

ФЕДЕРАЛИЗМ И ФОРМИРОВАНИЕ ЭЛИТ ОАЭ ПОСЛЕ 1971 г.

FEDERALISM AND THE FORMATION OF UAE ELITES AFTER 1971



© 2024 **Артем Константинович Адрианов**

Аспирант МГИМО, исследователь ИМИ МГИМО, Москва,
Россия

artemadrianov1@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-5135-8369

Artem K. Adrianov

PhD Student, MGIMO University, Researcher at the Institute
for International Studies, MGIMO University, Moscow, Russia

artemadrianov1@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-5135-8369

В статье исследуется процесс формирования политических элит ОАЭ с 1971 г. Автор уделяет особое внимание влиянию федеративной системы на данный процесс. Делается вывод о том, что она позволила, с одной стороны, снизить остроту соперничества между отдельными эмиратами, а с другой — закрепить существовавший на 1971 г. политический порядок и процесс формирования элит. Хотя по мере централизации страны в 1970–1980-е гг. федеральные органы власти получали больше влияния, полноценные федеральные элиты в ОАЭ ввиду особенностей государственного устройства так и не появились. Представляется, что каждый представитель элиты федерального уровня так или иначе связан с эмиратом, из которого он происходит. При этом в рамках федеральных органов власти, особенно кабинета министров, влияние Дубая, а также северных эмиратов стало сокращаться. Роль Абу-Даби как наиболее богатого и влиятельного эмирата продолжала расти, обеспечивая ему наибольшую представленность в кабинете министров. В связи с этим в качестве наиболее репрезентативных представителей т. н. федеральных элит в статье анализируются биографии некоторых министров из Абу-Даби в кабинете министров



ОАЭ. Оценивается влияние племенного происхождения и наличия близких отношений с руководством эмирата в карьерном росте отдельных министров

Ключевые слова: ОАЭ, федерализм, племена, политические элиты, Персидский залив, аравийские монархии

Для цитирования: Адрианов А. К. Федерализм и формирование элит ОАЭ после 1971 г. *Восточный курьер* / *Oriental Courier*. 2024. № 2. С. 26–39. DOI: 10.18254/S268684310031311-0

The paper studies the formation of the political elites of the UAE after the country had gained independence in 1971. The author pays special attention to the way federal system influenced this process. On the one hand, it reduced the severity of rivalry between the emirates, and on the other hand, consolidated the political order that existed in 1971 and the process of formation of elites. As centralization processes gained pace in the 1970–1980s, federal authorities gained more influence. However, full-fledged federal elites in the UAE, due to the peculiarities of the government structure, never appeared. It seems that every member of the federal elite is somehow connected to the emirate from which he comes. At the same time, within the federal authorities, especially the Cabinet of Ministers, the influence of Dubai, as well as the northern emirates, began to decline. Abu Dhabi's role as the richest and most influential emirate continued to grow, giving it the largest representation in the Cabinet. In this regard, the article analyzes the biographies of some ministers from Abu Dhabi that make part of the UAE cabinet, as they are considered to be the most representative members of the so-called federal elites. The influence of tribal origin and close relations with the leadership of the emirate in career growth of particular ministers is assessed.

Keywords: UAE, federalism, tribes, political elites, Persian Gulf, Arabian monarchies

For citation: Adrianov Artem K. Federalism and the Formation of UAE Elites after 1971. *Oriental Courier*. 2024. No. 2. Pp. 26–39. DOI: 10.18254/S268684310031311-0

Государства Персидского залива занимают особое место среди арабских стран. Большинство из них долгое время были британскими протекторами, в них не существовало сильного национально-освободительного движения, а независимость они получили по решению метрополии. С 1971 г., когда ОАЭ стали независимым государством, руководство страны, где ранее не существовало развитого управленческого аппарата, начало практически с нуля выстраивать разветвленную систему госорганов с целью создания базовой инфраструктуры, обеспечения контроля над территорией и обороноспособностью, предоставления основных услуг населению, перераспределения нефтяной ренты и выстраивания самостоятельной экономической и финансовой системы.

В ОАЭ начал возникать разветвленный бюрократический аппарат, стало быстро расти число

госслужащих. Если в 1972 г. в федеральном правительстве работало несколько сотен человек, то к концу 1980 г. число федеральных чиновников без учета сотрудников полиции и вооруженных сил составляло 36 000 [Heard-Bey, 1982, p. 383]. Таким образом, со временем личная харизма правителей эмиратов, опиравшихся на племенные традиции лидерства, трансформировалась в «рационально-легальный бюрократический, хотя временами и авторитарный, тип господства» [Ulrichsen, 2017, p. 4].

В этом смысле ОАЭ вписывались в общий тренд второй половины XX века, когда в арабских странах происходила быстрая экономическая модернизация, которая, казалось, должна была также значительно изменить структуру общества и политические системы. Однако события XXI века показали пределы такой модернизации: современность в арабских странах



продолжает соседствовать с архаичными социальными структурами, продемонстрировавшими свою роль в кризисные периоды, особенно во время внутренних конфликтов.

В связи с этим в востоковедении вновь возрос интерес к изучению роли племен в политике и международных отношениях на Ближнем Востоке. Племена показали себя в качестве важных игроков в ходе конфликтов в Сирии [Кузнецов, 2022b], Ираке [Iraq: The Role... 2005], Ливии [Кузнецов, 2022a], Йемене [Кузнецов, 2019] и других. Появились также исследования, в которых предпринимается попытка экстраполировать явления периода арабского средневековья на современные процессы в арабском мире [Наумкин, Кузнецов, 2019].

Процесс формирования новых элит ОАЭ хорошо демонстрирует эту дихотомию. К моменту получения независимости внутренняя политика ОАЭ во многом продолжала определяться традиционными социальными структурами и складывавшимися на протяжении веков политическими традициями. В 1971 г. на них была наложена рамка федерализма, позволившего, с одной стороны, снизить остроту конфликта интересов эмиратов, а с другой — закрепить существующий политический порядок. В результате, несмотря на модернизацию, в настоящее время в ОАЭ сосуществуют современные и традиционные формы управления [Мелкумян, 2016, с. 92].

С 1971 г. сильное влияние на процесс формирования элит оказывали те же факторы, что и ранее, — важнейшим из них была близость клана или племени к правящей семье конкретного эмирата. Быстрая урбанизация 1970–1990-х гг. сопровождалась постепенной эволюцией социальных структур, однако племенные связи не исчезли полностью и, по замечанию В. А. Гранде, «продолжали оставаться на практике одним из социальных критериев общественных отношений» [Гранде, 2000, с. 40]. Племенной фактор продолжал влиять на политическую жизнь ОАЭ, приспосабливаясь к новым требованиям общества и формирующейся системе управле-

ния страной. В настоящее время значение этого фактора также поддерживается стремлением эмиратских граждан сохранить идентичность и опираться на собственные исторические нарративы. Как указывает А. Р. Аганин, «основная их [граждан ОАЭ] часть по-прежнему имеет свои территории и четко знает, где находились их кочевья и в каких населенных пунктах они жили» [Аганин, 2020, с. 7].

С 1971 г. все эмираты были объединены в единое государство, в связи с чем стали появляться новые федеральные элиты, отвечающие за управление страной, а не отдельным эмиратом. При этом эмират Абу-Даби, наиболее широко представленный в кабинете министров, имеет гораздо большее влияние на формирование федеральных элит, чем другие шесть эмиратов.

В статье будут рассмотрены механизмы формирования эмиратских политических элит, а также меняющаяся роль племенного фактора в данном процессе. Под политическими элитами автор понимает в первую очередь членов кабинета министров ОАЭ, поскольку именно этот орган власти оказывает наибольшее влияние на повседневное управление страной. Можно утверждать, что в кабинет министров получают назначение наиболее способные руководители каждого из эмиратов, поскольку помимо выполнения общеэмиратских задач, им также необходимо продвигать интересы своего эмирата.

Для выявления основных тенденций формирования элит федерального уровня будут проанализированы составы кабинета министров как ключевого органа управления страной. С 1971 года кабинет формировался из представителей всех эмиратов, которые получали квоты на количество портфелей. Изменение этих квот позволяет выяснить, представители элит каких эмиратов обладали наибольшим влиянием на принятие решений в стране.

При этом представляется, что полноценные федеральные элиты в ОАЭ, ввиду особенностей государственного устройства и истории страны так и не появились. Каждый представитель элиты федерального уровня так или иначе связан



с эмиратом, из которого происходит. В связи с этим будет проведен более подробный анализ механизмов формирования элит эмирата Абу-Даби как наиболее влиятельного эмирата ОАЭ. Для этого будет подробно изучен состав Исполнительного совета Абу-Даби и Высшего совета по экономическим и финансовым вопросам. На примере Абу-Даби также будет проанализирована биография наиболее выдающихся представителей современной элиты ОАЭ и выявлены ключевые факторы, способствовавшие их карьерному росту. Также уделяется внимание племенному происхождению представителей элит для понимания степени его значимости при формировании элит на современном этапе.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОАЭ ПОСЛЕ 1971 г.

В 1971 г. ОАЭ были государством с традиционной политической системой, опирающейся на систему патрон-клиентских отношений. На протяжении веков основу социальной организации территорий, на которых ныне располагаются ОАЭ, составляли семьи и племена. Это было характерно не только для кочевого, но и для оседлого населения, проживавшего на территории ОАЭ [Zahlan, 1978, p. 4]. Семья была основой экономической деятельности — так, **добыча жемчуга**, на протяжении веков служившей основой экономики прибрежных городов, была семейным делом — глава семьи владел лодками, а ее члены занимались самой добычей жемчуга [Гранде, 2000, с. 35].

Племенная организация приоритезирует семейные связи как основу идентичности и политической лояльности, в то время как государство требует лояльности центральному правительству вне зависимости от связей граждан друг с другом. Если племена подчеркивают важность личных, моральных факторов для статуса человека, то государство выступает анонимно и действует на основе утвержденной законодательной системы [Tapper, 1990, p. 50]. Этим объясняется особое влияние племенных структур на форми-

рование элиты государства — на высшие посты назначаются чиновники, связанные с руководителями государства родственными узами или происходящие из племен, исторически доказавших лояльность правящей семье.

До начала нефтяной эпохи в эмиратах Договорного Омана не существовало администрации в современном понимании. Как указывает в диссертации британский специалист по странам Персидского залива К. Дэвидсон, традиционная система управления обладала лишь рядом институтов, считавшихся необходимыми для осуществления власти шейха [Davidson, 2003, p. 24]. В функционирующем при эмире *диване* (нечто вроде канцелярии) вели работу советники правителя, представляющие различные слои общества. Многие из его членов при этом были выходцами из того же племени, что и правитель. Другим важным институтом был *маджлис* — аналог форума, на котором соплеменники и в целом население территории, находящейся под властью правителя, могло обсудить свои проблемы и потребовать их решения. Как указывает Е. С. Мелкумян, свободный доступ жителей страны к эмиру был одним из важнейших принципов сохранения лояльности племен и поддержки народа [Мелкумян, 2019, с. 142]. Данные структуры были характерны как для кочевых, так и для оседлых племен. Но при этом, по мере того как кочевой образ жизни уступал место оседлому, появлялось все больше институтов управления населением, живущим на одной и той же территории [Davidson, 2003, p. 25]. Так, для управления отдаленными территориями, не находившимися в сфере прямого подчинения шейху, использовался институт представителей эмира (*вали*), которые фактически должны были стать губернаторами и аналогично шейху в «столице» проводить маджлисы и осуществлять суд.

Появление нефти вызвало значительные социально-экономические сдвиги в традиционных обществах региона. Эволюция шейхств Персидского залива шла сначала по пути административных реформ, которые в конце 1920-х гг. стали проводиться в Бахрейне, затем в конце



30-х в Кувейте и только в 1950–1960 гг. в Катаре и в некоторых эмиратах Договорного Омана [Гранде, 2000, с. 39]. Необходимость добычи нефти привела к созданию прообраза государственного аппарата, обеспечивавшего финансовые потребности новой индустрии, а также распределявшего нефтяную ренту среди населения.

Современная система управления начала формироваться в ОАЭ по инициативе Великобритании. Под влиянием движения деколонизации после Второй мировой войны британская администрация стала понимать, что в определенный момент региону будет предоставлена независимость. Британия стала стимулировать шейхов решать некоторые общие проблемы совместными усилиями. Основными инструментами выступали Совет Договорных Территорий и Фонд развития Договорных Государств, созданные в 1952 г.

Совет объединял правителей всех семи эмиратов, которые встречались на регулярной основе под председательством британского политического агента. В 1958 г. при Совете были созданы три комитета: по сельскому хозяйству, образованию и здравоохранению, что стало первой попыткой создания системы управления. В 1964 г. был создан совещательный комитет, готовивший повестку заседаний и выпускавший рекомендации для их участников. Как пишет эмиратский историк Сейф Бин-Абуд, Совет начал работать серьезно лишь в 1965 г., когда Британия решила изменить свою политику по отношению к региону. До этого Совет выступал лишь в качестве форума, на котором эмиры обсуждали общие проблемы под председательством британского политического агента [Bin-Abood, 1992, p. 97].

Начиная с 1965 г. Британия начала постепенно передавать полномочия самим шейхам: во-первых, британский политический агент отказался от поста председателя и предложил его правителю Абу-Даби; во-вторых, был создан Совет экономического развития. Одновременно бюджет Совета Договорных Территорий на пять лет был увеличен с 350 тыс. фунтов до 1 млн, вследствие чего появилась необходимость в соз-

дании аппарата по распределению этих фондов [Bin-Abood, 1992, p. 103].

ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ОАЭ И ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В 1968 г. Великобритания объявила о намерении предоставить независимость протекторатам в Договорном Омане до конца 1971 г., после чего между правителями эмиратов Договорного Омана, Бахрейна и Катара начались переговоры о создании объединенного государства. Вместе эмираты должны были лучше противостоять внешним угрозам в виде двух могущественных соседей — Саудовской Аравии и Ирана. В 1970 г. Бахрейн и Катар вышли из переговоров, а в ОАЭ вошли лишь эмираты Договорного Омана.

Переговоры по созданию ОАЭ в 1968–1971 гг. заложили основы будущей государственной системы, а некоторые ранее созданные институты стали новыми органами власти независимой страны. Так, наследником Совета Договорных Территорий стал Высший Совет ОАЭ, превратившийся в главный орган исполнительной и законодательной власти страны. Оманские скауты, созданные в начале 1950-х гг. британской администрацией для обеспечения мира между племенами в глубине территории Договорного Омана, стали общеэмиратскими вооруженными силами.

ОАЭ были основаны как федеративное государство, состоящее из семи эмиратов. В принятой в 1971 г. временной конституции (в 1996 г. после ряда поправок она была принята как постоянная) распределялись полномочия между федеральными и местными органами власти. При этом если в некоторых эмиратах, таких, как Абу-Даби, Дубай и отчасти Шарджа, на момент получения независимости уже существовал прообраз современной государственной системы управления в виде отдельных министерств и ведомств, предоставляющих базовые услуги населению, то в других эмиратах власть по-



прежнему осуществлялась лично эмиром в соответствии с традиционной моделью, рассмотренной выше.

В то же время ведомств федерального уровня в 1971 г. не существовало вовсе. В литературе по истории ОАЭ часто цитируется описание эмиратского министерства иностранных дел в 1971 г. — оно состояло из министра и трех его помощников, и не имело собственной штаб-квартиры [Peterson, 1988, p. 10]. Процесс создания федеральных министерств происходил параллельно с постепенной централизацией управления страной. В 1971 г. ОАЭ фактически представляли собой союз независимых шейхств, правители которых стремились сохранить как можно больше имевшихся полномочий. Этому содействовала и временная конституция: ее положения скорее способствовали сохранению независимости отдельных эмиратов, а не их интеграции в единое государство [Taryam, 1987, p. 202]. В связи с этим проблема создания федеральных ведомств и обеспечения их эффективной работы была одной из главных в первые годы существования ОАЭ. Отсутствие четко выстроенной системы федеральных органов власти долгое время препятствовало формированию элит федерального уровня. Ситуация осложнялась тем, что в некоторых эмиратах уже существовали относительно хорошо развитые бюрократические системы управления, в то время как в других продолжал существовать традиционный порядок управления. Со временем эти препятствия удалось преодолеть, и в сборнике статей, изданном к 30-летию ОАЭ, британский историк Малькольм Пек писал, что «ОАЭ и их институты к настоящему времени достигли зрелости, которой не было в 1972 и которая была лишь отчасти очевидна в 1987 году» [Peck, 2001, p. 158].

Основную сложность в передаче полномочий на федеральный уровень и развитии федеральных институтов составляла сама федеративная система государственного устройства. Как указывает эмиратский историк Абдалла Трейм, даже Высший совет сам по себе был проявлением

независимости отдельных эмиратов, поскольку был составлен из правителей отдельных эмиратов. Президент и вице-президент при этом могли осуществлять полномочия лишь с согласия Высшего совета, а высшие должностные лица не могли принимать решения по ключевым государственным вопросам, ряд которых находился в ведении отдельных эмиратов [Taryam, 1987, p. 206]. Таким образом, долгое время население эмиратов видело перспективы карьерного роста внутри своих эмиратов, а не на общенациональном уровне.

То же самое относилось к кабинету министров, в обязанности которого входило повседневное управление страной. Премьер-министр фактически не имел возможности выбирать команду министров, а должен был лишь распределять министерские кресла среди отдельных эмиратов, и уже их правители могли назначить конкретного человека на выделенные должности. Как подчеркивает Абдалла Трейм, кабинет также подвергался влиянию и желаниям эмиров, которые видели в нем лишь инструмент развития своих эмиратов и не ощущали себя частью общего государства [Taryam, 1987, p. 210]. Сами же министры оказывались привязаны к своим эмиратам и зачастую продвигали местные интересы, а не общенациональные.

С этим связана проблема передачи полномочий отдельных эмиратов федеральным ведомствам. Хотя по конституции полномочия были разделены, на практике в первые годы руководство эмиратов сопротивлялось передаче части своего суверенитета на федеральный уровень. Известный специалист по истории ОАЭ Фрауке Херд-Бей отмечает, что эмираты боялись, что в условиях централизации станут «анонимными административными единицами» [Heard-Bey, 1982, p. 403].

В 1971 г. в отдельных эмиратах институты были более развиты, чем в других, что обеспечивало им преимущество перед соседями. Так, в Абу-Даби и Дубае уже существовали кабинеты министров, функционировавшие более эффективно, чем вновь созданные фе-



деральные министерства. Однако со временем тренд на централизацию стал набирать оборот. В декабре 1973 г. кабинет Абу-Даби был распущен, а вместо него появился Исполнительный совет, в который входили руководители департаментов эмирата. Даже смена названий ведомств играла большую роль. Начиная с 1974 г. вопросы образования, здравоохранения, а также общественного порядка (полиция) в Абу-Даби были переданы под ведомство федеральных органов власти. В ноябре 1975 г. департаменты юстиции, полиции, связи и информации Шарджи были объединены с соответствующими федеральными ведомствами. Впоследствии так же поступила Рас-эль-Хайма. Это частично решило проблему существования параллельных федеральных и региональных ведомств. Дубай, однако, дольше всех препятствовал попыткам передачи полномочий на федеральный уровень и сохранял свой взгляд на данный вопрос.

Тем не менее, несмотря на объединение ведомств, отдельные эмираты часто не выполняли указания федеральных министерств в случае, если это не соответствовало их интересам. Ревностно охраняя суверенитет, правители рассматривали федерацию скорее как союзнические отношения между фактически независимыми государствами, которые могут не соблюдать решения вышестоящих органов, если они противоречат их интересам. Так, Дж. Петерсон приводит следующие примеры: «Если Дубай возражает против слишком жестких правил торговли, предложенных федеральной бюрократией, в которой доминирует Абу-Даби, он просто их не соблюдает. Если Шарджа хочет создать новые вооруженные силы, даже несмотря на то, что конституция запрещает это, она просто делает это. Если Рас-эль-Хайма не согласна с федеральными требованиями по иммиграции, она следует своей собственной визовой политике» [Peterson, 1988, p. 20]. Таким образом, федеральное государственное устройство фактически препятствовало объединению страны и формированию новой группы элит федерального уровня, ведь власть по-прежнему

концентрировалась на уровне правителей отдельных эмиратов.

Разногласия между эмиратами должны были преодолеваются на заседаниях Высшего совета, однако поскольку ни один из его членов официально не стоит выше другого в государственной иерархии, обеспечить присутствие всех членов на заседании в первые годы существования федерации было сложной задачей. Таким образом, эмираты, выступающие против централизации, в первую очередь Дубай, фактически саботировали принятие решений по дальнейшей интеграции. В отсутствие решений Высшего совета не мог стабильно функционировать и кабинет министров, что приводило к параличу всей системы принятия решений.

Если же эмираты соглашались активно участвовать в формировании федеральной политики, то рассматривали присутствие в кабинете министров как возможность влиять на принятие решений центральными органами власти в своих интересах. В первом кабинете министров портфели министров были распределены среди всех эмиратов с учетом их значимости в общей структуре федерации: Абу-Даби получил шесть мест, Дубай и Шарджа по три, Аджман и Умм-эль-Кайвэйн по два, а Фуджейра — одно. С присоединением Рас-эль-Хаймы к федерации в феврале 1972 г., число министерских портфелей было увеличено, чтобы представители в кабинете были и у этого эмирата.

Одна из решительных попыток передать больше полномочий федеральному правительству и таким образом увеличить значимость федеральных ведомств была предпринята в ходе конституционного кризиса 1976 года. В этот год истекал пятилетний срок действия временной Конституции. В течение 1976 г. специальный комитет, в состав которого входили представители всех семи эмиратов, выработал проект постоянной конституции ОАЭ, подразумевавшей большую централизацию полномочий, однако она не была утверждена Высшим советом. Рекомендации, предложенные экспертами, не были приняты под давлением Дубая и Рас-эль-Хаймы,



в результате чего было принято компромиссное решение: конституция вновь продлевалась на пять лет, но в нее вносились некоторые изменения. Так, было запрещено формирование местных сил безопасности, а вооруженные силы эмиратов были объединены, однако фактически эмиры сохраняли контроль над своими подразделениями [Yates, 2020, p. 234].

Другой проект централизации был представлен в виде меморандума еще одного комитета экспертов в 1979 г. Однако и он встретил значительное сопротивление Дубая и Рас-эль-Хаймы: правители этих эмиратов просто не явились на встречу Высшего совета 27 марта 1979 г., на которой вновь планировалось обсудить меморандум. Эмир Дубая прислал Высшему Совету письмо, в котором высказывался в пользу единства всех эмиратов, однако предлагал для этого иные методы. В целом Дубай выступал за объединение сектора базовых услуг в наиболее подходящих для этого областях, но во всех других сферах, по его мнению, условия в различных эмиратах были настолько разными, что «преждевременная попытка» объединения всех ведомств не может привести к улучшению условий жизни [Heard-Vey, 1982, p. 400].

Таким образом, в 1970–1980-е гг. на фоне неустойчивых процессов централизации «федеральная элита» ОАЭ только начинала формироваться. Полномочия постепенно передавались на федеральный уровень, однако власть была по-прежнему сконцентрирована в основном в руках эмиров. Ключевые решения принимались в ходе заседания Высшего совета, а не Кабинета министров. При этом как отмечает В. А. Гранде, число членов правящих семей значительно увеличилось в 1960–1990-е гг. на фоне общих тенденций улучшения работы сектора здравоохранения за счет роста нефтяных доходов. В результате появились разветвленные кланы, контролирующие высшие должности практически во всех сферах жизни страны. Будучи скреплены «общностью корпоративных интересов», они представляли в своих эмиратах монолитное ядро всей политической системы [Гранде, 2000,

с. 40]. Таким образом, они образовывали своего рода надгосударственную структуру, целью которой является сохранения контроля над социально-политическими процессами и нефтяной рентой.

Несмотря на быструю урбанизацию в 1970–1990-х гг. и постепенное разложение племенного строя, правители эмиратов сумели сохранить власть и закрепить контроль над территориями. В 1970–1980-е гг. важную роль в политической системе ОАЭ играл Федеральный национальный совет (ФНС). Хотя по Конституции ОАЭ он является законосовещательным органом, его важность заключается в возможности публичного обсуждения многих социальных и экономических проблем. Со временем, однако, его деятельность перестала привлекать большое внимание, тем более что назначение его членов до 2006 г. находилось полностью в руках правящих семейств. Таким образом, в ФНС были представлены племена, близкие к правящим семьям. В условиях запрета на деятельность политических партий и отсутствия выборности депутатов, ФНС вплоть до 2006 г. не смог стать новым социальным лифтом, позволяющим рекрутировать элиты из числа менее привилегированных племен [Гранде, 2020. с. 41].

В результате для появления новых элит оставалось два основных канала: 1) работа в госструктурах (как гражданских, так и военных) при демонстрации личной лояльности правящему дому; 2) частный бизнес, развивавшийся благодаря значительному притоку иностранных инвестиций. При значительных масштабах частный бизнес также требовал развития тесных отношений с правящей семьей, контролирующей федеральные органы власти, осуществляющие регуляторную и правоохранительную деятельность. Именно так некоторые представители частного бизнеса впоследствии переходили в сферу политической деятельности и выстраивания родственных связей с правящими династиями. Так, для того чтобы сохранить экономические позиции, коммерческий клан Аль-Гуреир породнился



с правящим домом Рас-эль-Хаймы [Аганин, 2020, с. 72].

КАБИНЕТ МИНИСТРОВ КАК АРЕНА БОРЬБЫ ЗА ВЛИЯНИЕ

История ОАЭ отмечается противоборством двух крупных племенных коалиций — Аль-Кавасим и Бани Яс. Экономическая активность первой была ориентирована преимущественно на море — порт Рас-эль-Хаймы долгое время был их ключевой базой для осуществления торговых операций между Персидским заливом, Индией и Восточной Африкой. Однако с началом британской колонизации региона в начале XIX в. торговый и военный флот Аль-Кавасим был разгромлен, а их морская активность была поставлена под контроль Великобритании [Егорин, Исаев, 1997].

В результате в XIX в. произошло усиление племенной коалиции Бани Яс, опиравшейся на ресурсы в глубине территории Договорного Омана: финиковые оазисы и верблюдоводство. После упадка Аль-Кавасим, не имевшей прочных альянсов с племенами, контролировавшими территории в глубине Договорного Омана, влияние Бани Яс стало стремительно расти.

Более поздние лидеры Аль-Кавасим воспринимали лидеров Бани Яс как получивших свое влияние нелегитимным путем, поскольку считали, что были незаконно лишены могущества колониальной державой. Подобное отношение лидеров Шарджи и особенно Рас-эль-Хаймы впоследствии проявлялось в позициях, которые они занимали на переговорах по созданию федерации ОАЭ, а также в сопротивлении эмирата Рас-эль-Хайма централизационным процессам.

Оппортунистская позиция, а также относительная бедность Рас-эль-Хаймы вела к снижению ее влияния на федеральном уровне. В целом состав кабинета министров следует за тенденциями распределения власти между эмиратами. Если в 1971 г. распределение постов осуществлялось четко в соответствии с квотами отдельных эмиратов, когда участие каждого из

них в федерации было необходимо для создания нового государства, то впоследствии стало прослеживаться все большее присутствие лиц, представляющих Абу-Даби.

Как отмечалось выше, в первом Кабинете министров 1971 г. министерские посты были распределены между всеми эмиратами. Впоследствии баланс представленности всех эмиратов в Кабинете начал уступать место влиянию Абу-Даби и в некоторой степени Дубая. В 1997 г. Абу-Даби был представлен в кабинете восемью министрами, а Дубай пятью. Таким образом, если в 1971 г. доля министров из Абу-Даби составляла 30%, то в 1997 г. возросла до 35%. Это произошло за счет снижения уровня представленности северных эмиратов, не имевших серьезного влияния на формирование кабинета в виду зависимости от дотаций из федерального бюджета, который формировался сначала только Абу-Даби, а с 1980 г. — в основном Абу-Даби и Дубаем. Как отмечает известный специалист по истории ОАЭ А. Руг, подобные изменения в балансе сил в федеральном Кабинете министров отражали «разочарование Абу-Даби в том, что он обеспечивает большую часть федерального бюджета, и в то же время зависит от принятия решений министрами, представляющими другие эмираты» [Rugh, 2007, p. 233]. Эта тенденция продолжала развиваться и в начале 2000-х гг.

Уже в 2004 г. после смерти шейха Зайда во вновь созданном кабинете министров Абу-Даби имел 12 постов (5 занимали сыновья Зайда, 2 — другие члены семьи Аль Нахайян, и еще 5 — представители племен, лояльных Абу-Даби), Дубай — 3, представители коалиции Аль-Кавасим — также 3: два поста занимали представители Шарджи и еще один — Рас-эль-Хаймы. Фуджейра была представлена одним министром, а Умм-эль-Кайвэйн и Аждман вовсе не имели представителей в кабинете. Таким образом, доля Абу-Даби резко возросла до 57%, по сравнению с 34% в 1997 г.

В 2006 г. состав правительства был вновь изменен по инициативе занявшего пост эмира



Дубая, а следовательно, и премьер-министра, Мохаммеда бин Рашида. Он попытался вновь уравновесить влияние Абу-Даби на федеральном уровне. В новом кабинете число министров по сравнению с 2004 г. возросло с 19 до 23, в результате чего уровень представленности Дубая возрос до 5 портфелей. Число представителей Абу-Даби при этом осталось прежним — 12 министров, и таким образом снизилось до 52%. Шарджа получила 3 портфеля, Рас-эль-Хайма — два и Аджман — один. Умм-эль-Кайвэйн и Фуджейра не были представлены в новом кабинете. Как отмечает К. Ульрихсен, в кабинете 2006 г. более четко прослеживалась тенденция на рост числа представителей технократии в управлении страной, что было обусловлено повысившимся влиянием Дубая в его формировании: новый эмир особенно активно выступал за экономический прогресс страны [Ulrichsen, 2017, p. 70].

К 2020 г. состав кабинета министров расширился и стал включать уже 33 портфеля, из которых 14 — государственные министры [Аганин, 2020, с. 239]. Из них представители Абу-Даби, по подсчетам автора данной статьи, занимали 15 должностей, причем пятеро были представителями правящей семьи. В результате доля Абу-Даби в кабинете министров составила 45%. Таким образом, доля представителей Абу-Даби в различные периоды составляла от 30 до 57%, что говорит о ключевой роли представителей Абу-Даби в элитах федерального уровня. Рост влияния Абу-Даби на состав кабинета стал результатом проведенной в стране централизации, при которой больше полномочий стало концентрироваться на федеральном уровне, а большую часть федерального бюджета обеспечивал именно эмират Абу-Даби.

Одновременно с этим наблюдалась и другая тенденция в формировании федеральной элиты ОАЭ. Как указывает В. А. Гранде, в 1980–1990-е гг. стала очевидной тенденция на уменьшение числа выходцев из правящих семей в высшей бюрократии. Так, если в первом кабинете министров практически все места были отданы представителям правящих домов, то уже в конце

1980-х гг. им принадлежали 12 из 22 постов, в то время как остальные занимали представители других племен, в основном технократы, сделавшие быструю карьеру благодаря своему образованию. Сохраняя за собой ключевые посты в правительстве, правящие дома передавали часть полномочий доказавшим свою эффективность технократам, получившим хорошее образование в западных странах и способным руководить современным бюрократическим аппаратом, а также представителям частного бизнеса [Гранде, 2000, с. 43]. Правящая верхушка также пополнялась за счет торгово-промышленного класса, представителей непривилегированных сословий и натурализовавшихся выходцев из Ирана — в Дубае иранские торговцы исторически занимали значительное место и обеспечивали торговлю между двумя берегами Персидского залива. Данная тенденция на профессионализацию элиты затронула и Абу-Даби [Гранде, 2000, с. 41].

Тем не менее стоит отметить, что наиболее политически чувствительные должности в правительстве продолжают занимать именно члены правящих семей, особенно Абу-Даби и Дубая. И хотя председателем Кабинета министров является правитель Дубая, представители семьи Аль Нахайян занимают две другие ключевые должности — министра внутренних дел (Сейф бин Зайд) и министра иностранных дел (Абдалла бин Зайд).

ПЛЕМЕННОЙ ФАКТОР И МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭЛИТ В АБУ-ДАБИ

Как отмечает А. Руг, в современных ОАЭ племенная идентичность лучше всего сохранилась именно в Абу-Даби — «абу-дабийцы по-прежнему восхищаются (хотя и в модифицированном виде) идеалам трайбализма: эгалитаризм, репутация, согласие, длинная генеалогия, презрение к коммерции, доступ к правителям и как минимум подобие консультации и консенсуса» [Rugh, 2007, p. 235].



Вследствие того, что Абу-Даби занимает доминирующее положение в федерации ОАЭ, влияние племенной компоненты на политику федерального уровня сохраняется. Благодаря тому что именно Абу-Даби платил большую часть взносов в федеральный бюджет, он получал влияние и на другие эмираты ОАЭ. Дотации эмиратам со стороны Абу-Даби «по-прежнему являются важным фактором для некоторых эмиратов» [Rugh, 2007, p. 235]. Таким образом, тенденции, характерные для Абу-Даби, проявляются и на федеральном уровне.

Кланы Абу-Даби принадлежат к племенной коалиции Бани Яс, объединяющей в себе по различным оценкам от 8 до 14 больших племен [Kelly, 1964] и от 6 до 19 небольших [Meulen, 1997]. Исследовательница истории ОАЭ Фрауке Херд-Бей оценивает их численность в двадцать [Heard-Beu, 1982]. Большинство исследователей выделяют следующие крупные племена в рамках коалиции Бани Яс: Мазариа (Аль-Мазруи), Судан (Ас-Сувейди), Хавадил (Аль-Хамил), Махариба (Аль-Мухейриби), Кубейсат (Аль-Кубейси), Румейсат (Аль-Румейси), Аль-бу-Мухейр (Аль-Мухейри). По наблюдениям автора, именно эти фамилии чаще всего встречаются в составе высших органов управления Абу-Даби.

Наряду с этим существовали и независимые племена, проживавшие в глубине территории ОАЭ и не входившие в коалицию Бани Яс. Семья Аль Нахайян сохраняла их лояльность путем интеграции в процесс принятия решений и назначения на статусные позиции, а также путем заключения династических браков. Из них в Абу-Даби значительным влиянием обладают племена Манасир (Аль-Мансури), Ад-Давахир (Ад-Дахири), Аль-Авамир (Аль-Амири). Именно представители этих племен и кланов наряду с Бани Яс исторически занимали важные должности в Абу-Даби. Их назначение на статусные должности гарантировало будущую лояльность членов племени, а также давало возможность влиять на принимаемые решения. Уровень должности, на которую назначали представителей племен, различался в зависимости

от уровня их лояльности правящему дому и личным способностям конкретного человека [Rugh, 2007, p. 228].

При назначениях на высшие должности в госорганах Абу-Даби также уделяли приоритетное внимание вопросам представленности конкретных семей в управлении эмиратом — для поддержания баланса между племенами и кланами [Гранде, 2000, с. 46]. При этом было важно соблюдать баланс и внутри самого правящего дома. В первых органах власти Абу-Даби большинство постов занимали представители правящей семьи: в 1966 г. в Управляющей администрации Абу-Даби из 12 постов 9 занимали представители семьи Аль Нахайян, а в Совете по планированию, созданном в том же году, они занимали 6 из 8 мест. В 2023 г., по подсчетам автора, представители правящего дома занимают лишь 8 из 18 позиций в Исполнительном совете Абу-Даби, ставшем главным органом местного управления. В состав совета также входят представители кланов Аль-Мубарак, Аль-Хайили, Аль-Мазруи, Аз-Зааби, Аль-Марар, Аль-Хамед, Аль-Ахбаби, Аль-Хаммади и Мусаллам.

В Высшем совете по финансовым и экономическим вопросам (бывший Высший совет по нефти), которому подчиняются государственные компании и суверенные инвестиционные фонды Абу-Даби, также велика представленность правящего дома. Из 10 членов комитета 6 являются представителями правящего дома Аль Нахайян, а остальные места занимают представители семейств Аль-Джабер, Аль-Мазруи и Аз-Зааби, биографии некоторых из которых будут рассмотрены ниже.

БИОГРАФИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЭЛИТЫ АБУ-ДАБИ

Как отмечает В. А. Гранде, в Абу-Даби, как и в Дубае, в систему управления постепенно вовлекаются представители деловых кругов. Так, с 1973 по 1990 гг. пост министра нефти и природных ресурсов — пост, традиционно контро-



лируемый именно Абу-Даби, занимал финансист и предприниматель Мана Саид аль-Отейба. Другой предприниматель Ахмад Халифа ас-Сувейди в 1977–1990 гг. занимал пост министра иностранных дел. Однако при этом необходимо отметить, что и семья Аль-Отейба и племя ас-Сувейди являются одними из близких союзников Аль Нахайян. Как указывает А. Р. Аганин, даже в экономической элите ОАЭ «контроль над ключевыми государственными активами, даже функционирующими порой в виде частных инвестфондов и холдингов, находится в руках приближенных к власти традиционных семейств, многие из которых еще 200 лет назад входили во все тот же ближний круг правителей эмиратов» [Аганин, 2020, с. 15].

Однако нынешний состав Высшего совета по финансовым и экономическим вопросам Абу-Даби скорее указывает на то, что даже при назначении на высшие должности в сфере экономики в Абу-Даби ключевую роль играет фактор личных отношений с правящей семьей. При этом имеет влияние и фактор личной эффективности приближенных. Вместе с лояльностью правящей семье и тесным личным контактом с ее представителями, фактор технократии стал играть важную роль. Как отмечает британский исследователь М. Хеджес, это особенно заметно на примере карьеры управленцев, вышедших из нефтегазовой компании ADNOC, служащей главным источником доходов для Абу-Даби, и суверенного инвестиционного фонда *Mubadala*, являющегося главным драйвером диверсификации экономики эмирата. Именно они стали своего рода лифтом для новой технократической элиты [Hedges, 2021, p. 137].

Среди выходцев из ADNOC особенно заметны Сухейль Аль-Мазруи и Султан Аль-Джабер, ставшие соответственно министром энергетики и министром промышленности и передовых технологий. Впоследствии Султан Аль-Джабер также стал генеральным директором ADNOC.

Оба технократа прошли через суверенный инвестиционный фонд *Mubadala*. В 2011 г. Аль-

Джабер стал генеральным директором компании *Masdar*, занимающейся развитием возобновляемой энергетики и полностью принадлежащей *Mubadala*. Затем он стал директором энергетического направления в *Mubadala*, а впоследствии и государственным министром. В то же время он был генеральным директором группы компаний ADNOC и председателем совета директоров *Abu Dhabi Ports Authority*. Сухейль Аль-Мазруи происходит из клана Мазариа, одного из наиболее влиятельных в Абу-Даби. Относительная молодость обоих управленцев (они родились в 1973 г.) идет вразрез с традиционной политикой назначения более пожилых чиновников на такие важные должности [Hedges, 2021, p. 116].

Третий пример стремительной карьеры представителей новой группы технократов — путь Мохаммеда аль-Баварди аль-Фаласи, занимавшего пост государственного министра обороны в 2016–2024 гг. По данным А. Р. Аганина, клан Аль-Баварди в основном проживает в Саудовской Аравии, а в ОАЭ находится лишь его небольшая «осколок», причем преимущественно в Дубае [Аганин, 2020, с. 90]. При этом в данном случае он относится к дубайской секции племенной конфедерации Бани Яс Аль-бу-Фаласа. В 2008–2014 гг. Аль-Баварди занимал пост вице-председателя совета директоров *Mubadala*, а затем стал заместителем министра обороны. В 2016 г. Аль-Баварди стал государственным министром обороны. Неожиданный переход из финансового блока в военный объясняется близкими отношениями аль-Баварди с Мохаммедом бин Зайдом, известным особым вниманием к военным вопросам. По данным Х. Ван дер Мюлена, в 1997 г. Аль-Баварди был заведующим личной канцелярией начальника генерального штаба ОАЭ, которым в то время был именно Мохаммед бин Зайд [Meulen, 1997, p. 194]. Это во многом объясняет быстрый карьерный рост представителя дубайского клана в Абу-Даби.

Четвертый яркий пример — карьера Мохаммеда бин Мубарака Аль-Мазруи. Он происходит из того же клана Мазариа, что и Сухейль



Аль-Мазруи, однако не состоит с ним в близком родстве. Мохаммед Аль-Мазруи в январе 2024 г. заменил Мохаммеда Аль-Баварди на посту государственного министра по делам обороны. Ранее он также тесно работал с Мохаммедом бин Зайдом: в 2009–2022 гг. был заместителем начальника канцелярии наследного принца Абу-Даби. После того, как Мохаммед бин Зайд стал правителем Абу-Даби в 2022 г., Мохаммед Аль-Мазруи перешел на должность советника в офисе президента [Al-Sira al-Thatiya, 2024]. Помимо личных связей определенную роль в его карьере могло сыграть и племенное происхождение: позиции Мазариа довольно сильны в силовом блоке Абу-Даби и ОАЭ в целом. Так, на 2024 г. представители племени занимают позиции командующего полиции Абу-Даби и начальника Генерального штаба ОАЭ.

Анализ биографий управленцев из Абу-Даби демонстрирует, что несмотря на тенденции к большей технократизации элиты и назначение на должности по принципу эффективности, важную роль в продвижении на высшие посты, имеющие политическое значение, продолжает играть наличие личных связей с правящей семьей Абу-Даби, а в некоторых случаях также и племенное происхождение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федеральная структура нового государства позволила с одной стороны снизить остроту соперничества между отдельными эмиратами, а с другой — закрепить существовавший на 1971 г. политический порядок и процесс формирования элит.

Проведенный выше анализ процессов централизации в ОАЭ и формирования элит в эмирате Абу-Даби демонстрирует особенности современных элит страны. Во многом они продолжают сохранять черты, свойственные элитам шейхств Договорного Омана до 1971 г. Важнейшим фактором по-прежнему остается близость клана или племени к правящей семье эмирата и его правителю.

По мере развития федеральных институтов и централизации, федеральные органы власти стали, однако, получать больше влияния и статуса. При этом в рамках федеральных органов власти, особенно Кабинета министров, влияние Дубая, а также северных, малых эмиратов стало сокращаться. Роль Абу-Даби как наиболее богатого и влиятельного эмирата продолжала расти, обеспечивая ему наибольшую представленность в кабинете министров. При этом процессы централизации в ОАЭ после 1971 г. привели к значительному усилению позиций Абу-Даби. Таким образом, влияние указанных выше факторов на формирование федеральных элит увеличивается ввиду особой роли представителей Абу-Даби в федеральном правительстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Аганин А. Р. *Племена, кланы и семейства ОАЭ*. М.: Институт Ближнего Востока, 2020. 316 с. [Aganin A. R. *Tribes, Clans and Families of UAE*. Moscow: Institute of the Middle East, 2020. 316 p. (in Russian)].

Гранде В. А. *Правящие элиты ОАЭ и Катара: пути развития. Политическая элита Ближнего Востока*. М.: Институт Ближнего Востока, 2000. С. 34–48 [Grande V. A. *Ruling Elites of UAE and Qatar: Ways of Development. Political Elite of the Middle East*. Moscow: Institute of the Middle East, 2000. Pp. 34–48 (in Russian)].

Егорин А. З., Исаев В. А. *Объединенные Арабские Эмираты*. М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока, 1997. 287 с. [Egorin A. Z., Isaev V. A. *United Arab Emirates*. Moscow: Institute of Israeli and Middle Eastern Studies, 1997. 287 p. (in Russian)].

Кузнецов А. А. Конфессиональные и племенные предпосылки военно-политического конфликта в Йемене. *Исламоведение*. 2019. № 1. С. 17–26 [Kuznetsov A. A. *Religious and Tribal Background of the Military-Political Conflict in Yemen*. *Islamovedenie*. 2019. Vol. 10. No. 1. Pp. 17–26 (in Russian)].



Кузнецов В. А. Ливия: куда уходит племя, в какие города? *Восток (Oriens)*. 2022а. № 4. С. 168–181 [Kuznetsov V. A. Libya: To What Cities Do the Tribes Go? *Vostok (Oriens)*. 2022а. No. 4. Pp. 168–181 (in Russian)].

Кузнецов В. А. Племенной нарратив в политическом пространстве Сирии. *Россия и мир: научный диалог*. 2022b. № 1. С. 110–123 [Kuznetsov V. A. Tribal Narrative in the Syrian Political Universe. *Russia & World: Academic Dialogue*. 2022. No. 1. Pp. 110–123 (in Russian)].

Мелкумян Е. С. Внутриполитическое развитие ОАЭ в 2000-е годы. *Ближний Восток и современность* (Вып. 50). М.: Институт Ближнего Востока, 2016. С. 90–101 [Melkumian E. S. Internal Political Development of the UAE in 2000s. *The Contemporary Middle East* (Iss. 50). Moscow: Institute of the Middle East. 2016. Pp. 90–101 (in Russian)].

Мелкумян Е. С. *История арабских стран. Государства залива в XX – начале XXI века*. М.: Юрайт, 2019. 240 с. [Melkumian E. S. *History of Arab Countries. Countries of the Gulf in the 20th and the Beginning of the 21st Centuries*. Moscow: Urite, 2019. 240 p. (in Russian)].

Наумкин В. В., Кузнецов В. А. Дежавю: средневековые мотивы в современной арабской политической жизни. *Вестник МГИМО*. 2019. № 4. С. 38–53 [Naumkin V. V., Kuznetsov V. A. Deja Vu: Medieval Motifs in Modern Arab Political Life. *MGIMO Review of International Relations*. 2019. No. 4. Pp. 38–53 (in Russian)].

Al-Sira al-Thatiya li Mohammed bin Mubarak Fadhel Al-Mazrouei [Biography of Mohammed bin Mubarak Fadhel Al-Mazrouei]. *Al-Bayan*, Jan. 6, 2024. URL: <https://www.emaratalyoum.com/local-section/other/2024-01-06-1.1814696> (accessed 12.05.2024).

Bin-Abood S. *Britain's Withdrawal from the Gulf: With Particular Reference to the Emirate*. PhD Thesis, Durham Univ., 1992. 444 p.

Davidson C. *The United Arab Emirates: A Study in Survival*. PhD Thesis, Univ. of St. Andrews, 2003. 379 p.

Heard-Bey F. *From Trucial States to United Arab Emirates: A Society in Transition*. London, New York: Longman Group, 1982. 522 p.

Hedges M. *Reinventing the Sheikhdом: Clan, Power and Patronage in Mohammed bin Zayed's UAE*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2021. 443 p.

Iraq: The Role of Tribes. *Council on Foreign Relations*. Feb. 2, 2005. URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/iraq-role-tribes> (accessed 12.05.2024).

Kelly J. *Eastern Arabia Frontiers*. London: Faber & Faber, 1964. 319 p.

Meulen H. *The Role of Tribal and Kinship Ties in the Politics of the United Arab Emirates*. PhD Thesis, Tufts Univ., 1997. 464 p.

Peck M. Formation and Evolution of The Federation and its Institutions. *United Arab Emirates: A New Perspective*. I. Al Abedand, P. Hellyer (Eds.). London: Trident Press Ltd., 2001. Pp. 145–160.

Peterson J. The Future of Federalism in the United Arab Emirates. *Crosscurrents in the Gulf: Arab Regional, and Global Interests*. H. R. Sindelar III, J. E. Peterson (Eds.). London: Routledge, 1988. Pp. 198–230.

Rugh A. *The Political Culture of Leadership in the United Arab Emirates*. New York: Palgrave Macmillan, 2007. 269 p.

Tapper R. Anthropologists, Historians, and Tribespeople on Tribe and State Formation in the Middle East. *Tribes and State Formation in the Middle East*. Ph. S. Khoury, J. Kostiner (Eds.). Berkeley: Univ. of California Press, 1990. Pp. 48–73.

Taryam A. *The Establishment of the United Arab Emirates*. PhD Thesis, Univ. of Exeter, 1987. 486 p.

Ulrichsen K. *The United Arab Emirates: Power, Politics, and Policymaking*. London: Routledge, 2017. 258 p.

Yates A. *The Evolution of the Armed Forces of the United Arab Emirates*. Warwick: Helion & Company, 2020. 380 p.

Zahlan R. *The Origins of the United Arab Emirates*. New York: St. Martin's Press, 1978. 278 p.

