

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Э.А. ПАИН,
Д.Э. ШАРАФУТДИНОВА

Множественная современность: особенности бюрократической иерархии и коррупции в обществах с клановыми традициями*

В статье рассматривается аналитическая эффективность нового подхода к политическим процессам и, в частности, к теории государственной (общественной) службы (*public administration*), основанной на концепции “множественных современностей” (*Multiple Modernities*). Авторы отмечают, что доминирующие ныне теории *public administration* вовсе не универсальны, более того, они плохо применимы за пределами стран с либерально-демократическими режимами, в том числе к условиям самого многочисленного в мире типа государств с “гибридными” политическими режимами и многоукладной системой экономических и социально-культурных отношений. Такой тип политического и социально-экономического развития государств не во всем можно определить как временный и переходный, он оказывается чрезвычайно устойчивым. Это особенно заметно в восточных обществах, сохранивших клановые традиции и патрон-клиентские отношения, которые пронизывают всю иерархию государственной службы. На примере двух среднеазиатских стран, Казахстана и Узбекистана, в работе показано, что такой тип отношений порождает коррупцию, но он же выполняет целый ряд важных функций в социально-бытовой сфере, а иногда используется властями как капитал модернизации. Эволюционная трансформация систем государственного управления восточных обществ также далека от моделей, описываемых в рамках однолинейных теорий модернизации и привязанных к ним либерально-демократическим теориям *public administration*. Обосновывается гипотеза о целесообразности перехода к новой парадигме “множественной современности” и формируемого на его основе “конвергентного подхода” в развитии теории *public administration*.

Ключевые слова: глобализация, “гибридные режимы”, клановые традиции, коррупция, модернизация, универсализм.

* Статья подготовлена в рамках работы по гранту Российского научного фонда № 15-18-00064.

Паин Эмиль Абрамович — доктор политических наук, профессор кафедры государственной службы Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, главный научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: Мясницкая, д. 20, Москва, 101000. E-mail: pain@ISRAS.ru

Шарафутдинова Диана Эриковна — ассистент общеуниверситетского факультатива “Этнополитология” Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: Мясницкая, д. 20, Москва, 101000. E-mail: d.e.sharafutdinova@gmail.com

О “западной” и “восточных” моделях эволюции государственной службы

В мировой теории бюрократии преобладает так называемая либерально-правовая концепция эволюции государственной службы, которая характеризуется исторической тенденцией ее *гуманизации, все большего подчинения интересам человека, потребителя услуг, а также возрастанием контроля общества за деятельностью государственного аппарата* [Оболонский 2016, с. 256]. Мы же полагаем, что такое направление эволюции государственной службы, хотя и существует, но не как универсальное для всего мира. Отмеченная тенденция характерна лишь для очень узкого круга стран, определяемых как “правовое государство”. В них утвердилось верховенство закона, защищающего прежде всего права человека. В таком государстве деятельность всех уровней власти, включая и верховную, подчинена стабильным законам или судебным решениям, а народ, безусловно, является источником власти [Allan 1998].

Если судить по рейтингу правовых государств, то в 2014 г. не более 30 стран мира могли бы соответствовать понятию “правовое государство”¹. В мире же только в составе ООН 194 страны, а с учетом непризнанных или частично признанных государств общее количество оценивается разными экспертами в интервале от 262 до 270 стран. Следовательно, отмеченная тенденция эволюции государственной службы охватывает не более 11–12% государств мира. Из состава постсоветских стран в список полноценных правовых государств попадает только Эстония, занимающая 14-е место в упомянутом рейтинге. В то же время Казахстан, Россия и Узбекистан располагаются ниже 70-го места². За исключением Эстонии, большая часть государств постсоветского мира может быть отнесена к числу политий с *гибридными политическими режимами*, которые, по популярному определению Ф. Шмиттера, сочетают в себе некоторые признаки демократии (многопартийность, выборы, парламентаризм, чаще всего являющиеся имитационными, декоративными) и реальное авторитарное управление — полный или частичный контроль исполнительной власти над парламентом, судебной системой и массмедиа.

Рейтинги правовых государств и привязанные к ним рейтинги коррупции оценивают не норму, а исключения из нее. В лучшем случае они годятся для оценки эталонов развития, но такое выстраивание подобных эталонов исходит из предположения о наличии единого направления развития всех государств мира. Между тем еще в конце XIX в. появились альтернативы концепции однолинейной эволюции [Паин 2004, с. 26]. Ныне же концепция “культурного разнообразия” стала мейнстримом современных социальных наук [Mensah, Chen 2012]. Это позволило Д. Хукеру обосновать необходимость возвращения к давней идее различения культуры, основанной на правилах “западных” и “восточных” норм [Hooker 2003]. В первом случае общество всецело полагается на верховенство закона и следует предписанным правилам, а во втором — на лицо или группу лиц, которым была делегирована власть, опираясь на неформальные нормы.

В этой же парадигме строит свое исследование и Г. Сатаров, выделяя западный и восточный типы коррупции [Сатаров 2002, с. 42]. “Западная коррупция” представляет собой рынок, на котором торгуют коррупционными услугами. “Восточная коррупция” характеризуется устойчивыми, нерыночными патрон-клиентскими отношениями (*patron-client relationship*), при которых влиятельный покровитель (патрон) использует свое служебное положение для оказания услуг зависимым от него людям (клиентам) в целях обеспечения их лояльности, завоевания их поддержки, например, на выборах или за вознаграждение. При восточном типе коррупции каналами

¹ Рейтинг правовых государств определяется индексом верховенства закона, который разработан в 2010 г. Международной неправительственной организацией World Justice Project и измеряет достижения стран мира с точки зрения обеспечения правовой среды, базирующиеся на универсальных принципах верховенства закона (World Justice Project 2015 <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>).

² См. Global scores and ranking 2015 <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>.

функционирования патрон-клиентских отношений могут выступать племенные, либо родственные, патриархально-семейные, земляческие и иные традиционные системы социальных связей, которые в данной статье мы будем обобщенно называть “клановыми традициями”. В странах Центральной Азии представлены оба типа коррупционных отношений, но преобладает тот, который можно условно назвать “восточным”. Вместе с тем и этот тип тоже неоднороден, поскольку различны клановые традиции у народов, которые в недалеком прошлом преимущественно вели кочевой (Казахстан и Киргизстан, Туркменистан) и оседлый земледельческий (Таджикистан и Узбекистан) образ жизни.

Неоднозначная роль патрон-клиентских отношений в Казахстане

По мнению ряда известных исследователей, в том числе директора Института философии Казахстана академика А. Нысанбаева, политическая и правовая система современного Казахстана во многом детерминирована патрон-клиентскими отношениями, главными групповыми субъектами в которых выступают три традиционных племенных объединения — жуза: старший — “Улы” (южный и юго-восточный Казахстан — здесь проживает около 35% населения республики); средний — “Орта” (северный, центральный и восточный Казахстан, включающий крупнейший город Алма-Ата, — около 40% населения Казахстана) и младший — “Киши” (западный Казахстан — 25% населения) [Гусев 2015].

Наши исследования, в частности интервью с представителями казахской диаспоры в Москве и с государственными служащими в Казахстане (в Чимкентской области и в Алма-Ате) показали, что роль трайбализма зачастую неадекватно оценивается аналитиками и тем более непрофессиональными наблюдателями, публицистами. Последние, даже если это жители республики, но не этнические казахи, зачастую преувеличивают сохранность и влияние некоторых традиционных структур, например жузов. Казахи же, по разным причинам, в том числе и из опасения прослыть “отсталыми”, склонны преуменьшать их влияние.

Вместе с тем трудно отыскать такого казаха, который не помнил бы к какому роду, племени и, наконец, жузу принадлежит его семья. Одна из опрошенных нами представительниц казахской диаспоры в Москве рассказала, что ее отец, известный московский профессор, интегрированный в русскую культурную среду и не стремившийся дать детям казахское образование или научить их казахскому языку, настойчиво прививал своим сыновьям знание своей родословной до седьмого колена включительно. Такое знание — основная нить, связывающая казахов со своим этносом. Это естественно для представителей номадической культуры, в которой идентификация человека с родом, племенем и жузом (некогда союзом племен) оказывается более информативной, чем связь с территорией.

Когда-то знания семи колен своего рода были неотъемлемым атрибутом кочевой жизни. В советское время кровно-родственные отношения стали важнейшей формой адаптации к новым условиям жизни и сохранились, несмотря на советские программы борьбы с “родоплеменными пережитками” и форсированное насильственное приведение кочевников к оседлому образу жизни. Именно в ходе коллективизации проявилась защитная функция всей системы кровно-родственных отношений, которая не позволила развиваться классовой ксенофобии в казахской среде (“бедняки против кулаков”) в той мере и в таких формах, какие были в России. Это сохранило тысячи жизней. В условиях советской экономики (“экономики дефицита”) родовые связи стали удобной формой доступа к дефицитным благам, прежде всего в силу их пластичности и закрытости от государства. Эти же особенности в нынешних условиях становятся удобным инструментом для каналов коррупции.

В то же время родовые сети сжимаются и сегодня. Некогда высший уровень — жуз — не играет столь значительной роли в жизни казахов, как раньше. У жуза нет не только органов самоуправления, но и общих ритуальных действий, на которых

актуализируются связи. Как отмечали наши собеседники в Москве, просить о каком-то одолжении человека только потому, что он с тобой из одного жуза, как правило, бессмысленно. *Взаимопомощь в форме протекции чаще всего заканчивается на уровне рода или нескольких родов одного племени.* Принадлежность же к жузу ныне скорее отражает региональные различия в идентичности. Например, южане (старший жуз) более традиционализированы, чем жители восточных, центральных и западных регионов (средний жуз). Как сказал один из опрошенных чиновников в Чимкенте: *“Алмаатинцы (средний жуз) — это наши европейцы, можно сказать. У них совсем другой менталитет. Мы, чимкентцы, южане, как жители Техаса в Америке. Там живут богатые, но не особо образованные люди. Зато мобильные и предприимчивые”.* Если в каком-то региональном учреждении оказывается высокая концентрация представителей одного жуза, то это может быть всего лишь результатом того, что патрон подбирает себе кадры из числа земляков и уже следствием этого оказывается их принадлежность к одному жузу.

Основные проявления системы взаимопомощи казахов (как легальной, так и нелегальной) ныне сконцентрированы на уровне больших патриархальных семей. На юге республики, например в Чимкентской области, это, как правило, трехпоколенная многолинейная семья, включающая не только потомков одного патриарха (деда, прадеда), но и потомков его братьев. Такие семьи могут насчитывать более 50 человек. В Алма-Ате формально преобладают малые нуклеарные семьи (родители с детьми), как владельцы или арендаторы малогабаритных городских квартир. Однако и здесь, как в самосознании, так и в реальных социально-хозяйственных связях проявляется все та же патриархальная семья. Члены такой семьи помимо участия в многочисленных общесемейных церемониях, обеспечивают совместный уход за родителями и старшими членами семьи. Важнейшая функция семьи сегодня — профессиональная ориентация молодежи и помощь в получении образования, ценность которого становится все более высокой. Если один из членов семьи получает образование и хорошо обосновывается в городе, он помогает устроиться более молодым членам семьи. Впоследствии к ним могут переехать и родители.

Уникальные способности адаптации к новым территориальным условиям *всегда отличали кочевые культуры от культур традиционно оседлых народов.* Способность казахов перемещаться вместе со своим родом обусловила их высокую адаптивность. Эти социокультурные свойства во многом объясняют “чудо Астаны” — двукратное увеличение численности населения города менее чем за десять лет (1999–2007 гг.) после объявления его столицей Казахстана, несмотря на то, что до этого город десятилетиями терял свое население [Pain 2014]. Поразительно и то, что этот некогда сугубо русский по этническому составу город, расположенный в зоне с суровым холодным климатом, вырос за счет притока этнических казахов, численность которых утроилась за указанное время. Этот феномен в городе, ранее терявшем свое население, нельзя объяснить только экономическими факторами (большим объемом инвестиций) и административными мерами. Данные факторы действовали на все группы жителей Казахстана, но в Астану переехали не этнические русские, занимающие окрестности этого города и ранее составлявшие более половины его населения, а казахи с юга страны. У них же отмечен и наиболее высокий уровень приживаемости в Астане, несмотря на радикальные изменения климатических условий жизни по сравнению с привычными для них условиями проживания [Pain 2014].

Отмеченное явление можно считать одним из элементов культурного капитала кочевничества и вмонтированной в него системы патрон-клиентских отношений. Вместе с тем такие отношения используются не только для решения сугубо бытовых проблем или для развития городов. В государствах с преобладанием авторитарных институтов, патрон-клиентские отношения оказывают влияние на формирование всего аппарата государственной службы.

Кланы в Узбекистане всегда отличались от казахских прежде всего в силу давних традиций оседлой жизни большинства узбеков, очень привязанных к земле. Поэтому в Узбекистане кланы сформировались на основе территориального признака. Члены узбекских кланов всегда были больше земляками, чем родственниками, и выстраивали свои взаимоотношения внутри кланов не в зависимости от положения в родовой системе, а по ряду сугубо утилитарных признаков, прежде всего богатству человека и его личным достижениям в приобретении социального и политического влияния. На высших ступенях клана обычно оказывались самые влиятельные его представители (“патроны”), которые оказывали поддержку зависимым от них членам этого общества (“клиентам”). Судя по экспертным оценкам, в Узбекистане 1900-х гг. за политическое влияние конкурировали четыре наиболее влиятельных клана — Ташкентский, Самаркандский, Бухарский и Ферганский [Толипов 2010]. Многим казалось, что в таком виде узбекская государственная система полностью законсервирована: все позиции и сферы влияния распределены, коррупционные конвейеры сформированы [Fedorov 2012]. Однако наше исследование 2016 г. показало, что эта система ныне сильно эволюционировала в сторону, которую никто не предсказывал.

Интервьюируемые нами эксперты, постоянно проживающие на территории Узбекистана в течение длительного срока, отметили, что от единой вертикально-клановой системы, которая имела огромное влияние в конце 1990-х и самом начале 2000-х гг., не осталось и следа — она распалась на отдельные территориальные и отраслевые ячейки. Трудно определить причины таких перемен, вероятно, действовала совокупность факторов. Мы можем отметить лишь некоторые внутренние механизмы разложения вертикально-клановой системы в Узбекистане.

Коррупционные цепочки в кланово-иерархической системе управления функционируют следующим образом: “снизу вверх” идет поток денежных средств, а “сверху” осуществляется прикрытие коррупционной деятельности, выдаются гарантии защиты “низов верхами”. Однако, если государство не предпринимает никаких попыток борьбы с коррупцией, то необходимость в покровительстве и протекционизме отпадает. Чиновники на нижних этажах иерархии уже не чувствуют угрозы, поэтому начинают утаивать от своих верховных покровителей все большую часть дохода от коррупционных сделок. Межведомственные и межотраслевые связи государственных служащих, вовлеченных в коррупционный процесс, также начинают ослабевать. Государственные должности раздаются не как раньше — по принципу преданности клану, а исключительно ситуативно: взятки или иные формы “благодарности” адресуются тому, от кого в данный конкретный момент зависит решение дел в политике, бизнесе или бытовой сфере. Все отрасли государственной службы становятся закрытыми группами, похожими на сицилийские мафиозные “семьи”. Система становится более закрытой для посторонних. Таким образом, каждый уровень государственной власти дистанцируется от вышестоящего органа и начинает самостоятельно осуществлять коррупционную деятельность. Строгая иерархическая структура начинает рушиться, происходит атомизация отраслевых и территориальных органов государственной власти. На такой основе сформировались современные, мобильные микрокланы.

Согласно мнению респондентов, опрошенных нами в 2016 г., на данный момент каждый орган государственной власти самостоятельно осуществляет свои коррупционные действия, но и ответственность за них несет тоже самостоятельно. Стоит отметить, что используемый нами инструмент опроса, при котором респонденту гарантировалась строгая анонимность, а он тем не менее отказывался называть конкретные имена и даты, не дает возможности установить четкие временные рамки наступивших изменений. В этой связи будет использована формулировка “раньше”, подразумевающая ситуацию, сложившуюся в 1990-е гг., и “сейчас”, рисующая положение органов государственной власти и коррупционную активность за последние

пять лет. Поскольку на каждом уровне власти сформировались свои коррупционные механизмы, мы рассмотрим отдельно ситуацию в территориальных и отраслевых органах власти.

Территориальные органы власти — хокимияты (уровень областей и городов). Долгое время городские власти (хокимияты городов) были не только формально подчинены хокимиятам областей, но и проводили все коррупционные сделки совместно. В 1990-е гг. в рамках коррупционного конвейера задачей хокимов городов был поиск “клиентов” и налаживание контакта с потенциальным взяточдателем. Затем хокимы городов передавали дело в руки хокимов областей для заключения сделки и получали небольшой процент. При этом хокимият областей тесно сотрудничал с правоохранительными органами для обеспечения полной безопасности и сохранности всей коррупционной цепочки. В 1990-х гг. была отлажена и схема переизбрания. Если хоким (руководитель) области добивался повторного срока для себя, то на своих местах оставались и те, кто были частью коррупционного механизма, действовала своеобразная *spoil system*. Наблюдалось следующее распределение полномочий: городской хокимият выполняет мелкую незначительную работу, получает меньше, но находится под протекторатом. Хокимият области обеспечивает защиту, заключает сделки, гарантирует стабильность и продолжительный срок службы на государственной должности, а также получает основной доход от коррупционной деятельности.

Сегодня ситуация резко поменялась. Хокимияты городов сами осуществляют коррупционные сделки, находящиеся в пределах их компетенции, получают доход и единолично им распоряжаются. При этом защиту они себе обеспечивают сами, за счет “своих” местных правоохранителей. Это создает условия для конкуренции между городским и областным уровнями власти, равно как и между правоохранителями разного уровня. У городского начальства возрастает риск быть пойманными на коррупционной сделке, но в разы вырастает и доход от нее. Повсеместно наблюдается тенденция перехода от традиционных отношений к сугубо рациональным — от преданности к расчетливости, от символизма к прагматизму.

В таких условиях хокимияты областей лишились основного дохода и способа привлечения взяточдателей, но в то же время они находятся под защитой коррумпированных правоохранительных органов и решают свои дела с крупными взяточдателями, которые нуждаются в обеспечении условий областного масштаба, например с крупными сетевыми корпорациями или компаниями, занимающимися разработкой природных ресурсов.

Министерства и ведомства. В 1990-е гг. коррупционные механизмы в отраслевых системах управления не отличались от вышеописанных на территориальном уровне. Если ранее ведомственные учреждения находились в полной зависимости от вышестоящих министерств, то сегодня в значительной мере они действуют как самостоятельные частные предприятия. В зависимости от степени сложности осуществления коррупционной сделки, ее масштабов, статуса организации и объема вовлечения денежных средств переговоры могут осуществляться как непосредственно с руководителем ведомства, так и с руководителем структурного подразделения. В качестве примера рассмотрим процесс коррупционной сделки в налоговой службе Узбекистана.

Исходные данные: существует крупная промышленная компания, которая уклонялась от налогов путем занижения прибыли с помощью бухгалтерских манипуляций. Команда аналитиков из налоговой службы это замечает. По закону компании за подделку финансовой отчетности и неуплату налогов угрожают серьезные санкции. Однако фактически одна из сторон может предложить решить возникшую проблему “полюбовно”, без привлечения правоохранительных органов. Если главный инспектор, прикрепленный к проверяемому объекту, не может решить проблему сам, то рекомендует служащего рангом выше, к которому стоит обратиться, получая за это комиссионные. После того, как стороны договариваются, налоговая служба помогает компании решить проблему, не привлекая при этом сотрудников посторонних ведомств. Распределение вознаграждения, полученного от сделки, также распределяется только

внутри узкого круга ее участников. Таким образом, новая микроклановая структура формируется из небольшой группы, цепочки государственных служащих, которые образуют свой независимый от других государственных органов коррупционный конвейер.

Министерства в таких условиях теряют часть дохода, получаемого ранее в виде своего рода “дани”, собранной со всех нижестоящих уровней власти в отрасли. Происходит эмансипация нижестоящих ведомств. Сформировать прежнюю ведомственную коррупционную цепочку не удастся, поэтому представители министерств начинают осваивать новую сферу получения дохода — бизнес. Бюрократы сражаются с бизнес-элитой путем захвата, выкупа или создания предприятий. Постепенно министерства превращаются в крупнейшие бизнес-предприятия, решающие свои вопросы с помощью коррупции не с вышестоящим начальством, а с территориальными органами власти и подчиненными им правоохранительными органами. Такие процессы довольно типичны для развивающихся стран. Например, в СССР в 1980-е гг. Министерство газовой промышленности СССР незаметно превратилось сначала в государственную, а затем и в частную корпорацию “Газпром”. Вот и в Узбекистане с 2012 г. наблюдается процесс перерождения министерств в корпорации и укрупнение капиталов. При этом культурные нормы, традиции вертикально-иерархического управления отбрасываются как неуместные в современных условиях. По словам одного из наших респондентов: *“Когда речь идет о больших деньгах, никому нет дела до кланов и преданности. Все думают только о личной выгоде”*. Ныне в Узбекистане сохраняется разве что память о клановой традиции. Самые высокие должности всех ветвей власти на сегодняшний день занимают люди, которые получили свою должность благодаря клановым связям, но сумели удержаться на них благодаря личным навыкам, умениям, внеклановым связям, образованию.

Таким образом, государственная система Узбекистана находится на переходной стадии. Наблюдается атомизация иерархической вертикали, обособление властных группировок, усиливается их закрытый характер. Одновременно происходит эволюция коррупционного конвейера и формирование новых коррупционных механизмов. Нечто похожее в 1990-е гг. происходило в России и не исключено, что и следующий виток развития в Узбекистане будет похож на российский — властная иерархия восстановится при смене политического лидера.

Сравнительный анализ бюрократических систем Казахстана и Узбекистана

Наше исследование позволило выделить следующие общие признаки функционирования бюрократии в Казахстане и Узбекистане, ведущие эти системы к коррумпированности. Перечислим их:

- государственная иерархическая структура отражает признаки клановости, поскольку низшие и высшие ее звенья образуют единую систему патрон-клиентских отношений;
- государственные должности занимают благодаря включенности в указанную систему отношений и накопленным ресурсам социальных связей;
- назначение на государственную службу воспринимается как возможность привилегированного доступа к ограниченным ресурсам;
- государственный служащий, продолжая традицию патрон-клиентских отношений, неизбежно использует служебное положение в неофициальных целях; следовательно, коррупция (в ее классическом понимании) становится систематическим и неизбежным явлением в такой системе отношений;
- общество мирится с коррупцией и принимает ее как неизбежное, отчасти нормальное, явление.

Помимо общих свойств, в обоих государствах сохраняются и существенные особенности организации бюрократической клановой системы и проявления

коррупционных отношений. В Казахстане клановая система выглядит более замкнутой, эксклюзивной, поскольку она ориентирована больше на родственников разной степени близости, а в Узбекистане членом бюрократической системы может стать почти любой человек, наживший экономический капитал и значительный ресурс социальных связей. Вместе с тем казахские кланы открыты для обозрения, о них известно или может быть известно очень многое, поскольку не составляют секрета родственные связи людей. Узбекская же система территориальных кланов, и особенно современных микрокланов, засекречена, можно даже сказать законспирирована. И эта закрытость поддерживается властями. Любая информация, связанная с этим, недоступна обществу, за исключением разовых кампаний по борьбе с коррупцией. Опросы граждан о коррупционной ситуации в стране (с 2008 г.), которые проводились в рамках вовлеченности республики в Стамбульский план по борьбе с коррупцией, официально не публиковались, а с 2010 г. и вовсе перестали проводиться³.

Еще одна особенность клановых традиций Казахстана и связанных с ней форм коррупции — ограниченность их распространения, хотя бы потому, что казахи составляют всего 63% населения (по последней переписи в 2009 г.), а ранее их доля в общем составе населения была еще меньше (см. <http://www.stat.gov.kz/>). По данным последней советской переписи населения 1989 г., казахи были национальным меньшинством, составляя 39,69% населения⁴. Та часть населения, которая не входит в казахские кланово-родовые структуры, тоже включена в систему коррупционных отношений, но это коррупция иного типа, которую Сатаров и его коллеги определили как “западный”, как рынок коррупционных услуг, открытый для любого человека, нуждающегося в таких услугах. На первом (низшем) уровне чиновник берет взятку, чтобы решить повседневные проблемы заказчика, а на втором уровне (высшем) берутся “комиссионные”, связанные с заключением крупных контрактов, отмыванием денег за рубежом, выдачей разрешений на проведение банковских операций с бюджетными средствами, предоставлением кредитов, льготных экспортных квот и т.д. [Чеботарев 2004].

При кажущейся архаичности клановых традиций в Казахстане, сохраняющей следы трайбализма, это государство, в целом, оказалось более продвинутым в развитии своей правовой системы и менее коррумпированным, чем Узбекистан. Согласно исследованиям The Heritage Foundation, административная коррупция в Узбекистане — самая высокая в среднеазиатском регионе, существенно опережающая казахскую⁵. В рейтинге же коррупционных рисков Transparency International за 2015 г. Казахстан занимает 123-е место, опережая по урону благополучия Узбекистан (153-е место), что может быть связано с интенсивным налаживанием Казахстаном международных связей, активным привлечением иностранных инвесторов, которые требуют более прозрачной системы государственного управления.

Анализ коррупционной активности Узбекистана в исторической динамике позволяет сделать ряд общих выводов. Во-первых, коррупция на государственной службе современного Узбекистана значительно эволюционировала. На наш взгляд, здесь идет процесс разрушения и атомизации единой иерархической клановой структуры, в результате чего происходит обособление территориальных и отраслевых систем коррупции. Скорее всего, это отражает скрытую эрозию всей системы государственной власти. Это происходит вследствие неспособности авторитарной власти управлять государственной структурой, построенной на подчинении, преданности и лояльности. Теряют значение моральные факторы поддержки клановости. Наблюдается усиление сугубо прагматической мотивации при осуществлении коррупционных операций. Непотизм и протекционизм распространяются только внутри закрытой группы конкретного государственного органа власти.

³ См. Антикоррупционные реформы в Узбекистане. Стамбульский план действий (<http://www.oecd.org/corruption/acn/Uzbekistan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>).

⁴ См. Демоскоп http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=5

⁵ См. Index of economic freedom 2015. The Heritage foundation <http://www.heritage.org/index/>

Во-вторых, коррупционные кланово-иерархические группы сложились в Узбекистане сравнительно недавно. Они начали формироваться в результате образования нескольких крупных территориальных центров концентрации власти и продолжили развиваться в условиях полной закрытости политической системы, однако в определенный момент оказались неустойчивыми и сменились другими типами закрытых коррупционных институтов, выпавших из единой вертикали власти. При потере значимости иерархии клановых структур ее восстановление возможно лишь при смене политического режима по принципу “сплочение ради выживания”. Однако политический режим в республике до 2016 г. был одним из самых стабильных на постсоветском пространстве, а глава государства сохранял свой пост более 20 лет. И пока эта стабильность после смерти И. Каримова сохраняется.

Итак, вертикально-клановая система государственного управления, считавшаяся в теории *public administration* апофеозом архаики, в Узбекистане неожиданно эволюционировала, но вовсе не в сторону большей подчиненности закону. Если говорить о населении, то для него новая атомизированная структура коррупции куда страшнее вертикально-иерархической, поскольку произвол коррупционеров теперь не ограничен ни законом, ни авторитарным контролем верховной власти.

О реализации концепции “множественной современности” в развитии теории и практики государственной службы (*public administration*)

Один из парадоксов глобализации состоит в одновременном проявлении с конца XX в. двух, казалось бы, взаимоисключающих тенденций. С одной стороны, наблюдается определенная стандартизация культур разных народов и стран, а с другой — нарастает культурная дифференциация и дезинтеграция, определяемые в науке как особый феномен — “этнический и религиозный ренессанс”. Под ним понимается подъем интереса к традиционным групповым, “аскриптивным” формам идентичности (этнической, религиозной, расовой, клановой, общинной), а также традиционным социальным практикам. Современный традиционализм многолик, имеет разную природу, он отражает как искреннюю, так и лицемерную политически мотивированную обеспокоенность разрушительными последствиями стихийной модернизации. Этот процесс обусловлен множеством факторов. Одним из важнейших выступает “социальное конструирование неотрадиционализма” (искусственного традиционализма), с помощью которого элитарные слои домодерных обществ оказывают сопротивление модернизационным процессам под предлогом защиты традиционной культуры и традиционных ценностей [Паин 2011].

Так или иначе, на рубеже второго и третьего тысячелетий обозначился общественный спрос на авторитарную стабильность, во многом подогретый местным истеблишментом. Получили легитимацию гибридные политические режимы. Какое-то время теоретики политического транзита считали такие режимы лишь временным явлением. Однако жизнь показала, что подобные режимы весьма устойчивы и сохраняются десятилетиями. Не оправдались предположения об однолинейной эволюции таких режимов только в сторону демократии, напротив, оказались не редкими случаи их движения в обратную сторону и нарастания их авторитарных свойств.

Итак, не менее двух третей всех стран мира из года в год признаются архаичными, отстающими от нормы, если судить по рейтингам государств на шкале верховенства закона и коррупционной безопасности (индекс коррупционных рисков). Во многом это происходит потому, что, во-первых, в качестве нормы принимаются эталонные образцы, а не средние значения, при которых аномалия — это отклонение от крайностей; во-вторых, признаки эталонных, “нормативных” государств выписаны по образу только одного типа — либеральных демократий.

Такой подход вступает в противоречие не только со здравым смыслом, но и с современными представлениями известных экспертов в области политической

философии и социологии. Для многих из них уже в 1970-е гг. стало зримым противоречие между уникальностью Запада как особого культурного ареала и его ролью модели для всего остального мира. Это противоречие не было замечено на ранних стадиях распространения модернизации за пределами Европы, например во времена М. Вебера, однако оно стало очевидным после деколонизации, появления новых государств и их втягивания в процесс модернизации. Именно тогда стали проявляться громадные различия в формах, темпах и последовательности стадий модернизации в разных странах. Впоследствии выяснилось, что некоторые из локальных моделей модернизации оказались успешными и конкурентоспособными, что позволило выдвинуть идею “множественных современностей” (*multiple modernities*) [Eisenstadt 2000].

В рамках указанной теории такие явления, как клановые традиции, нельзя заведомо определять в качестве архаичных, негативных или девиантного поведения. Мы пытались показать на примере Казахстана, что эти традиции не только глубоко укоренены, но и во многом оправданы, поскольку и в современных условиях выполняют важные социальные функции по отношению к нетрудоспособному населению, в обеспечении территориальной мобильности и в поддержании стабильности обществ, расколотых на племенные, этнические и религиозные группы. В то же время пример Узбекистана (особенно последние изменения в структуре его государственного управления) показывает, что отход от кланово-иерархических традиций, которые уступают место новым, более рациональным прагматическим отношениям, не привел к улучшению жизни общества: коррупция не ослабела, а напротив, стала еще более массовой, закрытой и жесткой.

Все больше специалистов в области политической философии и социологии приходят к выводу, что культурные различия будут и впредь нарастать, а зона универсального сжиматься *до узкого набора институтов и ценностей современности*. Их перечень варьирует у разных авторов. Так, согласно Ю. Хабермасу, универсальные черты современности (*modernity*) характеризуются в первую очередь развитием гражданских прав и свобод [Habermas 1985]. Другой известный философ и социолог А. Мартинелли видит универсальные черты прежде всего в стремлении современных обществ к новациям, а также в “растущей структурной дифференциации обществ и формировании суверенных национальных государств” [Мартинелли 2006]. Конкретные признаки универсальных ценностей могут меняться в зависимости от точки зрения того или иного мыслителя, но сам принцип разграничения узкой сферы универсальности и широкого разнообразия национальных моделей современности становится базовым для общественных наук. На такой теоретической основе и будет сформирована гипотеза работы о возможной конвергенции (взаимном сближении) в развитии теории *public administration* и разнообразных национальных государств. Предполагается, что указанная конвергенция может происходить в двух встречных направлениях.

1. От национального к универсальному (“снизу — вверх”). Под этим понимается эволюционная адаптация национальных государств с гибридными политическими режимами к эталонным образцам *public administration*. Это классическая схема модернизации, но с уточнением — мы предполагаем возможность развития лишь в узкой сфере универсальных трендов, а именно:

— прежде всего в сфере развития ценности человека, ценностей его жизни, здоровья безопасности и комфорта. Вслед за этим, как показывают международные сравнительные социологические исследования, происходит изменение структуры социальных ценностей: переход от стремления к простому *выживанию* — *survival*, к ценностям *самовыражения* — *self-expression* [Inglehart 2005]. Эта тенденция соответствует магистральному направлению в развитии *public administration* в сторону большей гуманизации;

— технологическое развитие стран, в том числе внедрение новых технологий в систему *public administration*. Например, компьютеризация управления, *электронное правительство* (*e-government*) — система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих

процессов; упрощение процедур взаимоотношения граждан с властями: облегчение условий регистрации имущества и бизнеса, выплаты налогов, получения справок и тому подобное — все это практически везде в мире позитивно воспринимается населением и может вызывать негативную реакцию лишь у бюрократии;

— высока вероятность освобождения ряда постсоветских обществ от тех авторитарных стереотипов в сознании, которые имеют сравнительно недолгую историческую основу и сформировались лишь в советское время.

2. От универсального к национальному (“сверху — вниз”). Адаптация теории и практики *public administration* к разнообразию регионально-культурных и национальных особенностей государств.

Не только страны с гибридными политическими режимами должны приспосабливаться к передовым образцам *public administration*, но и теоретический репертуар *public administration* требует изменений, чтобы стать более гибким, адаптироваться к разнообразным условиям более половины стран мира. Для этого:

— прежде всего необходимо найти новый подход к учету глубоко укорененных социальных традиций, длительное время, порой веками, сохраняющихся в национальной культуре и массовом сознании. Целесообразно дифференцированное отношение к так называемым клановым традициям и в некоторых случаях позволить легализовать nepотизм. Возможны случаи, когда подобные явления не ухудшают ситуацию, а способствуют социально-экономической модернизации государства. В данной статье такие позитивные примеры были представлены на основе анализа практики Казахстана. В то же время пример Узбекистана указывает на иную тенденцию, когда nepотизм и патрон-клиентские отношения выступают фактором замораживания архаичных политических режимов и социально-экономического регресса;

— в ряде возможных изменений теории *public administration* в сторону большего учета ею национальной специфики лежат и предложения по дифференцированному подходу к определению взяточничества и выделение таких его форм, которые могли бы быть легализованы [Oak 2015]. Когда правительства поймут, что некоторые явления настолько укорененные, что классические правовые методы противодействия им бессильны, то возможно они сочтут полезным обратиться к опыту Бразилии. Здесь взятка абсолютно легальна, и называется “жейто”. Причем для каждого действия или бездействия госчиновников существует четкий прецедент. Взятки чиновникам передаются через специальных сертифицированных курьеров — “деспешантэ”. Такая форма легализации взяток позволяет гражданам иметь абсолютно полное и прозрачное представление о том, чего конкретно можно добиться от власти, в какие сроки и за какие деньги (<http://www.geoport.ru/brazil/population/>).

Исследование находится пока в самой начальной стадии, поэтому большинство высказанных в этой статье идей носят предварительный характер, это только гипотезы, нуждающиеся в проверке. Вместе с тем существует высокая уверенность в том, что продуктивная идея *Multiple Modernities* должна быть воспринята в теории *public administration*, и это восприятие может перерасти в признание необходимости более полного учета национального разнообразия современного мира.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гусев Л. (2015) Модернизирующийся трайбализм (<http://www.apn.kz/publications/article76.html>).

Мартинелли А. (2006) Глобальная модернизация: переосмысляя проект современности. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета.

Оболонский А. В. (2016) Бюрократия, гражданское общество, бизнес: в поисках новой модели отношений // XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. Кн. 3. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. С. 256–265.

Паин Э. А. (2011) Перманентный кризис культуры модерна или временная “обратная волна” // Куда ведет кризис культуры? Опыт междисциплинарных диалогов / Под ред. И. Клямкина. М.: Новое издательство. С. 118–190.

Паин Э. А. (2004) Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М.: ИС РАН.

Сатаров Г. А. (2002) Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции // *Общественные науки и современность*. № 6. С. 18–27.

Толипов Ф. (2010) Узбекистан: советский синдром в государстве, обществе, идеологии // *Центральная Азия и Кавказ*. № 6. С. 142–158.

Чеботарев А. (2004) Коррупция в Казахстане и как с ней борются // *Central Asia* (<http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1075351560>).

Allan T. R. S. (1998) Rule of law (Rechtsstaat) // *Routledge Encyclopedia of Philosophy*. London: Routledge. Pp. 388–391.

Eisenstadt S. (2000) Multiple Modernities // *Daedalus*. № 129 (www.havenscenter.org/files/Eisenstadt2000-MultipleModernities.pdf).

Fedorov Y. (2012) Uzbekistan: clans, succession, and stability // *Security Index: A Russian Journal on International Security*. No. 18 (2). Pp. 39–54.

Habermas J. (1985) *Der Philosophische Diskurs der Modern*. Frankfurt: Suhrkamp.

Hooker J. N. (2003) *Working across cultures*. Stanford: Stanford Univ. Press.

Inglehart R. (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: the Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Mensah Y. M., Chen H. L. (2012) Global clustering of countries by culture: An extension of the GLOBE Study // *Rutgers University CGAER Working Paper*. No. 4. Pp. 4–51.

Oak M. (2015) Legalization of bribe giving when bribe type is endogenous // *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 17. No. 4. Pp. 580–604.

Pain E. (2014) Traditions of nomadism as the capitafor modernization: Anthropological and economic research (Considering experience of Kazakhstan) // *Terra Economicus*. No. 2. Pp. 72–81.

Multiple Modernities: The Features of Bureaucratic Hierarchy and Corruption in Clan Society

*E. PAIN**

*D. SHARAFUTDINOVA***

**Pain Emil* – doctor of political science, professor of NRU HSE, civil service department, chief researcher of RANEPa. Address: 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000 Russian Federation. E-mail: pain@ISRAS.ru

***Sharafutdinova Diana* – student of NRU HSE, public administration department, professor's assistant. Address: 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000 Russian Federation. E-mail: d.e.sharafutdinova@gmail.com.

Abstract

The article presents analytical efficiency of the new approach to political processes and to the public administration theory based on “multiple modernities” concept. The authors note that public administration theories are not universal. Moreover, the theories are inapplicable outside the countries with liberal-democratic regimes, especially in the states with “hybrid” political regimes and a mixed system of economic, social and cultural relations. These political and socio-economic development types of states can rarely be defined as temporary and transitional, they are rather extremely stable. This is especially true in Eastern societies preserved clan system and patron-client relationships, which permeate the entire civil service hierarchy. The two Central Asian countries Kazakhstan and Uzbekistan were chosen to show that these types of relationship give a rise to corruption, but it simultaneously performs a number of important social functions and even can be used as the resource for modernization by the authorities. The evolutionary transformation of the Eastern society public administration is far from the models described in the framework of the single line modernization theories and liberal-democratic theories of public administration. The article proves the hypothesis about the feasibility of the transition to the “multiple modernities” paradigm and formed “convergent” approach in the development of public administration theory.

Keywords: globalization, “hybrid regimes”, clan system, corruption, modernization, universalism.

REFERENCES

- Allan T. R. S. (1998) Rule of law (Rechtsstaat). *Routledge Encyclopedia of Philosophy*. London: Routledge, pp. 388–391.
- Chebotarev A. (2004) Korruptsiya v Kazahstane i kak s ney boryutsya [Corruption in Kazakhstan, How to Struggle Against It]. *Central Asia* (<http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1075351560>).
- Eisenstadt S. (2000) Multiple Modernities. *Daedalus*, no. 129 (www.havenscenter.org/files/Eisenstadt2000-MultipleModernities.pdf).
- Fedorov Y. (2012) Uzbekistan: Clans, Succession, and Stability. *Security Index: A Russian Journal on International Security*, no. 18 (2), pp. 39–54.
- Gusev L. (2015) *Moderniziruyuschiysya traybalizm* [Modernizing Tribalism]. (<http://www.apn.kz/publications/article76.html>).
- Habermas J. (1985) *Der Philosophische Diskurs der Modern*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hooker J. N. (2003) *Working across Cultures*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Inglehart R. (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: the Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Martinelli A. (2006) *Globalnaya modernizatsiya: pereosmyslyaya proekt sovremennosti* [Global Modernization: Rethinking the Project of Modernity]. St.-Petersburg: Izdatel'stvo St.-Petersburgskogo universiteta.
- Mensah Y. M., Chen, H. L. (2012) *Global clustering of countries by culture: An extension of the GLOBE Study*. Rutgers University CGAER Working Paper, no. 4.
- Oak M. (2015) Legalization of bribe giving when bribe type is endogenous. *Journal of Public Economic Theory*, vol. 17, no 4, pp. 580–604.
- Obolonskiy A. V. (2016) Byurokratiya, grazhdanskoe obshchestvo, biznes: v poiskah novoy modeli ot-nosheniy [Bureaucracy, Civil Society, Business: Searching the New Model of Relations]. *XVI Aprelskaya mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva: v 4 kn.* Kn. 3. Moscow: Izdatelskiy dom HSE, pp. 256–265.
- Pain E. A. (2004) *Etnopoliticheskiy mayatnik. Dinamika i mehanizmy etnopoliticheskikh protsessov v postsovetskoy Rossii* [Ethno-Political Pendulum. Dynamics and Mechanisms of Ethno-Political Processes in Post-Soviet Russia]. Moscow: IS RAN.
- Pain E. A. (2011) *Permanentniy krizis kulturyi moderna ili vremennaya "obratnaya volna"* [Permanent Crisis of Modernist Culture, or a Temporary "Reverse Wave"?]. *Kuda vedet krizis kulturyi? Opyt mezhdisciplinarnykh dialogov* [Where does the Crisis of Culture Lead?]. Moscow: Novoe izdatel'stvo, pp. 118–190.
- Pain E. (2014) Traditions of Nomadism as the Capitafor Modernization: Anthropological and Economic Research (Considering Experience of Kazakhstan). *Terra Economicus*, no. 2, pp. 72–81.
- Satarov G. A. (2002) Teplo dushevnykh otnosheniy: koe-chto o korruptsii [Warmth of Human Relations: Something about Corruption]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 18–27.
- Tolipov F. (2010) Uzbekistan: sovetskiy sindrom v gosudarstve, obshchestve, ideologii [Uzbekistan: Soviet Syndrome in the State, Society, and Ideology]. *Tsentralnaya Aziya i Kavkaz*, no. 6, pp. 142–158.