

Научная статья. Исторические науки
УДК 94(954)
DOI: 10.31696/2072-8271-2022-4-4-54-166-175

СТАНОВЛЕНИЕ НЕЗАВИСИМОГО ГОСУДАРСТВА ПАПУА – НОВАЯ ГВИНЕЯ В 1970-1980-Х ГГ.: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Николай Николаевич МИКЛУХО-МАКЛАЙ¹

¹Институт востоковедения РАН, Москва, Россия,
nn@mikluho-maclay.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5085-1693>

Аннотация: В статье представлены основные этапы становления независимого государства Папуа – Новая Гвинея (ПНГ). Проведен анализ первых шагов формирования демократического правительства в 1975 г. и последующие политические реформы, включая провинциальное правительство как мера стабилизации. Освещена тема преступности (рэсколизма), причины возникновения коррупции и межплеменных конфликтов, с которыми столкнулось молодое государство, и проанализирована эффективность борьбы с ней, а также рассмотрены причины сдерживания экономического роста, внешняя политика государства первого десятилетия независимости ПНГ и отношения с Австралией.

Ключевые слова: становление государства, Папуа – Новая Гвинея, рэсколы, внешняя политика, Майкл Сомаре, Австралия

Для цитирования: Миклухо-Маклай Н.Н. Становление Независимого Государства Папуа – Новая Гвинея в 1970-1980-х гг.: проблемы и пути их решения // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития, 2022, Том 4, № 4 (57). С. 166–175. DOI: 10.31696/2072-8271-2022-4-4-57-166-175

Original article. Historical science

DIGITALIZATION FORMATION OF THE INDEPENDENT STATE OF PAPUA NEW GUINEA: CHALLENGES AND SOLUTIONS

Nickolay N. MIKLOUHO-MACLAY¹

¹Institute of Oriental Studies RAS, Moscow, Russia,
nn@mikluho-maclay.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5085-1693>

Abstract: This article presents the main stages of the independent state of Papua New Guinea (PNG). It analyses the first steps in the formation of a democratic government in 1975 and subsequent political reforms, in-

cluding the provincial government as a stabilization measure. The topic of crime (raskolism), the causes of corruption and intertribal conflicts that the young state faced, and the effectiveness of the fight against it are analyzed, as well as the reasons for restraining economic growth, the foreign policy of the state in the first decade of independent PNG and its relations with Australia.

Keywords: *state formation, Papua New Guinea, raskols, foreign policy, Michael Somare, Australia*

For citation: Miklouho-Maclay N.N. Formation of the Independent State of Papua New Guinea: Challenges and Solutions. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nyye problemy razvitiya*, 2022, Т. 4, № 4 (57). Pp. 166–175. DOI: 10.31696/2072-8271-2022-4-4-57-166-175

Введение

Накануне независимости Папуа – Новой Гвинеи (ПНГ) в 1975 г. многие коренные папуа-новогвинейцы, экспаты, проживавшие в стране, и сторонние наблюдатели скептически относились к будущему независимого островного государства с 3,5-миллионным населением, находившегося под управлением Австралии. Социальная обстановка была нестабильной: так, жители горных районов опасались господства более образованных жителей из прибрежных и островных районов, а также папуасов вокруг столицы. В то же время, жители столицы Порт-Морсби побаивались, что их захлестнет волна иммиграции из горных районов. Макроэкономические показатели также были слабыми: основные финансовые поступления шли из Австралии, составляя чуть ли не половину бюджета. Однако процветание будущего суверенного государства могло быть обеспечено зарубежными компаниями, которые планировалось привлечь для разработки чрезвычайно богатых недр, и надежда на то, что будущие руководители страны будут распоряжаться природными ресурсами с умом.

Учитывая опыт постколониальных стран в других частях света, можно было также предположить возможность политической анархии, военного переворота или авторитарного господства одной партии. Также выдвигались версии об экономическом коллапсе нового государства.

Австралийский журналист Питер Гастингс, например, в 1971 г. отметил «небольшое сходство между Африкой и Папуа – Новой Гвинеей» и предположил, что после обретения независимости «армия

неизбежно будет вовлечена в политическое руководство страной»¹. (К счастью, история показала неправоту его суждений).

В 1972 г. историк Хэнк Нельсон писал: «Первое время новое правительство еще как-то сможет работать, но по мере того как коррупция, неэффективность и сепаратистские движения станут более явными, образованная часть населения отойдет в сторону, а правительственные институты, созданные Австралией, будут отвергнуты»².

Из этих опасений подтвердились лишь сепаратистские тенденции: в 1975 г. некоторые богатые полезными ископаемыми провинции, а именно Северные Соломоновы острова (о. Бугенвиль) и Папуа (западная часть о. Новая Гвинея), в одностороннем порядке объявили о своей независимости³. И если проблему Папуа удалось решить мирным способом к 1989 г., то с Бугенвилем пришлось договариваться военно-политическим путем.

Несмотря на все это, ПНГ смогла совершить плавный переход к независимости, и в первое десятилетие своего существования новое суверенное государство показало хорошие результаты.

Страна добилась определенного экономического успеха (в частности, кина – национальная валюта – была в целом стабильна по отношению к доллару США)⁴. Было проведено несколько крупных политических реформ, включая введение провинциальной формы правления. Положителен был момент переизбрания правительства Сомаге в 1977 г., а также последующая плавная, на основе всеобщих выборов, смена правительств в 1980, 1982 и 1985 гг. Всего этого удалось добиться несмотря на то, что с середины 1980-х гг. стали все более очевидными некоторые неблагоприятные явления. В частности, обострились проблемы городского и сельского беззакония, распространилось кумовство и коррупция, наблюдалось неэффективное управление экономикой, росло недовольство земельным вопросом и ухудшалось состояние окружающей среды в некоторых районах из-за интенсивной добычи полезных ископаемых и лесозаготовок.

Политические институты молодого государства

Говоря о политических институтах молодого государства, обращает на себя внимание то, что на момент обретения независимости политические партии в ПНГ находились в зачаточном состоянии, и некоторые эксперты предсказывали переход к однопартийной системе, но большинство все же предвидело естественное развитие двухпартийной системы.

Переход от преференциальной системы голосования к мажоритарной был осуществлен отчасти с целью поощрения развития двухпартийной системы. Однако стоит отметить, что с годами развитая политическая партийная система так и не сложилась.

Каждое новое правительство в независимой ПНГ после выборов 1972 г. в Палату ассамблеи было коалиционным. Партийная лояльность, приверженность определенной партии, как правило, была слабой, – многих членов партии легко можно было убедить поменять партию или выйти из коалиции, например, путем предложения стать министром в новом правительстве. Это показало неустойчивость и недостаточную стабильность политической системы на начальном этапе.

Проблема преступности периода первого десятилетия независимой ПНГ

Малоконтактное общество Папуа – Новой Гвинеи, замкнутое в рамках своих кланов, характеризовалось чрезвычайно высокой степенью социальной и политической раздробленности и довольно высокой степенью социального насилия.

В колониальный период большая часть энергии местной администрации была направлена на предотвращение столкновений между многочисленными мелкими общинами и на способствование ими осознанию себя частью единого целого в рамках нациестроительства.

Начиная с 1970-х гг. ПНГ переживала всплеск межгрупповых («племенных») столкновений в горной местности и рост беззакония, связанного с рэсколизмом, – образованием мелких банд, которые занимались грабежом и разбоем в сельской местности и городах⁵. Рэсколы (слово из языка ток-писин «gaskol», происходящее от английского «gascal» – «негодяй», но лишённое шуточного оттенка английского слова) стали частью городского и сельского населения.

Рэскольные банды в основном состояли из безработной молодежи одного села или района. Они организовывали в городах кражи и изнасилования. Также они занимались ограблением грузовиков, курсирующих по горному шоссе. Зачастую они действовали как «робингуды» – сворованное у богатых перераспределяли в пользу бедных, благодаря чему население часто относилось к ним с симпатией. Можно сделать даже предположение о том, что банды рэсколов перераспределяли наличную денежную массу в экономике, снимая социальное напряжение: в наследство от австралийской системы управления досталась традиция выплачивать очень высокое денежное вознаграж-

дение лицам на высоких постах, в то время как нищие слои населения не имели совершенно никаких социальных лифтов. Такими «посредниками» между богатыми и бедными выступали именно рэсколы, в руках которых начали постепенно накапливаться огромные теневые средства.

Проблемы преступности усугубились в 1980-е гг. Множество молодых людей как в городах, так и в деревнях присоединялось к рэсколам, что приводило к обострению ситуации и межгрупповым столкновениям. Этой вспышке также способствовала волна широкого употребления алкоголя, ставшего общедоступным.

Население страны в те годы стремительно росло (к слову, к 2022 г. оно достигло уже 9 млн человек). В городах наблюдался наплыв деревенских жителей, фиксировалась масштабная безработица, особенно среди молодежи; сложился ощутимый дисбаланс в соотношении мужчин и женщин среди городских мигрантов; все более очевидным становился разрыв между относительно обеспеченной городской элитой – папуа-новогвинейцами – и экспатами, живущими в ПНГ. Новый приток сельского населения в города также способствовал всплеску преступности. Стоит отметить, что в итоге городская преступность затронула и богатых, и бедных в равной степени. Причина появления преступников – это отсутствие работы и образования у малообеспеченных слоев населения и растущее число безработных, а также коррупция в среде чиновников.

В 1984 г. впервые для борьбы с вышедшей из-под контроля преступностью была задействована армия и было объявлено чрезвычайное положение. В Порт-Морсби полиция и солдаты проводили совместные операции по усмирению банд. Эти же меры предпринимались и в высокогорных районах, и в ряде других провинций⁶. Жесткие шаги центрального правительства, связанные с пресечением преступности, позволили обеспечить стабильность в государстве.

Экономика ПНГ на этапе становления государства

После некоторого экономического бума в начале 1970-х гг. финансовые показатели ПНГ за десятилетие до середины 1980-х гг. были неутешительными как по сравнению с более ранним периодом, так и по сравнению с экономическими показателями других стран Южно-Тихоокеанского региона. Реальный ВВП рос в среднем примерно на 2% в год: это было чуть меньше, чем темпы роста населения. С другой стороны, оценки роста безналичной экономики и различные социальные показатели свидетельствуют о том, что благосостояние большин-

ства сельских жителей, а это более 80% населения ПНГ, неуклонно улучшалось: уровень здоровья и питания в целом становился выше; большинство сельских жителей получили лучший доступ к услугам, и их участие в экономике, основанной на наличных деньгах, повышался.

После ввода в эксплуатацию в 1972 г. медного рудника на о. Бугенвиль за последующие 17 лет (до 1989 г.) было добыто 3 млн тонн меди, а также на острове было добыто 306 тонн золота и 784 тонн серебра. Стоимость продукции составила 5,2 млрд кина, или приблизительно 44% от экспорта ПНГ за тот период⁷. Второй крупный золотой рудник и еще один медный рудник в Ок-Теди начали разрабатываться в 1984 году. В 1986 г. прибыли начали приносить три других крупных месторождения золота – в Поргера, Лихир и Мисима, а в Южном нагорье были обнаружены многообещающие месторождения нефти.

Лесодобыча становилась другим важным источником экспортных поступлений. Но наиболее важной статьёй экспорта стал кофе, за которым следовали масличная пальма и какао. Объем производства и экспортные цены на большинство этих культур держались на довольно высоком уровне в начале 1980-х гг., хотя они и были подвержены значительным колебаниям мировых цен и приносила около 14% всех экспортных доходов.

Помимо добычи полезных ископаемых и сельского хозяйства, экономические перспективы ПНГ не казались в тот период особенно многообещающими: продажа рыбы и леса вносили значительный вклад в экспортные поступления, но развитие производства сдерживалось нехваткой квалифицированной рабочей силы и слишком высоким уровнем заработной платы для лиц на административных должностях⁸.

Главную роль в экономике ПНГ играл государственный сектор. Высокий уровень государственных расходов поддерживался только за счет продолжающейся существенной помощи на развитие от Австралии.

Экономика ПНГ на ранних этапах независимости была, как уже упоминалось выше, наследием австралийского колониального периода. В первые три года независимости помощь Австралии – в основном в виде общей бюджетной помощи – составляла в среднем 38% от общих расходов бюджета. К 1980 г. эта доля упала до 29%, оставаясь до 2000 г. примерно на том же уровне. Таким образом, несмотря на заявления сменявших друг друга правительств и оппозиционных партий об их приверженности большей национальной финансовой самостоя-

тельности, ПНГ по-прежнему сильно зависела от помощи Австралии. В июле 1985 г. две страны заключили новое пятилетнее соглашение, охватывавшее период до 1991 г. В соответствии с этим соглашением, ПНГ должна была получить в общей сложности 1,4 млрд австралийских долларов, при этом ежегодные гранты уменьшались на 3% в год, и еще 2% в год переносилось с общей бюджетной помощи на помощь по конкретным программам⁹.

Таким образом, экономические перспективы ПНГ первого десятилетия после обретения независимости были не слишком обнадеживающими. Тем не менее, страна шла по пути рационального управления экономикой в рамках финансовой ответственности, что стало залогом повышения уровня экономического благополучия страны.

Провинциальное правительство как мера стабилизации

Комитет по конституционному планированию (КПК), разработавший проект Конституции ПНГ в 1974 г., рекомендовал «полностью децентрализованную систему унитарного правления», отчасти как средство максимального участия населения в управлении, а отчасти для удовлетворения возникших требований региональной и местной автономии¹⁰. На самом деле, децентрализация не была прописана в конституции, но в 1977 г. под давлением бугенвильских политиков, которые в одностороннем порядке провозгласили независимость Северных Соломоновых островов, правительство приняло Основной закон о правительстве провинций, который послужил основой для делегирования политических и административных полномочий на тот момент 19-ти провинциям страны, в целом в соответствии с рекомендациями КПК. Временные правительства были созданы во всех провинциях в 1977 г.

Задача создания жизнеспособных правительств в провинциях с самыми разными фискальными и административными возможностями и в атмосфере зачастую сложной политической обстановки была по понятным причинам непростой. Это усугублялось сопротивлением децентрализации, которое оказывали многие национальные правительственные чиновники, видевшие в провинциальных правительствах вызов основам своей электоральной поддержки.

Критики провинциальной системы управления – а их было немало – назвали ее расточительной и неспособной сближать правительство и народ. В 1983 г. в Органический закон о провинциальном правительстве¹¹ были внесены поправки, облегчающие национальному правительству приостановку деятельности провинциальных админи-

страций. Вскоре после этого их деятельность была приостановлена в четырех провинциях: Энге, Манусе и Симбу в 1984 г. и Западной (Флай-Ривер) в 1985 г.¹²

В 1984 г. Майкл Сомаре – премьер-министр ПНГ, который в 1975 г. привел страну к независимости и совершенно не симпатизировал идее провинциального управления, в ответит на критику децентрализации предложил провести плебисцит, чтобы обсудить будущее провинциальных правительств. Однако это вызвало острую реакцию сторонников децентрализации, и премьеры островных провинций тут же пригрозили отделением, если их правительства будут упразднены.

При всех своих недостатках, система провинциального управления стала неотъемлемой частью политического ландшафта ПНГ. Провинциальные правительства прочно укоренились в политическом плане и стали важным источником политической и административной инициативы, взяв на себя важную роль по развитию отдаленных сельских районов.

Благодаря регулярным межправительственным контактам, обеспечиваемым в рамках ежегодных заседаний Совета премьеров провинций, а также неформальных встреч провинциальных секретарей и региональных конференций на министерском уровне, между двумя «слоями» власти – национальным правительством и провинциальными администрациями – установился баланс в отношениях, с тем нюансом, что национальная политика все же превалирует над провинциальной.

Внешняя политика молодого независимого государства

Незадолго до обретения независимости ПНГ приняла внешнюю политику «универсализма» – «идти по срединному пути, не отклоняясь ни на одну из сторон в вопросах, касающихся политических идеологий, вероисповеданий или государственных систем»¹³. Эта политика была изменена в 1981 г. на политику «выборочного взаимодействия», признавая важность для ПНГ ее отношений с Австралией, Индонезией, соседним южно-тихоокеанским государством Соломоновы Острова и другими важными экономическими партнерами страны. В начале 1990-х гг. премьер-министр ПНГ Пайас Уингги придал этой политике акцент «смотри на север», признавая экономическую и потенциальную политическую важность отношений с азиатскими соседями ПНГ и неявно, но все же ставя под сомнение сохраняющуюся силу «особых отношений» с Австралией¹⁴.

Постепенное смещение австралийской программы помощи от общей бюджетной поддержки к целевой не было хорошо воспринято в ПНГ, и по мере развития кризиса на о. Бугенвиль в стране росли протестные настроения против такой политики, особенно в рядах Сил обороны Папуа – Новой Гвинеи (PNGDF). Считалось, что австралийская военная помощь не соответствовала потребностям ПНГ. Отношения с Австралией достигли самого низкого уровня в 1997–1999 гг. во время правления У. Дж. Скейта¹⁵.

Однако Австралия смогла сохранить свое влияние в ПНГ, сформировав к себе лояльность через определенное мировоззрение, особенно активно распространяющееся через систему образования.

Значение развития ПНГ в 1970-1980-е гг. для современности

В первое десятилетие после обретения независимости в ПНГ произошли существенные изменения в обществе, экономике и политике. Не все изменения в период формирования нового государства привели к повышению уровня жизни населения. Так, налицо ухудшение административных стандартов, привитых австралийской администрацией. Это и развитие серьезной проблемы правопорядка, усиление неравенства между преимущественно городской образованной элитой и массой населения в сельской местности, а также высокая степень экономической неопределенности: все это создало новые проблемы и поставило серьезные задачи перед правительством молодого государства.

С другой стороны, были и положительные моменты. В государстве получили развитие демократические институты, была достигнута значительная локализация рабочей силы, экономика достаточно прозрачно регулировалась, и ПНГ стала обладать важным и независимым голосом в региональных делах.

При этом в отношениях между ПНГ и Австралией наметилась определенная дистанция. В наши дни эта дистанция растет в связи с появлением нового поколения молодых политиков, у которых нет тех тесных связей с Австралией, какие наблюдались у их предшественников. Но в любом случае отношения между двумя странами, скорее всего, останутся тесными, и многие австралийцы с сочувственным интересом будут наблюдать за дальнейшим развитием ПНГ.

Также следует отметить, что к настоящему времени ПНГ остается одной из немногих постколониальных стран, идущих по демократическому пути, сумев избежать как захвата власти армией, так и установления авторитарного гражданского режима. Это позволяет

сделать вывод о том, что в будущем страна продолжит поэтапное позитивное экономическое, социальное и политическое развитие.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

МИКЛУХО-МАКЛАЙ Николай Николаевич, Руководитель Центра изучения Южно-Тихоокеанского региона, научный сотрудник Центра ЮВА, Австралии и Океании ИВ РАН, Москва, Россия

Статья поступила в редакцию 05.10.2022;
одобрена после рецензирования 17.10.2022;
принята к публикации 31.10.2022.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nickolay N. MIKLOUHO-MACLAY, Head of the Center for South Pacific Studies; research fellow at the Center for SEA, Australia and Oceania of the IOS RAS, Moscow, Russia

The article was submitted 05.10.2022;
approved 17.10.2022;
accepted to publication 31.10.2022.

¹ Hastings, P. Thoughts on Taurama: the myth of a "nonpolitical" army, 1971. – Цит. по: Examining Internal Conflicts in Melanesia. By R.J. May, RSPAS, 2003. с. 28–32.

² Nelson, H. Papua New Guinea. Black Unity or Black Chaos? Harmondsworth: Penguin Books, 1972. – Цит. по: Examining Internal Conflicts in Melanesia. By R.J. May, RSPAS, 2003. с. 28–32.

³ Малаховский К.В. Остров райских птиц. История Папуа Новой Гвинеи. М.: Наука, 1976. – 160 с. URL: <http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000012/st020.shtml>

⁴ The path to kina convertibility in PNG: part one. By Martin Davies. July 29, 2021. URL: <https://devpolicy.org/the-path-to-kina-convertibility-in-png-part-one-20210729/>

⁵ Тимошенко В.Н. Рэскол-банды или новые «Генералы Песчаных Карьеров». 4 февраля 2012. URL: <https://ru.apircenter.org/archives/175>

⁶ Sinclair, Dinnen. Law and Order in a Weak State: Crime and Politics in Papua New Guinea. Pacific Islands Monograph Series. 2000. – с. 48.

⁷ Bougainville Copper Limited. URL: <https://www.bcl.com.pg/history-panguna-mine/>

⁸ Papua New Guinea Critical Development Constraints. Asian Development Bank, 2012. с. 25–26. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29776/png-critical-development-constraints.pdf>

⁹ The Contribution of Australian Aid to Papua New Guinea's Development 1975–2000, Australian Agency for International Development (AusAID), Canberra, June 2003. URL: <https://www.oecd.org/countries/papuanewguinea/35402503.pdf> с. 7–8.

¹⁰ Johnson, L.W. Colonial Sunset: Australia and Papua New Guinea 1970–74. St Lucia: University of Queensland Press, 1983. с. 95.

¹¹ Organic Law on Provincial Governments and Local-level Governments. URL: http://www.pacii.org/pg/legis/consol_act/olopgalg616/

¹² Regional Perspectives, Department of Village Services and Provincial Affairs, Destination Papua New Guinea. URL: <https://www.destinationpng.com/regional-perspectives-2/dept-of-village-services-and-prov-affairs/>.

¹³ Nelson, H.N., 1978, Papua New Guinea's Foreign Policy: Universalism, Trade, Aid and Borders, Volume 34, Issue 2. – Цит. по: Examining Internal Conflicts in Melanesia. By R.J. May, RSPAS, 2003. с. 48.

¹⁴ Damien, M. Cabinet papers 1992-93: PNG 'looks north' as it cuts ties with Australia. Sydney Morning Herald, 22.12.2016. URL: <https://www.smh.com.au/national/nsw/cabinet-papers-199293-png-looks-north-as-it-cuts-ties-with-australia-20161216-gtd0n2>

¹⁵ Standish, B. Papua New Guinea 1999: Crisis of Governance. Parliament of Australia. 21.09.1999. URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9900/2000RP04