейская инициатива по демократии и правам человека включает новые компоненты и потому более приспособлена к

вызовам, с которыми сталкивается гражданское общество. К ним относятся как долгосрочное финансирование, так и механизмы немедленного реагирования на кризисы. Одни направлены на защиту отдельных граждан, другие – на поддержание самодостаточности организаций. В 2015 году ЕС профинансировал консорциум 12 НПО, занимающийся защитой правозащитников по всему миру (Protect.Defenders.EU). Инициатива позволяет немедленно реагировать на нужды активистов: от обеспечения личной безопасности до помощи в переезде в другие страны им и их семьям. Одновременно она поддерживает местные правозащитные организации. Европейский фонд демократии, основанный в 2012 году, изначально вел работу в странах, имеющих общие границы с ЕС на востоке и на юге. Позже мандат фонда был расширен и теперь распространяется на Россию и Центральную Азию.

Приоритетом для Евросоюза должно стать увеличение финансовой помощи гражданам и организациям в Центральной Азии. Согласно последнему плану в рамках Европейской инициативы в области демократии и прав человека, в 2016 году на нужды гражданского общества Казахстана было направлено 600 тысяч евро. В 2017 году Кыргызстан получил 1,6 миллиона евро. В 2016 году Таджикистану было выделено 2 миллиона евро. Евросоюзу также необходимо сохранять гибкость своих механизмов финансирования, поскольку ситуация в регионе может стремительно меняться. Важно, чтобы финансирование сопровождалось политической поддержкой. Это означает, что вопросы, связанные с гражданским обществом, должны оставаться на повестке во время ежегодных политических диалогов, в работе специального представителя Евросоюза по Центральной Азии и в других форматах встреч европейских и центральноазиатских политиков.

Эти инструменты разработаны для *реагирования на кризис* там, где сокращается пространство для выражения независимых мнений и критики. В тех странах, где все еще сохраняется пространство для маневра, необходимо больше инвестировать в превентивные меры, чтобы сдержать дальнейшее ухудшение ситуации. Дополнить имеющиеся инструменты может методика распознавания симптомов сокращения пространства для работы гражданского общества (*ранее предупреждение*) и превентивное реагирование при помощи политических и финансовых рычагов. Ранними сигналами, которые должны вызывать обеспокоенность, являются, например, оттеснение политических оппонентов, усиление контроля над СМИ и цензура. Часто эти процессы сопровождаются слежкой за организациями гражданского сектора и попытки ввести цензуру в их работу. Ранее распознавание этих симптомов позволит Евросоюзу вовремя реагировать на изменения.

В практическом плане одним из компонентов раннего предупреждения могут стать механизмы координирования деятельности международных организаций, работающих в регионе, (по примеру координирования работы доноров) для обмена информацией. Сотрудники делегаций ЕС и посольств стран-членов проводят регулярные встречи с гражданским обществом для сбора информации о существующих рисках. Этим группам необходимо оказывать финансовую поддержку. Возможно создание «горячих линий», по которым в случае преследований правозащитники и

НПО могут связаться с международным сообществом. Что касается *реагирования на кризисы*, ЕС и страны-члены могут выдавать активистам, находящимся под давлением властей, долгосрочные многократные шенгенские визы с тем, чтобы они могли немедленно покинуть страну в случае усугубления ситуации.

В политическом плане ранее предупреждение может принять форму официальных заявлений ЕС относительно репрессий в дополнение к политическим процессам и диалогам между Евросоюзом и странами региона (в том числе регулярным диалогам по правам человека ЕС со всеми пятью государствами). Реагирование на кризис может выражаться в оказании помощи активистам, работающим во враждебных условиях и ведущим правозащитную деятельность, в том числе документирующим случаи нарушения прав, в ущерб собственной безопасности.

Заключение

В принятой в 2015 году Глобальной стратегии ЕС отмечается: «В интересах наших граждан инвестировать в устойчивость государств и обществ на востоке вплоть до Центральной Азии». В документе также говорится, что «страны с репрессивными режимами по своей природе уязвимы в долгосрочной перспективе». С учетом значительных изъянов, характерных для механизмов управления, демократии и обеспечения прав человека в Центральной Азии, для ЕС в его стремлении к построению устойчивости государств и обществ в этом регионе крайне важно не способствовать дальнейшей консолидации политических режимов. В центре усилий Евросоюза здесь должно быть гражданское общество.

В обозримом будущем пространство для работы гражданского общества в Центральной Азии останется ограниченным. Возможные незначительные улучшения, в частности в Узбекистане, а также в других странах необходимо приветствовать и поощрять. Евросоюз не должен молчать в тех случаях, когда гражданское общество оказывается загнанным в угол. А там, где возможно вывести гражданское общество из тупика, ЕС должен оказывать щедрую помощь. Для эффективной работы ЕС необходимо служить примером – сохранять демократию внутри своих границ и следить за тем, чтобы все европейские демократии оставались динамичными и открытыми.



EUCAM был запущен в 2008 году мозговым трестом FRIDE для мониторинга внедрения Стратегии Европейского союза в отношении Центральной Азии. Со временем проект превратился в информационный узел, публикующий информацию на более широкие темы, касающиеся отношений Европы и Центральной Азии. В сотрудничестве с CESS проект сосредоточится, как и прежде, на привлечении внимания к вопросам европейско-центральноазиатских отношений. В частности, в рамках EUCAM планируется:

- Критично и конструктивно анализировать европейскую политику в Центральной Азии.
- Информировать о деятельности Европы в Центральной Азии путем углубленных аналитических исследований.
- Подчеркивать важность Центральной Азии и европейского присутствия в регионе, а также обсуждать деятельность Европы внутри сообществ в Центральной Азии.
- Расширять сеть экспертов и организаций из этих двух регионов и предоставлять им площадку для диалога.



Центр исследований европейской безопасности (CESS) был основан в начале 1990-х годов. Изначально он занимался исследованиями и программами, направленными на стимуляцию демократических реформ в оборонной сфере в Центральной и Восточной Европе. Сейчас CESS специализируется на проведении обучающих мероприятий в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. CESS выступает за демократию и верховенство закона и делает особый упор на продвижении свободных выборов, подотчетности правительств, сильных парламентах, разнообразном гражданском обществе, критически настроенных СМИ и демократическом надзоре над сектором безопасности. Офис CESS расположен в Гронингене в Голландии.



Проект осуществляется при поддержке фонда "Открытое общество".