

Кыргызско-Российский Славянский университет
Институт стратегического анализа и прогноза
(ИСАП КРСУ)

Н. С. Таткало

**О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ
ПРОБЛЕМАХ ТРАНСФОРМАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСТАНА
В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО
ОПЫТА**

Бишкек • 2020

УДК 351/354

ББК 66.3

Т 24

Ответственный редактор:

Омаров М. Н., кандидат исторических наук

Рецензент:

Мураталиева З. Т., кандидат политических наук

Таткало Н. С.

Т 24 О некоторых актуальных проблемах трансформации системы государственного управления Кыргызстана в свете международного опыта / Отв. ред. М. Н. Омаров; ИСАП КРСУ. — Бишкек, 2020. — 144 с.

ISBN 978-9967-32-382-7

Исследование посвящено характеристике модели государственного управления Кыргызстана, определению системных проблем ее функционирования и возможного комплекса мер по ее оптимизации. С использованием компаративного метода модель государственного управления Кыргызстана рассмотрена в контексте опыта трансформации систем государственного управления стран Европы, Юго-Восточной и Восточной Азии, а также новых независимых государств. На основе опыта функционирования систем государственного управления этих стран автором предложены механизмы повышения эффективности работы государственных институтов Кыргызстана.

Материалы исследования представляют интерес для сотрудников сферы государственного управления Кыргызстана, научных работников, преподавателей вузов и студентов, а также могут быть использованы в учебном процессе.

ISBN 978-9967-32-382-7

УДК 351/354

ББК 66.3

© Таткало Н.С., ИСАП КРСУ, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Принятые сокращения</i>	4
Введение	5
Глава I. Модели государственного управления стран Западной Европы, Юго-Восточной и Восточной Азии	
1.1. Становление европейской модели государственного управления	9
1.2. Модель эффективного государственного управления стран Юго-Восточной и Восточной Азии	36
Глава II. Модель государственного управления новых независимых государств: роль неформальных институтов	
2.1. Сущность понятий «формальные» и «неформальные» институты.....	60
2.2. Проблемы государственного управления в условиях доминирования неформальных институтов в новых независимых государствах.....	70
Глава III. Механизмы трансформации модели государственного управления Кыргызстана: перспективы, способы адаптации мирового опыта	
3.1. Специфика системы государственного управления Кыргызстана через призму модели новых независимых государств.....	85
3.2. Механизмы преодоления неэффективной модели государственного управления Кыргызстана на основе опыта стран мира	104
Заключение	126
Список использованной литературы и источников	134

Принятые сокращения

АГУПКР	Академия государственного управления при Президенте КР
ИСАП	Институт стратегического анализа и прогноза
КР	Кыргызская Республика
КРСУ	Кыргызско-Российский Славянский университет
МВД	Министерство внутренних дел
МВФ	Международный валютный фонд
НИСИ	Национальный институт стратегических исследований
НИУ ВШЭ	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
НПА	нормативный правовой акт
НПО	неправительственная организация
ОНС	Общественные науки и современность
ООН	Организация Объединенных Наций
ПНД	Партия народного действия
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТНК	транснациональная компания (корпорация)
СДПК	Социал-демократическая партия Кыргызстана
URL	Uniform Resource Locator — унифицированный указатель ресурса

ВВЕДЕНИЕ

Существует прямая взаимосвязь между падением уровня профессионализма бюрократического аппарата и эффективностью государственных институтов.

**Evans P. Embedded Autonomy:
States and Industrial Transformation**

Существует большое количество определений и подходов к описанию сущности государства. Однако объединяющим их моментом выступает факт того, что это есть инструмент упорядочивания и организации общественной жизни. Используя терминологию европейских мыслителей эпохи Просвещения, государство — это механизм выхода человека из состояния войны при помощи регламентации его жизни общеобязательными нормами поведения¹. В свою очередь, формы и методы этой регламентации составляют суть системы государственного управления. В целях получения более полной картины о моделях государственного управления, практикуемых в странах мира, в данной работе применяется широкий подход к пониманию государственного управления — как целенаправленной деятельности государственных

¹ См., напр.: Hobbes T. Leviathan. — Oxford, New-York: Oxford Univ. Press, 1998. — P. 114; Locke J. Two Treatises of Government. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1988. — P. 324.

институтов по организации и координации общественной жизни¹.

Проведенный анализ моделей государственного управления стран Европы (европейская реалистическая модель), Юго-Восточной и Восточной Азии (азиатская реалистическая модель) позволяет утверждать, что неформальные институты не всегда несут в себе негативную коннотацию и могут играть положительную роль в системе государственного управления, но только в условиях встраивания в формальные институты, а не их фактической замены, присущей ряду новых независимых стран (имперская инверсионная модель).

Вместе с тем изменение взаимодействия между формальными и неформальными институтами представляет собой либо длительный последовательный процесс — по европейской реалистической модели, либо достаточно быстрые институциональные трансформации, проводимые в странах азиатской реалистической модели. Однако объединяющим моментом для обеих моделей является тот факт, что они основаны на осознанном выборе политических элит направления развития, которые исходили из того, что именно профессионализм и эффективность бюрократического аппарата являются индикатором эффективности их работы и, соответственно, их легитимного и легального статуса в общественном мнении.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы на основе анализа моделей государственного управления стран Европы, Юго-Восточной и Восточной Азии, а также посткоммунистических и постколониальных стран определить модель развития государственного управления

¹ Малышева М. А. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-метод. пос. — СПб.: Изд-во НИУ ВШЭ. — С. 12.

Кыргызстана и представить возможные способы повышения эффективности системы государственного управления с учетом мирового опыта.

При этом исследование строится на двух предположениях:

предположение 1: система государственного управления Кыргызстана относится к имперской инверсионной модели, предполагающей, что формальные институты по факту являются декором неформальных политических институтов, функционирующих по принципу межличностной солидарности;

предположение 2: выделенные модели развития являются эндемичными и не предполагают их полного копирования в несвойственных их характеристикам условиях, что, тем не менее, не исключает возможности инкорпорирования их логического каркаса и адаптации отдельных механизмов при условии наличия воли политического истеблишмента.

В теоретическом аспекте исследование базируется на теории морали как теории рационального выбора Дэвида Готьера, согласно которой узкочастный интерес не коррелирует с моральными принципами, но действия в соответствии с последними могут быть рационально обоснованы¹. Д. Готьер исходит из того, что, поскольку моральные принципы, по сути, являются обоюдовыгодными ограничениями, ограничение узкочастного интереса отдельного человека нормами морали (отказ от улучшения своего положения за счет ухудшения позиций других) является рациональным поведением в силу того, что это способствует максимизации его личных интересов, а сам он выступает

¹ Gauthier D. Justice as Mutual Advantage // Contemporary Political Theory. A Reader / Ed. Colin Farelly. — London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications Inc., 2004. — P. 90.

в роли «ограниченного максимизатора»¹. В применении к настоящему исследованию, эффективность систем государственного управления в странах европейской реалистической и азиатской реалистической моделях обосновывается тем, что политическая элита действовала исходя из принципа каузальной связи между общественным/государственным и личным интересами, что предлагается в качестве краеугольного камня при реформировании системы государственного управления Кыргызстана.

Исследование выполнено на базе анализа вторичных источников (научные статьи, монографии, результаты полевых исследований) в рамках компаративного метода, позволившего на основе проанализированных проблем в работе государственного аппарата Кыргызстана и опыта зарубежных стран предложить набор рекомендаций по реформированию системы государственного управления республики.

¹ Gauthier D. Justice as Mutual Advantage... — P. 93–94.

Глава I

МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СТРАН ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ, ЮГО-ВОСТОЧНОЙ И ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

1.1. Становление европейской модели государственного управления

В настоящее время в научной литературе выделяют несколько концепций бюрократии, которые отражают различные механизмы ее функционирования. Один из ведущих исследователей проблем бюрократии в странах мира А. Б. Оболонский выделяет четыре концепции или модели бюрократии: *рациональная модель М. Вебера*, *модель К. Маркса*, *имперская (азиатская, восточная) модель* и *реалистическая модель*. Первые описываются им на основе анализа трудов М. Вебера и К. Маркса, вторые — на основе исторической и современной практики функционирования бюрократии в странах мира¹.

1. Двумя ключевыми характеристиками веберовской концепции бюрократии выступают рациональность и эффективность, обусловленные тем, что работа государственных служащих представляет собой универсальные четко регламентированные процедуры, что, в свою очередь, предполагает безразличие чиновников в отношении

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба. — М.: Дело, 2000 // URL: <http://booksee.org/book/1346129>

того, кому они оказывают государственные услуги¹. Согласно Веберу, все государственные служащие должны быть высококлассными профессионалами как в сфере своих профессиональных обязанностей, так и в области администрирования, т. е. специфики функционирования всей бюрократической организации². В свою очередь, гарантией сохранения чиновником своей должности, а также карьерного роста является продуктивность и эффективность выполнения им своих функциональных обязанностей, что обуславливает успешную борьбу с фаворитизмом через редуцирование карьерно-личностных связей и усиление формально-деловых, которые предполагают свободную кадровую ротацию на основе принципа меритократии.

Соответственно, бюрократия рассматривалась Вебером в качестве наиболее эффективной системы организации государственного управления. Он отмечает, что ее эффективность обусловлена *строгой рационализацией*, которая характеризуется следующими факторами:

- зафиксированной ответственностью бюрократа за сферу своей служебной компетенции;
- координацией бюрократами своей деятельности для достижения общих целей государственного управления;
- подчинением бюрократов исключительно предписанным служебным обязанностям;
- четкой служебной субординацией;
- отчуждением бюрократов от средств производства и невозможности присвоения своего рабочего места³.

При этом Вебер указывает на тот факт, что гарантией профессионального выполнения чиновниками своих

¹ Вебер М. Типы господства // URL: <http://itexts.net/avtor-maks-veber/80131-tipy-gospodstva-maks-veber/read/page-1.html>

² Там же.

³ Там же.

обязанностей являются перспективы карьерного роста и принцип меритократии при отборе кандидатов на вакантные должности. Ученый выделяет два типа карьерного поведения чиновников: формально-рациональный и содержательно-рациональный. Различие между ними состоит в том, что если цель чиновника, реализующего первый тип, состоит в использовании карьеры в качестве трамплина для достижения других целей (власть, авторитет, социальный статус, общественное уважение, материальное положение и т. д.), то чиновник, реализующий второй тип поведения, нацелен на карьеру как на самоцель¹. Исходя из этого, можно утверждать, что рациональное поведение чиновника и его профессионализм (совершенствование навыков, умений, знаний) определяется просчитанными выгодами, которые ему может принести государственная должность без нарушения закона.

Таким образом, корпоративный этос бюрократии как институционализированной общности людей, функционирующей в рамках целенаправленно созданных организаций и соответствующего нормативного порядка, включает два ключевых компонента: карьерный рост бюрократа и наличие в сознании последнего четкой корреляции между ростом его благополучия и успехом карьеры, с одной стороны, и служением организации — с другой. Соответственно, бюрократ — это, прежде всего, рационально мыслящий профессионал, осуществляющий свои функции в рамках строгой единообразной и жестко формализованной служебной дисциплины, контроля и разделения труда. Как отмечал П. Бурдье, отличительной чертой профессиональных бюрократов является их рациональная осторожность, базирующаяся на контроле над эмоциями

¹ Вебер М. Типы господства...

чувстве меры, а также учтивости как главном механизме регулирования общественной жизни¹.

2. Принципиально иной подход к оценке деятельности бюрократии был предложен К. Марксом, он базируется на отличающемся от веберовского понимании сущности государства. Если Вебер исходил из того, что государство с развитым бюрократическим аппаратом характеризуется легальным типом господства и является ценностно нейтральным механизмом, обладающим монополией на легитимное насилие в рамках закона, перед которым все равны², то для К. Маркса государство есть механизм классового диктата, что превращает бюрократию в орудие господствующего класса. В частности, как отмечал К. Маркс, чиновники: а) подменяют общественные интересы личными, что определяет их неспособность решать социальные проблемы и властный произвол; б) имеют искаженное восприятие действительности; в) отчуждены от выполняемых ими функций, будучи карьеристами и формалистами³.

3. Между тем отличительной чертой третьей модели бюрократии — имперской, функционировавшей в Китае вплоть до XX в., является ее встроенность в патронажно-клиенталистские сети, несмотря на наличие системы экзаменов. Проблема в этом аспекте состояла в том, что в ходе экзаменов определялся не уровень профессионализма кандидатов на государственные должности, а их лояльность к руководству и способность обеспечивать стабильность

¹ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Поэтика и политика: Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. — М.: Изд-во Ин-та эксперимент. социологии; СПб.: Алетейя, 1999 // URL:<http://bourdieu.name/content/duh-gosudarstva-genezis-i-struktura-bjurokraticheskogo-polja>

² Вебер М. Типы господства...

³ Оболонский А. Б. Государственная служба...

политической системы, подкрепляемые вносимой суммой за получение желаемой должности¹. На бесполезность системы экзаменов в аспекте реализации принципа меритократии на государственной службе в рамках данной модели указывает тот факт, что у чиновников, в отличие от требований веберовской концепции, отсутствовала узкая специализация, а перспективы карьерного роста были крайне ограничены. Учитывая тот факт, что чиновники получали низкое жалование и были лишены законодательно закрепленных гарантий от увольнения, коррумпированность чиновников азиатской модели выступает закономерным негативным последствием².

4. Реалистическая модель бюрократии, выделяемая А. Б. Оболонским, представляет собой модернизированную версию концепции бюрократии Вебера, которая в настоящее время реализуется в странах Запада, т. н. новый государственный менеджмент³. Отличие реалистической модели от веберовского идеального типа состоит в учете человеческого фактора в работе бюрократического аппарата, предполагающего его децентрализацию и более гибкий подход к решению социальных проблем при сохранении и развитии профессионального и рационального отношения чиновников к своему делу. По мнению А. Оболонского, такая модель бюрократии нацелена не на устранение человеческого фактора в ее работе, а в минимизации его негативного потенциала и максимизации положительного, предполагающего возможность как удовлетворения личных интересов чиновников, так и реализации общественных

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

² Там же.

³ Охотский Е. В. Государственное управление: логика научного поиска и стратегия модернизационного обновления // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. — 2013. — № 4. — С. 35.

интересов, что является средством повышения эффективности работы бюрократического аппарата¹.

При этом Оболонский подчеркивает, что западная европейская бюрократия прошла долгий процесс развития и в период нового времени и по своим характеристикам подходила под описание имперской модели с той оговоркой, что отличительной чертой европейской государственной традиции было служение не только монарху, но и реализация определенных публично-властных функций для всего общества в целях поддержания социального порядка². Однако в последующем она стала всё больше приближаться к идеальному типу веберовской бюрократии, адаптированной к современным социально-политическим условиям.

Исходя из того, что западные европейские страны являются стабильными государствами с развитой экономикой, эффективными государственными институтами и бюрократическим аппаратом, в настоящем исследовании представляется целесообразным детально рассмотреть европейский исторический опыт государственного строительства.

С одной стороны, осознание важности рационализации государственного управления европейскими монархами было связано с распространением в XVIII в. теории договорного происхождения государства (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж. Руссо и др.), ключевым моментом которых является положение о том, что государственная власть наделена *не только правами, но и обязанностями перед народом*, который, заключая договор об образовании государства, исходил из того, что оно должно, прежде всего, защищать его права и свободы, главным из которых является

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

² Там же.

право на жизнь, собственность и счастье¹. С другой стороны, рационализация государственного управления была детерминирована опасностью, которую представляли для продолжения династий европейских монархов и стабильности их власти дворцовые войны, детерминированные постоянным наличием контрвласти в лице наследников-конкурентов².

Использование европейскими монархами идей просветителей XVII–XVIII вв. в своей внутренней политике, получившее название просвещенного абсолютизма, отчетливо проявилось в трех сферах. Во-первых, личная свита короля стала терять тот вес и влияние, которые она имела прежде в аспекте оказания влияния на принятие политических решений, поскольку монархи стали содействовать развитию бюрократического аппарата при дворе и на местах, представители которого были заинтересованы в сильной центральной власти для гарантированного продвижения по карьерной лестнице. Государство превратилось в место оппозиции между наследными собственниками власти и функционерами, которые не имели наследственных титулов, но обладали необходимыми для управления компетенциями, — форма власти, не зависящая от родства³.

В результате монарх, с одной стороны, получил гарантии сохранения своей власти, с другой — регламентировал свои действия посредством установления сфер ответственности и компетентности чиновников, находящихся

¹ История политических и правовых учений: Уч. для вузов / Под ред. В. С. Нерсесянца. — Изд. 4-е, перераб. и доп. — М.: Норма, 2004 // URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1380635715.pdf>

² Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля...

³ Там же.

под его управлением. Зарождающаяся бюрократия одновременно была и под контролем, и под защитой монарха.

В свою очередь, главным механизмом в формировании бюрократии стало лишение чиновников средств управления, которые они могли бы использовать в противостоянии монарху. В терминологии П. Бурдьё — разделение труда по господству в династическом государстве, обусловленное осознанным выбором монарха¹. Именно отделение «вещественных средств» управления от «штаба управления» заложило основу формирования рационального государства². Последнее, по мнению Л. Андерсон, явилось более эффективной системой организации общественной жизни в сравнении с такими формами общежития, как родоплеменные группировки, рыцарские ордена, империи, религиозные братства, торговые федерации: «...монополия легитимного насилия абсолютистских монархий базировалась не на семье монарха или его слугах, а на бюрократическом штабе, состоящем из граждан»³.

На эффективность рационального государства указывает и П. Бурдьё, отмечая, что лишение управленцев доступа к государственным ресурсам в качестве механизма повышения эффективности работы государственного аппарата использовалось в крупных государствах древнего Востока, в частности, в Османской империи, где была

¹ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля...

² Вебер М. Политика как призвание и профессия // URL: <http://socio-line.ru/pages/maks-veber-politika-kak-prizvanie-i-professiya>

³ Anderson L. Antiquated before They Can Ossify: States That Fail before They Form // Journal of International Relations. — 2004. — Vol. 58. — № 1. — P. 5.

создана многонациональная администрация, которая состояла из преданных государственным интересам представителей нижних слоев населения, не поддерживающих связь с родственниками и, соответственно, лишенных возможности передать свою должность «по наследству», т. е. не обладающих потенциалом получить легитимность независимо от государства¹.

Таким образом, разделение труда по господству имело важное значение в свете сохранения социально-политической стабильности. Игнорирование французскими королями необходимости трансформации государственного устройства в подобном русле выступило одним из главных эндогенных факторов Великой французской революции.

Вместе с тем представляется, что к пулу важных последствий Великой французской революции в аспекте становления государства-нации следует отнести и начало оформления первых массовых партий как результата введения всеобщего избирательного права (право всех мужчин принимать участие в выборах независимо от имущественного ценза), оно обусловило необходимость для политиков разрабатывать актуальные для всех регионов страны и признаваемые широкими массами положения партийных программ для массовой вербовки сторонников. Структура и организация функционирования массовых партий резко контрастировали с системой политических клубов XVII в. с их эклектичными программами, составленными из агитационных призывов кандидатов, заявлений, озвученных на съездах «уважаемых людей», и решений их парламентских фракций².

¹ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля...

² Вебер М. Политика как призвание и профессия...

Постепенно институт партии стал бюрократизироваться: для того чтобы находиться постоянно в движении, реагировать на изменения общественных настроений, нужен был штат оплачиваемых чиновников — проводников партийной политики, которые бы выступали в качестве посредника между избирателями и партией. Будучи «политиками по основной профессии», чиновники поддерживали лидера партии — вождя, «политика по призванию», который в случае победы партии на выборах гарантировал им доступ к государственным должностям¹. Вместе с тем важно подчеркнуть, что лидером партии, как правило, становился тот, кто имел значительный опыт работы в комитетах представительного законодательного органа, что позволяло исключать риски прихода к власти некомпетентных демагогов.

Со временем в европейских государствах стали появляться партии т. н. «новой волны», которые прошли институционализацию в конце 1980-х гг. Отличительными чертами этих партий являются:

– автономность местных отделений партий и жесткий контроль снизу над деятельностью партийных функционеров в центральном аппарате;

– практика ротации партийных функционеров между низовыми и центральными партийными структурами: после периода пребывания в высших органах партии партийные функционеры отзываются в местные партийные ячейки².

Однако необходимо подчеркнуть, что неформальные практики взаимодействия между партийными лидерами в европейских государствах не были полностью

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия...

² Политология / Под ред. А. Ю. Мельвиля. — М.: Проспект, 2003. — С. 275–276.

ликвидированы, поскольку они в определенных случаях играли и позитивную роль в политической системе, не доминируя в ней, а выступая в качестве компенсатора в функционировании формальных институтов. Они могут противоречить духу, но не сущности формальных институтов. В частности, в Нидерландах стабильность коалиции парламентских партий после 1917 г. держалась на неписаных правилах распределения правительственных должностей и принципе взаимного вето, что противоречило демократическому духу конституции Нидерландов, но позволяло минимизировать вероятность классового и религиозного конфликта¹. По сути, в терминологии Готьера, партийные лидеры в целях максимизации личных интересов шли на взаимные уступки, принимая во внимание взаимную их выгодность в условиях сохранения политической стабильности.

По мнению П. Бурдьё, вкупе рассмотренные трансформации стали индикаторами процесса «дефеодализации», перехода от династического государства с «разделением труда по господству» между королевским домом и бюрократией к бюрократическому государству, в котором государственные должности полностью отделены от персон, их занимающих, общественное — от частного, интересы института — от интересов личности². При этом доминирование бюрократического типа «воспроизводства» господства было основано на развитии системы образования³.

Однако процесс рационализации государства в Европе был сложным и сопровождался проявлениями насилия

¹ Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics // Perspectives on Politics. — 2004. — Vol. 2. — № 4. — P. 732.

² Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля...

³ Там же.

и элементами деспотического правления¹. Как отмечает Ч. Тилли, строительство европейских государств включает в себя три важных аспекта: а) монополизация власти посредством ведения войны с внутренними и внешними врагами; б) экспроприация средств управления; в) организация защиты граждан как от внешних, так и внутренних угроз. При этом если сначала европейские государства выступали в качестве «рэкетиоров», экспроприировавших собственность населения, обосновывая это целями их защиты (армия, суды, полиция, бюрократия), то в последующем созданная государством система безопасности заложила условия для экономического роста и установления законодательной системы ограничений на действия государства в форме прав и свобод граждан, необходимых для дальнейшего экономического развития².

На значимость роли войны в процессе создания централизованного государства указывает и П. Бурдьё, подчёркивая, что, поскольку государство представляет собой концентрацию различных видов материальных и символических ресурсов и власти, борьбу за формирование государства невозможно отделить от соперничества за ресурсы, ассоциирующиеся с ним³.

Кроме того, долгое время негативное влияние на формирующийся бюрократический аппарат в странах Европы оказывали институты традиционных, патримониальных отношений. В частности, отношения внутри создаваемых европейскими монархами административных аппаратов

¹ Anderson L. Antiquated before They Can Ossify... — P. 5.

² Tilly C. War Making and State Making as Organized Crime // Bringing the State Back / Ed. P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985. — P. 174–175.

³ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля...

долгое время сохраняли патронажно-клиенталистский характер, базирующийся на личной преданности руководству, а не государству, в обмен на определенные блага. Данная персональная зависимость обуславливалась тем, что первоначально иерархия бюрократической системы выстраивалась по системе вассалитета-сюзеренитета, когда занимающий высокую государственную должность чиновник самостоятельно оплачивал работу нанимаемых им чиновников более низкого звена, являясь одновременно частью административного штаба более высокого по рангу должностного лица⁴.

Другим негативным аспектом влияния патримониальных традиций, помимо отсутствия государственного мышления у формирующегося европейского чиновника, была частная собственность на должности, которые можно было продавать, покупать, передавать по наследству. Так, смещение европейскими монархами неугодных чиновников зачастую осуществлялось через выкуп его должности по рыночной стоимости. В качестве наиболее яркого примера можно привести опыт Франции, где в начале XVII в. был введен официальный денежный сбор — полетта — на государственную должность, позволяющий передавать ее по наследству. В результате, в стране начало формироваться новое сословие — «дворянство мантии», представители которого получали дворянский чин за гражданскую службу, должность в которой, в свою очередь, они покупали⁵. Соответственно, очень скоро обозначилась малая эффективность подобного бюрократического аппарата, ставшего, по сути, аналогом того дворянского сословия, влияние которого монархи стремились минимизировать.

⁴ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля...

⁵ Там же.

В этих условиях с XVIII в. в странах Европы стали осуществляться масштабные реформы государственной службы. В частности, в Англии в 1854 г. в целях борьбы с патронажем был дан старт административной реформе Норткота-Тревелияна, в соответствии с которой:

– упразднялась система патронажа — было узаконено, что рекрутирование государственных служащих должно осуществляться на основе заслуг, а не личных предпочтений, патронажа, материального вознаграждения или выслуги лет;

– вводились открытые конкурсные экзамены, которые проводились под надзором центральной экзаменационной комиссии, для кандидатов на замещение вакантных должностей в системе государственной службы;

– вводилось ранжирование государственных служащих на три класса: администраторы, исполнители и клерки;

– при формировании штата государственного ведомства предпочтение отдавалось специалистам общего, а не узкого профиля¹.

Эксперты в сфере административно-государственного управления рассматривают данные преобразования в качестве краеугольного камня в формировании класса бюрократов Великобритании, обеспечившего эффективную работу государственного аппарата, функционирующего по принципу отделения политической сферы (зона ответственности парламента) от административной (зона ответственности клерков-профессионалов)².

Интерес представляет и пример реформирования государственной службы Пруссии в начале XVIII в. Король

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

² Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия // URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/

Фридрих-Вильгельм I установил в стране режим полувоенной дисциплины, который распространялся и на систему государственной службы, где должности, как правило, занимали военные, корпоративный этос которых предполагал безоговорочное подчинение приказам, уставам, соблюдение дисциплины и строжайшего порядка. В результате, принцип армейской дисциплины, предполагающей повиновение без рассуждения, был встроен в структуру государственной службы. При этом даже королевские приказы и инструкции, в которых были прописаны правила поведения и функции чиновников, содержали прямые сравнения последних с военными¹.

Такой метод создания бюрократического аппарата был обусловлен тем, что для короля Пруссии было важно иметь в своем распоряжении надежный и полностью подконтрольный административный аппарат, который должен был обеспечить успехи Пруссии в укреплении своих позиций в Европе.

Однако несмотря на то, что прусские чиновники не знали себе равных в Европе по уровню вышколенности, их эффективность была низкой в силу двух причин: во-первых, как в имперской модели бюрократии, была личная зависимость чиновников от короля; во-вторых, низкий уровень профессионализма, обусловленный отсутствием специализации. В результате, одним из первых преобразований, произведенных новым королем Фридрихом II, стала административная реформа, в ходе которой:

- прямые королевские указы относительно функций чиновников были заменены общими сводами правил и инструкций;

- была введена система унифицированного отбора кандидатов на должности, а также обязательность

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

специальной подготовки по камералистике и стажировка в органах управления и сдача экзаменов для кандидатов на высшие государственные должности;

– чиновники были обязаны служить государственным, а не личным интересам¹.

Другим государством, которое последовательно шло по пути формирования эффективного государственного аппарата, является Франция. Ключевой фигурой в этом отношении является Наполеон, который выстраивал бюрократическую систему создаваемой империи, синтезируя армейскую и церковную системы управления. Предполагалось, что корпус чиновников должен работать на основе соблюдения трех базовых принципов — жесткой иерархии, дисциплины и унификации². При этом, стремясь укомплектовать административный аппарат кадрами, нацеленными на реализацию государственного интереса, Наполеон инициировал создание высшей элитарной школы «Эколь Политекник», в которой в будущих чиновниках воспитывали преданность общественному благу. В последующем, в XIX в., французская модель государственной службы, по примеру прусской и английской, была реформирована в направлении повышения уровня профессионализма бюрократического штата через внедрение системы конкурсного отбора чиновников³.

Вместе с тем важно отметить, что, несмотря на эффективность бюрократического аппарата в теории, его функционирование на практике не исключает ряда проблем, которые явились сопутствующим эффектом процесса трансформации системы управления, предполагающего

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

² Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада...

³ Там же.

постепенный демонтаж старых механизмов патронажа и частного присвоения капитала с использованием должностного функционала¹.

Данные дисфункции новой системы получили общее название бюрократизма, проявляющегося в чрезмерном разрастании при минимизации ответственности бюрократического аппарата («закон Паркинсона»), его дистанцировании от общества — непосредственного объекта и бенефициара его функционирования, формализме и волоките в ущерб сути дела, а также приоритизации личных интересов бюрократов перед государственными (персонафикация государственной службы).

По мнению А. В. Оболонского, развитие в системе государственного управления бюрократизма обусловлено двумя причинами: 1) социально-психологической (любой человек, являясь носителем как общих, так и частных интересов и обладая инструментами реализации последних, стремится получить, прежде всего, личную выгоду) и 2) организационно-технической (унифицированный формалистский подход к решению тех или иных задач упрощает последние, а их решение носит формальный, канцелярский характер)².

Соответственно, после того, как в европейских государствах была разрушена система патронажа административных должностей, которые в силу наделяемых ими своих носителей высоким социальным статусом и престижем получали внешнюю сакральную значимость в отрыве от реального их функционального содержания, что блокировало эффективность бюрократического аппарата³, стали

¹ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура...

² Оболонский А. Б. Государственная служба...

³ Кравченко А. И., Тюрина И. О. Социология управления: фундаментальный курс: Уч. пос. для студ. высш. уч. завед. — Изд. 2-е, испр.

проводиться реформы по деперсонализации государственной службы и повышению профессионализма чиновников, поскольку патронажные отношения предполагали также индифферентность в аспекте компетентности и профессионализма государственных служащих, незаинтересованность последних в качественном отправлении своих функций, поскольку у них отсутствовала защита (формальная) от произвольного увольнения по причине межличностного конфликта интересов, но были гарантии сохранения своего места в силу ненадлежащего исполнения своих обязанностей.

В Великобритании, например, необходимость реформирования государственной службы в данном контексте обозначилась к середине XX в. В 1968 г. был дан старт Фултонской реформе, нацеленной на стимулирование карьерных амбиций госслужащих через качественное отправление ими своих функций и поиск новых подходов к решению политических задач — так называемая менеджеральная модель гражданской службы¹. Суть реформы состояла в том, чтобы экстраполировать методы бизнес-администрирования на государственный аппарат через упразднение существовавшего разделения государственного бюрократического штата на классы, которые отделяли специалистов от администраторов. На первом этапе реформ взамен классовой системы организации бюрократического аппарата вводилась единая трехступенчатая:

– группа старших политических чиновников, которые должны были нести личную ответственность перед министром;

и доп. — М.: Академ. проект, 2005 // URL: https://lib.sale/sotsiologiya-upravleniya_1365/tsivilizatsionnyiy-aspekt-vostochnaya-85058.html

¹ Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада...

– административная группа, ответственная за общую координацию работы министерства;

– группа научно-образовательных специалистов, в компетенцию которых входило осуществление профессиональной подготовки кадров¹.

Данная система «административных групп» позволяла достичь высокой должности только при условии прохождения претендентом одной из низших ее ступеней — «административного стажера»². Кроме того, был открыт Колледж гражданской службы для повышения квалификации государственных служащих.

Однако проблема формализма и отчужденности чиновников от социума сохранялась, что обозначило необходимость дальнейших шагов по модернизации государственной службы. В 1988 г. М. Тэтчер выступила с инициативой внедрения рыночных механизмов в систему государственной службы — т. н. «новый менеджизм», предполагающий повышение качества предоставляемых услуг при оптимизации государственных расходов, а также формирование т. н. «отзывчивой бюрократии», ориентирующейся на клиента. Данные инициативы получили общее название «следующие шаги», суть которых заключалась в том, что все правительственные структуры были разделены на три категории: 1) министерства; 2) центры формирования политики — ключевые распорядительные департаменты; 3) исполнительные структуры — отраслевые отделы. При этом последние были переведены на договорной характер отношений с департаментами и получили право найма сотрудников, оплаты и установления схем должностей и приобрели статус полуправительственных

¹ Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада...

² Оболонский А. Б. Государственная служба...

организаций — т. н. кванго. Соответственно, единая тарифная сетка, пенсионные привилегии и т. д. были сохранены только для ключевых распорядительных департаментов и «неприватизированных» исполнительных ведомств¹.

Между тем в странах Европы также предпринимались меры по предотвращению сращивания бизнеса и политики — «синдрома вращающейся двери» и нарушению принципа внутренней автономности государственных институтов. В частности, во Франции была создана Комиссия по деонтологии государственной службы, функционирующая с 1995 г., которая занимается оцениванием совместности будущей работы ушедших в отставку чиновников с набором функций, которые они осуществляли, будучи на государственной службе, чтобы предотвратить злоупотребление ими имеющимися у них профессиональными связями и информацией в интересах частных компаний².

Похожая система регламентирования деятельности государственных служащих, вышедших в отставку, существует и в Великобритании, где законодательно закреплено положение о невозможности занятия государственным служащим в течение нескольких лет после отставки должностей в тех организациях, контроль над деятельностью которых входил в пул его функциональных обязанностей, либо о необходимости получения разрешения правительства на работу вне государственных органов после своей отставки³.

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

² Ватель А. Ю. Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств // Полиция и проблемы противодействия коррупции. — 2012. — № 2. — С. 22.

³ Гусева В. И. Совершенствование качества институтов и экономический рост в Кыргызской Республике // Вестник КРСУ. — 2014. — Т. 14. — № 6. — С. 88; Государственная служба (комплексный подход): Уч. пос. — Изд. 2-е. — М.: Дело, 2000 // URL: <http://textarchive.ru/c-2419368.html>

Таким образом, четкость и точность отправления государственных функций обеспечивалась слаженной работой бюрократического аппарата на строго правовой основе. В свою очередь, базис нормативно-правовой системы европейских государств составляют рецепции норм римского права, которое базировалось на адаптированных к собственной юридической практике и культуре положениях античного римского права, регулировавших широкий круг общественных отношений¹. Главным отличительным признаком римского права является синтез консерватизма и прогрессивности (способность к трансформации в зависимости от складывающейся социально-политической конъюнктуры). С одной стороны, принцип незыблемости права не позволял изменять существующий социальный порядок, однако если изменялась сущность последнего, когда прежних норм было недостаточно для регламентации новых социальных отношений, то разрабатывались новые положения права путем внесения дополнений к действующим².

В свою очередь, обращение средневековых европейских монархов к римскому праву было обусловлено отсутствием внутренне непротиворечивой унифицированной нормативно-правовой базы и наличием разветвленной сети судебных инстанций — королевских, феодальных, городских и торговых судов, юрисдикция которых не была четко определена, что вынуждало население для разрешения сложных правовых коллизий обращаться к духовному лидеру, а не в светский суд. Соответственно, подрывались основы авторитета светской власти³.

¹ Пашаева О. М. Римское право: Краткий курс лекций. — М.: Юрайт, 2013. — С. 8.

² Там же. — С. 9, 11.

³ Berman H. J. The Western Legal Tradition in a Millennial Perspective:

Необходимость же совершенствования судопроизводства в Европе обусловила появление такой социальной единицы, как «вышколенный юрист» — профессиональный адвокат, судья, правовед, которая, согласно М. Веберу, была отличительной характеристикой государств именно Европейского континента, появившейся под влиянием римского права и заложившей основу современного рационального европейского государства и естественного права¹.

Другими факторами, способствовавшими зарождению и последующему развитию зачатков рационального государства на основе римского права, были следующие. Во-первых, закон мог отменить любое положение обычного права, а действие закона, в свою очередь, могло быть прекращено правовым обычаем в связи с тем, что в силу развития общественной жизни этот закон не мог более регулировать новый вид социального взаимодействия². Таким образом, в рамках римского права обычное право рассматривалось в контексте не архетипов социального поведения, нерегламентированных законом, а в фокусе социальной и политической динамики, требовавшей законодательной фиксации.

Во-вторых, закон обладал свойствами автономности и всеобщности, в том числе и в отношении средневековых королей, которые могли издавать законы, но не могли оставаться вне их юрисдикции и изменять их по своему усмотрению³.

Past and Future // Louisiana Law Review. — 2003. — Vol. 60. — № 3. Spring // URL: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5823&context=lalrev>

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия...

² Пашаева О. М. Римское право: Краткий курс лекций... — С. 12–13.

³ Berman H. J. The Western Legal Tradition in a Millennial Perspective: Past and Future...

В-третьих, получила распространение практика использования потенциала науки в судебной практике, т. н. «отправка дела», когда для вынесения решения по особо трудным делам судьи отправляли материалы на рассмотрение профессорско-преподавательскому составу юридических факультетов университетов для принятия окончательного решения. В частности, такая практика существовала в Германии вплоть до 1878 г.¹

В результате, к началу XX в. институт государства в Европе стал принимать черты «хорошо упорядоченного полицейского государства», будучи организатором общественной жизни, гарантом прав его граждан и защитником общественных интересов, что обеспечивало его стабильность².

Кроме того, отличительной характеристикой данного периода является запущенный политическими элитами европейских государств процесс культивирования в общественном сознании правовой дисциплины, основ зарождавшейся западноевропейской политической культуры, посредством: а) практической реализации принципа верховенства закона; б) подготовки кадров в сфере юриспруденции, которые выступали гарантами принципа верховенства закона. Костяк программы правового воспитания европейцев составили следующие идеи:

- свобода как способность гражданина реализовывать свою волю;
- закон как условие правового равенства всех граждан и правовое общественное взаимодействие, что является гарантом свободы граждан;

¹ Berman H. J. The Western Legal Tradition in a Millennial Perspective...

² Омаров М. Н. О роли права в становлении рациональной государственности в европейских странах и целях его применения в Кыргызстане // Актуальные проблемы стабильного и безопасного развития Кыргызстана: Сб. ст. — Бишкек, 2015. — С. 44.

– гражданское общество как механизм ограничения власти государства, его главного оппонента;

– естественные права человека как неоспоримый набор прав и свобод граждан, обеспечивающий минимальное социальное пространство для автономии гражданина¹.

Данные идеи, заложенные в нормативно-правовых документах, составивших основу системы социальной регуляции, во-первых, выступали доказательством того, что закон — это не произвольное установление власти, а средство ее ограничения, которое имеет договорной, двусторонний характер по линии «государство — общество». При этом суть договорного характера закона предполагает, что агенты, подпадающие под его действие (общество и власть), а) в равной мере заинтересованы в его соблюдении для реализации собственных интересов; б) готовы идти на взаимные уступки. Во-вторых, в общественном сознании они закрепляли уважение к закону, поощряли апелляции к нему и притязания на его защиту². В-третьих, они детерминировали атрофию клановых, родоплеменных, семейных связей как возможных альтернативных праву механизмов социальной регуляции, одновременно обезличивая социальное взаимодействие на основе равнозначного и единообразного применения абстрактных правил для регламентации общественной жизни³.

В результате, отличительными чертами европейского гражданина — носителя ценностей европейской правовой

¹ Мельников Д. В. Западная правовая культура как социокультурный феномен // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zapadnaya-pravovaya-kultura-kak-sotsiokulturnyy-fenomen>

² Варламова Н. В. Западная правовая культура: уникальность или универсальность? // Общественные науки и современность. — 2011. — № 5. — С. 99.

³ Там же. — С. 96.

культуры стали: а) *индивидуализм*, понимаемый как личная независимость, неподконтрольность обществу или государству в пределах прав, гарантированных ему законом; б) *рационализм*, обуславливающий подчинение поведения индивида принципам разумной целесообразности, которая лежит в основе правовых норм; в) *политичность*, понимаемая как ощущение индивида себя гражданином, статус которого ограничивает его политическую активность рамками закона¹.

Вкупе проведенный анализ процесса становления европейского национального государства позволяет утверждать, что современный его образ начал выкристаллизовываться к началу XX в. Это государство, которое базируется на веберовской модели рациональной бюрократии и в котором а) поддержание политического порядка обеспечивается эффективной работой бюрократического аппарата формальных политических институтов, в основе которой лежит профессионализм чиновников, их отчужденность от служебного имущества, а также запрет на личное присвоение служебного места; б) граждане подчиняются не личности, а политическому порядку, основанному на законе, формально установленным институтам².

При этом неотъемлемыми характеристиками эффективности системы управления в условиях рационального государства являются: а) государственные институты, основанные на рациональной модели бюрократии и реализации принципа верховенства закона, уравнивающего всех людей, населяющих государство, в их правах и обязанностях; б) наличие у чиновников стратегического мышления, чувства государственности, понимания общего блага

¹ Мельников Д. В. Западная правовая культура как социокультурный феномен...

² Вебер М. Типы господства...

и своей персональной ответственности за его достижение; в) приверженность граждан в своем поведении принципам дисциплины, порядка, законопослушности, а также наличие социального запроса на выстраивание легально-рациональных отношений между государством и обществом¹.

В результате, государство в Европе стало гарантом не только закона и социального порядка, но и гражданских и политических прав. При этом его ключевым признаком выступает не количество ограничений, наложенных на власть, а формальный, правовой контекст, в котором власть и общество должны сосуществовать.

Таким образом, европейский опыт становления государственности свидетельствует о решающей в этом процессе роли рационально-бюрократического аппарата, функционирующего в жестких правовых рамках. При этом поступательное движение европейских государств в направлении к рационально управляемому и организованному государству было обусловлено, прежде всего, волей политической элиты, преследующей цели сохранения государственности и стабильности общественного порядка.

Данные цели достигались в процессе реформирования системы государственного управления, который длился около столетия (конец XIX в. — начало XX в.) и проходил в три этапа:

1) редуцирование влияния патронажно-клиенталистских связей через отделение средств управления от бюрократического штата и введение принципов меритократии в систему рекрутирования госслужащих;

¹ Омаров М. Н. О некоторых проблемах рационально-бюрократической трансформации в сфере управления европейских стран и их значении для укрепления демократических институтов Кыргызстана // Актуальные проблемы стабильного и безопасного развития Кыргызстана: Сб. науч. ст. / ИСАП КРСУ. — Бишкек, 2015. — С. 98.

1) повышение профессионализма бюрократов и стимулирование их карьерных амбиций через установление взаимосвязи между качественным выполнением своих обязанностей и перспективами карьерного роста;

2) повышение ответственности перед населением через создание системы полуправительственных организаций по оказанию государственных услуг населению.

При этом краеугольным камнем всех вышеперечисленных реформ был принцип взаимозависимости частных интересов и государственных/общественных, который гарантируется соблюдением буквы закона. В свою очередь, реализация данных реформ стала возможной в силу двух условий: во-первых, наличие режима просвещенного авторитаризма, который базировался на ограничении власти монарха и гарантиях выполнения государством своих обязательств перед населением, что обеспечивало его легитимность и который впоследствии сменился демократическим режимом, где решающую роль играют массовые политические партии; во-вторых, инкорпорирование неформальных практик в систему государственного управления, при котором первые не мешают эффективному функционированию второй, что проявилось, прежде всего, в сохранении влиятельности обычного права в условиях устаревания норм позитивного права, которые трансформировались на базе получивших в социуме практик взаимодействия.

В целом, можно говорить о формировании уникальной европейской реалистической модели государственного управления, основанной на рациональности, предполагающей корреляцию между общественным и личным интересами бюрократического штата государственных институтов.

1.2. Модель эффективного государственного управления стран Юго-Восточной и Восточной Азии

Акцент на странах Юго-Восточной и Восточной Азии обусловлен тем фактом, что они совершили огромный рывок в политическом и экономическом развитии за короткий период, сумев соединить европейский опыт с особенностями своего развития. Представляется, что данный прорыв в их развитии стал возможен благодаря выверенной государственной политике, нацеленной на преодоление тяжелого социально-экономического кризиса, в котором находились эти страны в середине XX в.

В частности, в 1959 г. Партия народного действия (ПНД) в Сингапуре, получившая большинство мест в национальном парламенте, столкнулась с необходимостью скорейшего решения ряда острых проблем, которые ставили под сомнение развитие государства вне колониального протектората Великобритании:

- огромный бюджетный дефицит;
- отсутствие жилья у половины населения страны, что актуализировало проблему самовольного захвата земельных участков;
- высокий уровень безработицы;
- постоянные забастовки рабочих;
- высокий уровень коррупции и преступности¹.

При этом в странах Юго-Восточной Азии в условиях отсутствия сложившегося класса предпринимателей и развитого, профессионального бюрократического аппарата, только государство в лице доминирующей партии

¹ Quah J. S. T. Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore // American Journal of Chinese Studies. — 2008. — Vol. 15. — № 1. — P. 18.

обладало необходимыми ресурсами для инициирования реформ, что в целом коррелировало с этатистскими традициями этих стран¹. В частности, в Сингапуре такой партией была ПНД, на Тайване — «Гоминьдан», в Малайзии — Объединенная малайская национальная организация, в Индонезии — «Голкар». Задача этих партий состояла в том, чтобы обеспечить политические и институциональные условия модернизации, что предполагало их авторитарный характер. Однако данный авторитаризм базировался, во-первых, на задачах государственного развития, во-вторых, на диктатуре закона и борьбы с коррупцией. В научной литературе он получил название просвещенного или правильного авторитаризма, при котором формируются сильные государственные институты, закладываются основы верховенства права и экономического роста — в обмен на ограничение политических прав населения, которое, в свою очередь, согласно на данные меры ради достижения высокого уровня благосостояния и политической стабильности в долгосрочной перспективе².

Так, успех Южной Кореи и Тайваня можно квалифицировать как результат периодов авторитаризма: правление Пак Чон Хи и Чон Дух Вана в Республике Корея (1972–1987 гг.), «Гоминьдана» (1949–1988 гг.) на Тайване, когда был усилен их институциональный базис и созданы условия экономического развития. При этом стремление к экономическому благополучию обуславливает необходимость следования букве закона не только в торгово-экономической, но и в других сферах общественной жизни.

¹ Красильщиков В. А. Азиатские «тигры» и Россия: страшен ли бюрократический капитализм? // Мир России. — 2003. — № 4. — С. 10.

² Berman S. How Democracies Emerge. Lessons from Europe // Journal of Democracy. — 2007. — Vol. 18. — № 1. January // URL: [https:// www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Berman-18-1.pdf](https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Berman-18-1.pdf)

Важно отметить, что отличительной чертой данного просвещенного авторитаризма был производительный бюрократический капитализм, или государственный капитализм, основанный на инклюзивных политических институтах, а не паразитический бюрократический капитализм, характерный для порядка ограниченного доступа с экстрактивными политическими институтами¹.

Понятия инклюзивных (плюралистических) и экстрактивных (абсолютистских) институтов были введены в научный оборот Д. Робинсоном и Дж. Аджемоглу в их совместной монографии «Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты». Стабильное функционирование инклюзивных институтов, по мнению авторов, обусловлено, во-первых, строгой регламентацией властных полномочий, предотвращающей монополизацию власти, во-вторых, включением в их штат профессионалов, работающих в соответствии с принципом верховенства закона и реализации общественных интересов². Данные институты являются устойчивыми в долгосрочной перспективе и могут успешно функционировать только в рамках централизованного государства³.

В этом аспекте необходимо отметить, что данные рациональные структуры необходимо отличать от экстрактивных институтов, в рамках которых власть может иметь плюралистический характер в плане того, что ни один актер не имеет доминирующего влияния по политическую систему. Однако проблема состоит в том, что правила

¹ Красильщиков В. А. Азиатские «тигры» и Россия... — С. 10.

² Robinson J., Acemoglu D. Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. — New York: Crown Publishing Group, 2012 // URL: <https://www.twirpx.com/file/1480507/>

³ Там же.

взаимодействия в рамках этих политических институтов определяются не законами, а неписаными правилами. В свою очередь, главными акторами этого поля выступают кланы, которые находятся в состоянии деструктивного противостояния, исключающего достижения компромисса¹. В результате, в государстве отсутствует социальный порядок, необходимый для экономического роста и национальной безопасности.

В экстрактивных институтах блокируются любые инициативы, поскольку это угрожает сохранению власти правящей элиты, превращающей их в инструмент реализации своих узкочастных интересов. Для данных институтов характерны следующие отличительные черты: а) распределение должностей происходит среди узкой группы лиц; б) неэффективность прописанных ограничений на реализацию власти².

В свою очередь, производительный бюрократический капитализм, который получил развитие в странах Юго-Восточной Азии, характеризуется государственной монополией на стратегически важные для государства ресурсы или виды деятельности, что обуславливает доминирующую роль чиновников и менеджеров, управляющих государственной собственностью, в отношении частных собственников. Например, в Южной Корее государство было монополистом в таких сферах, как транспорт, связь, электроэнергетика, угольная промышленность; государство также создавало условия для развития частных предприятий, которые должны были обеспечить экономический рывок страны, — формировались т. н. чеболи — гигантские конгломераты промышленных предприятий³.

¹ Robinson J., Acemoglu D. Why Nations Fail...

² Там же.

³ Красильщиков В. А. Азиатские «тигры» и Россия... — С. 13.

При этом важно отметить, что данные бюрократы не превращаются в класс бюрократической буржуазии, которая использует свое положение для присвоения в личное пользование части государственных доходов, что обусловлено их законопослушностью и эффективностью разработанной антикоррупционной стратегии¹. Таким образом, для бюрократов становится очевидным, что их самосохранение базируется на их законопослушности, а рост благополучия зависит от благосостояния нации.

В частности, принимая во внимание опыт других получивших независимость государств в результате начавшегося распада мировой колониальной системы, где лидеры борьбы за свободу превратились в расхитителей государственной собственности — бюрократическую буржуазию, трансфер-класс, что приводило их к упадку, новое правительство независимого Сингапура сделало ставку на радикальный демонтаж прежней системы управления, базировавшейся на патронажно-клиенталистских отношениях и массовой коррупции, и создание эффективных формальных институтов².

Как отмечал Ли Куан Ю, Партия народного действия стремилась заручиться поддержкой избирателей, отвечая на общественный запрос о честном, хорошем, чистом правительстве, добывающемся реальных экономических результатов³. Данный шаг предполагал проведение комплексных реформ, касающихся всех сфер жизни общества и государственного управления в аспекте работы

¹ Пчелинцев С. В. Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики Корея // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 3. — С. 168.

² Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый: История Сингапура 1965–2000 гг. / Пер. на рус. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2018. — С. 137.

³ Там же. — С. 147.

бюрократического аппарата, его этического кодекса и профессиональных навыков¹.

Важно подчеркнуть, что политические и административные трансформации ПНД рассматривались в качестве необходимого базиса для реализации программ по либерализации экономики, что, как было установлено при анализе европейского опыта, закладывает основы успешности этих программ. Государство, будучи автономным по отношению к обществу в аспекте деструктивного продвижения отдельными группами своих частных интересов, проводило самостоятельный курс на модернизацию страны.

Прежде всего, основная ответственность за административную реформу была возложена на созданные государственные комитеты, поскольку, во-первых, функции министерств и ведомств существовавшей системы государственной службы ограничивались регулированием текущих дел и не обладали адаптивным потенциалом к изменяющимся условиям, во-вторых, реформы требовали наличия профессиональных кадров, которые их смогут реализовать и которые требовали соответствующей оплаты труда, что в рамках существовавшей системы государственной службы обеспечить было невозможно².

Одновременно была запущена программа воспитания рационального духа чиновников, приоритезирующих общественные интересы личным. Для этого, во-первых, был создан Центр политического обучения для чиновников высшего ранга с целью изменения их отношения к сущности государственной службы; во-вторых, государственных служащих обязали участвовать в гражданских инициативах в выходные дни с целью ознакомления

¹ Quah J. S. T. Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore... — P. 19.

² Там же. — P. 22.

с существовавшими в обществе проблемами и налаживания коммуникации; в-третьих, было создано Бюро жалоб для выявления неуставных отношений между чиновниками; в-четвертых, получила развитие практика увольнения некомпетентных чиновников и назначение на высшие должности профессиональных кадров независимо от выслуги лет и возраста¹.

В свою очередь, принцип меритократии при приеме на государственную службу препятствовал сращиванию политиков с административным аппаратом через систему патронажа, а также способствовал сокращению уровня коррупции в системе государственного управления. Вместе с тем борьба с коррупцией велась и через механизмы ужесточения законодательно закрепленного наказания за установленные факты коррупции, которые превалировали в первые годы реформ:

– во-первых, было отменено требование доказывать наличие у чиновника возможности оказать за взятку ту или иную услугу;

– во-вторых, следователи получили полномочия по поиску, аресту и расследованию любых банковских, акционерных и расчетных счетов подозреваемых чиновников, а также их жен, детей и агентов, а налоговые органы были обязаны передавать любые сведения, которые касались подозреваемого;

– в-третьих, к делу о коррупции могли приобщаться показания сообщников подозреваемого в коррупции чиновника;

– в-четвертых, суд получал возможность трактовать наличие у подозреваемого в коррупции чиновника собственности, которую он не мог приобрести на получаемые

¹ Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый: История Сингапура 1965–2000 гг. ... — С. 138.

доходы, в качестве подтверждения того, что он получал взятки;

– в-пятых, были значительно увеличены штрафы за факты коррупции¹.

Кроме того, глава Бюро по расследованию коррупционной деятельности получил право проводить расследования в отношении министра или любого высшего должностного лица в министерстве даже без согласия премьер-министра, если данное расследование поддержано президентом². Здесь следует отметить и опыт антикоррупционной политики Южной Кореи и Гонконга. Так, в соответствии с новым законом Южной Кореи «О борьбе с коррупцией» от 1 января 2002 г., Комитет по аудиту и инспекции обязан на основе заявления любого совершеннолетнего гражданина начать расследование по факту коррупции в отношении любого должностного лица³. В свою очередь, гонконгская независимая комиссия по борьбе с коррупцией, которая была создана вместо дискредитировавшей себя фактами коррупции службы при министерстве внутренних дел Гонконга, уполномочена арестовывать чиновника на основании т. н. «обоснованных подозрений», а также начать следствие без предъявления обвинений⁴.

При этом были заложены условия, блокирующие повторение данной структурой траектории функционирования ее предшественницы — службы при МВД:

¹ Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый... — С. 138–139.

² Quah J. S. T. Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore... — P. 31.

³ Пчелинцев С. В. Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики Корея... — С. 169.

⁴ Евгеньев А. Меритократия против коррупции: опыт «азиатских тигров» (11.02.2011) // URL: <http://www.profi-forex.org/novosti-mira/novosti-azii/singapore/entry1008065839.html>

– во-первых, штат Комиссии укомплектовывается только из числа выпускников вузов и молодых специалистов, которые еще не являлись частью коррупционных схем;

– во-вторых, каждый из сотрудников проходит специальную проверку, после которой назначается на ту или иную должность;

– в-третьих, штат комиссии получает повышенную, в сравнении с другими служащими, заработную плату и мотивируется предоставлением набора социальных гарантий в зависимости от качества выполняемой работы;

– в-четвертых, контроль над работой комиссии осуществляется со стороны общественных комитетов, созданных из представителей чиновничества, бизнеса и интеллигенции¹.

Более того, в Гонконге, как и в Сингапуре, действует принцип «презумпции виновности». Достаточным условием для возбуждения уголовного дела в отношении чиновника является наличие несоответствия между задекларированными им доходами и действительным материальным положением, карательная санкция по которому в обеих странах — десятилетнее тюремное заключение, если он сам, без привлечения адвоката, не сможет доказать свою невиновность². Вкупе данные меры позволили правительствам Гонконга и Сингапура создать благоприятные экономические условия для притока инвестиций и войти в число крупнейших финансовых центров в мире.

¹ Евгеньев А. Меритократия против коррупции: опыт «азиатских тигров» ...

² Зотов Г. «Спасибо, но лучше не надо»: Как борются с коррупцией в Сингапуре (16.05.14) // URL: <http://www.aif.ru/money/corruption/1167446>; Евгеньев А. Меритократия против коррупции: опыт «азиатских тигров» ...

Тем не менее необходимо подчеркнуть, что в борьбе с коррупцией в рассматриваемых странах применялись не только карательные меры, но и превентивные. В частности, в Сингапуре данные меры были нацелены на решение двух основных задач: во-первых, обеспечить государственным служащим достаточный уровень жалования, поскольку низкая заработная плата обуславливала превращение должности в источник личной выгоды; во-вторых, сократить расходы на избирательные кампании, поскольку высокая стоимость участия в выборах закладывает основы для установления неформальных отношений с министрами и официальными лицами с целью, как минимум, возвращения затраченных средств через продвижение выгодных для них проектов или контрактов — возникает феномен т. н. «денежной политики»¹.

В качестве превентивных мер можно, в частности, отметить следующие. Министрам и членам их семей запрещалось принимать подарки или услуги, если они могли стать причиной конфликта интересов. При этом если подарок было невозможно вернуть, то он передавался заместителю министра для оценки его стоимости. В последующем чиновник мог либо купить данный подарок у министерства, либо, если он не был согласен с его стоимостью, передать его министерству². Кроме того, значительно упрощался процесс принятия решений, устранялись двусмысленные положения в законах, отменялись лицензии и разрешения в наименее важных сферах общественной деятельности³.

¹ Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый: История Сингапура 1965–2000 гг. ... — С. 143.

² Сиротин А. Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре // Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт?: Сб. / Под. ред. П. Филиппова. — СПб., 2010. — С. 178.

³ Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый... — С. 146–147.

В дальнейшем по мере роста экономической мощи Сингапура решающее значение в антикоррупционной стратегии ПНД приобрело повышение уровня заработной платы чиновников. С 1990-х гг. уровень зарплаты министров и высших государственных служащих был доведен до среднего уровня оплаты труда работников соответствующего ранга в шести наиболее прибыльных сферах частного сектора — бухгалтерии, банковском деле, проектировании и строительстве, адвокатуре, среднем и крупном бизнесе (местные предприятия и ТНК), но при этом был привязан к сумме налогов на доходы, которые выплачивались частным сектором, что, соответственно, влекло за собой колебания в уровне заработной платы госслужащих в зависимости от доходов в частном секторе¹. При этом Ли Куан Ю ликвидировал льготы, предоставляемые госслужащим, что, с одной стороны, вело к сокращению уровня коррупции, поддержанию честности и морали чиновников, с другой — выступало стимулом для профессиональных кадров продолжать карьеру в государственном секторе и обеспечивать непрерывность и преемственность в исполнении служебных обязанностей, что, в свою очередь, выступало гарантией стабильности правительственного курса².

Результатом данной антикоррупционной политики явился высокий уровень дисциплины и честности бюрократов. В этом контексте представляется целесообразным привести в качестве примера встречу российского журналиста с одним из представителей Министерства иностранных дел Сингапура. Специфика встречи состояла в том, что последний отказался принять от журналиста

¹ Quah J. S. T. Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore... — P. 28.

² Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый... — С. 147.

сувениры, обосновав это тем, что, во-первых, несмотря на то, что по закону чиновники могут принимать подарки стоимостью до 100 долларов, это сопряжено с длительными бюрократическими проволочками (заполнение различного рода документов и проверка действительной стоимости подарка), во-вторых, чиновники должны пройти процедуру допроса, цель которого состоит в том, чтобы выяснить благонадежность чиновника в отношении возможности разглашения государственной тайны¹.

Между тем большое внимание превентивной стратегии борьбы с коррупцией уделяло и правительство Японии. В частности, там также были введены строгие лимиты на объемы и порядок финансирования избирательных кампаний, политических партий и других организаций, а также установлены строгие формы отчетности по объемам поступивших и потраченных средств, нарушение которых ведет к применению санкций в отношении всех лиц, вовлеченных в незаконную деятельность². Таким образом, наказание обеих сторон позволяет минимизировать уровень коррупции в государственных органах, а также поставить барьеры на пути формирования благоприятных социальных условий для развития этого явления.

В качестве превентивной антикоррупционной меры можно рассматривать и внедренную в Сеуле в 1999 г. программу OPEN, нацеленную на обеспечение прямого онлайн контроля гражданами всего процесса рассмотрения их обращений в муниципальные учреждения³. Суть

¹ Зотов Г. «Спасибо, но лучше не надо». Как борются с коррупцией в Сингапуре...

² Евгеньев А. Меритократия против коррупции...

³ Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея) (28.12.2018) // URL: <http://vlasti.biz/bor-ba-s-korruptsciei/kak-pobedit-korruptsciu/analiz-antikorrupcionnoi-programmy-seula-uzhnaya-koreya.html>

программы состоит в том, что исключается личностное взаимодействие чиновника и гражданина как условие возникновения коррупции, при том что у последнего имеется возможность доказывать факты неправомερных действий чиновников и необходимость применения в их отношении соответствующих санкций. Программа охватывает те сферы общественной жизни, в которых, как было выявлено в результате проведенных предварительных исследований, отмечается наиболее высокий уровень коррупционной практики или которые являются особенно неудобными с точки зрения процедуры оформления документов при обращении граждан, а именно: строительство, транспорт, социальное обеспечение¹. Информация о каждом поданном гражданином в рамках данных сфер обращении в муниципальное учреждение фиксируется на интернет-сайте: регистрация обращения; оформление документов; данные о должностных лицах, занимающихся его рассмотрением, включая номера их телефонов и фиксацию сроков его рассмотрения².

В качестве дополнительных мер, усиливающих действие данной программы, были приняты следующие:

– прямое обращение к мэру, суть которого состоит в том, что ежемесячно мэрия отправляет открытки тем гражданам, которые взаимодействовали с муниципальными органами в сферах, включенных в систему OPEN, содержащие просьбу указать на любые злоупотребления, с которыми им пришлось столкнуться, с тем чтобы мэр мог лично проследить за принятием соответствующих санкций в отношении нарушившего закон чиновника. Таким образом, формируется двойная система контроля над административными органами: а) внутренняя в лице

¹ Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея)...

² Там же.

аудиторских и инспекционных комиссий, реагирующих на любые жалобы со стороны граждан, отслеживающих процесс принятия решения по своим обращениям в системе OPEN; б) внешняя в лице мэра Сеула;

– практика составления «договора о неподкупности» — соглашения между чиновниками того или иного муниципального органа, которые ответственны за поставки товаров и услуг, и кандидатами на осуществление данных поставок о том, что в случае несоблюдения условий данного договора они понесут наказание;

– проведение опроса лиц, обращающихся в административные службы города, на предмет оценки качества работы каждой из них и представление результатов этого опроса на периодичной основе в форме Индекса антикоррупционных показателей, который стимулирует конкуренцию между городскими органами власти¹.

В последующем практика проведения социологических опросов по выявлению уровня коррупции в государственных органах получила развитие в национальном масштабе. Созданная в 2002 г. Комиссия по антикоррупционным мерам и защите прав человека Республики Корея проводит ежегодные исследования по восприятию коррупции гражданами, что позволяет определить наиболее коррумпированные государственные институты, выявить причины коррупционной деятельности, изучить специфику установок и поведения государственных служащих, а также очертить возможные направления антикоррупционных мер².

Одним из главных источников получения информации по коррупционной деятельности государственных

¹ Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея)...

² Пчелинцев С. В. Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики Корея... — С. 168.

органов являются сообщения граждан и государственных служащих, поступающие в созданный при Комиссии Центр сбора коррупционных донесений, функционирующий на круглогодичной и круглосуточной основе и ответственный за проведение статистического анализа поступивших обращений и предоставление экспертных консультаций. Важно подчеркнуть, что двумя главными стимулами обращения граждан в данный Центр является обеспечение им гарантий конфиденциальности информатора, а также предусмотренная выплата вознаграждений за предоставленные сведения¹.

Другой превентивной мерой борьбы с коррупцией в Южной Корее является внедрение Кодекса поведения государственных служащих, распространяющегося на все уровни административных органов и нацеленного на воспитание этического духа чиновничества. При этом обязательность следования данному кодексу обусловлена предусмотренными дисциплинарными и карательными мерами в отношении его нарушителей². Основные положения данного кодекса предписывают государственным служащим: а) отказываться от выполнения указаний руководства, которые влекут за собой конфликт интересов; б) докладывать руководству о фактах оказания на них давления со стороны третьих лиц; в) не принимать подарки от своих сослуживцев и третьих лиц³.

Вместе с тем гарантией успешности процесса институционализации государственной службы в странах Юго-Восточной Азии стало установление системы сдержек и противовесов в системе управления. Например,

¹ Пчелинцев С. В. Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики Корея... — С. 171.

² Там же. — С. 171–172.

³ Там же. — С. 172.

в Сингапуре была изменена роль президента — он стал верховным арбитром для правительства, создаваемого в условиях системы доминирующей партии, по двум аспектам: а) рациональному использованию золотовалютных резервов и инвестиций и предотвращению растраты государственных ресурсов; б) централизации государственного управления, предотвращению восстановления патронажных связей. Так, правительство не может распоряжаться золотовалютными резервами страны без разрешения президента, который также обладает правом вето при назначении кандидатов на пост верховного судьи, начальника генерального штаба и начальника полиции¹.

В свою очередь, успешная институционализация заложила основы эффективной работы правительства в социально-экономической сфере, что укрепляло доверие граждан. В Сингапуре значительными темпами шло возведение жилья и жилищной инфраструктуры, социальных объектов, осуществлялось субсидирование тех видов деятельности, которые значительно увеличивали процент занятости населения². При этом такая государственная стратегия соответствовала культурному наследию населения Сингапура, для которого характерно уважительное отношение к авторитету государства, возведение труда в ранг личного долга, бережливость и уважение к знаниям, готовность к изменениям при условии, если сохраняется преемственность в развитии и обеспечивается стабильность³.

Вместе с тем следует отметить важность системы образования в воспитании класса бюрократов, а также

¹ Quah J. S. T. Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore... — P. 29.

² Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый ^ История Сингапура 1965–2000 гг. ... — С. 87, 144.

³ Там же. — С. 396.

особенности неформальных связей, которые способствовали развитию государства и которые можно обозначить в качестве конструктивного неформального взаимодействия. В частности, П. Эванс отмечает, что послевоенное развитие Японии было обусловлено наличием «влиятельной и талантливой бюрократии», поскольку государственные ведомства привлекали самых талантливых выпускников самых престижных университетов в стране в условиях, когда руководящие государственные должности считались самыми престижными в общественном мнении¹.

При этом принцип меритократии при формировании класса бюрократии Японии, проявлявшийся в реализации «веберовской модели» бюрократии, осуществляющей свои личные интересы, действуя в соответствии с предписанными нормами и правилами, а не используя имплицитные возможности государственной службы, применялся параллельно с развитием внутренних и внешних неформальных связей. К ним, прежде всего, относятся сети выпускников — гакубатсу вузов, из которых осуществляется рекрутирование кандидатов на государственные должности, которые придают бюрократии как классу внутреннюю устойчивость и корпоративную идентичность, что не может быть обеспечено принципом меритократии.

Однако характер и последствия данных неформальных связей зависят от строгого процесса отбора, через который их участники проходят при поступлении на государственную должность². Таким образом, главным условием вступления в эту неформальную сеть государственных служащих, объединенных годами обучения в высшем

¹ Evans P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. — Princeton: Princeton Univ. Press, 1992. — P. 48.

² Там же. — P. 49.

учебном заведении, являются не патронажно-клиенталистские отношения, а знания и умения кандидатов, что позволяет усилить формальные правила неформальным взаимодействием.

Между тем П. Эванс подчеркивает и значительную роль внешних неформальных связей бюрократии с обществом. Так, политика японского правительства по развитию промышленности зависит от наличия связей между соответствующими министерствами и крупными промышленными предприятиями. В качестве примера таких связей можно указать т. н. «дискуссионные советы», которые выступают официальной платформой, объединяющей бюрократов и предпринимателей за одним столом с целью обсуждения трудностей, которые испытывают вторые, и тех мер, которые могут принять первые¹. Более того, связь между бюрократией и бизнесом усиливается в рамках институционализированного «синдрома вращающейся двери» — вышедшие на пенсию чиновники занимают руководящие позиции в частных корпорациях или корпорациях с государственным участием, но не на основе собственного выбора, а в соответствии с предписанием того министерства, в котором он работал².

Данный синтез внутренних и внешних полуофициальных связей П. Эванс обозначает как «встроенную автономность» государства как главный детерминант экономического развития Японии, а также стран Юго-Восточной Азии. Иными словами, неформальные институты могут иметь положительное влияние на функционирование государственного механизма только в том случае, если они встраиваются и дополняют формальные институты.

¹ Evans P. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation... — P. 49.

² Там же. — P. 50.

Например, профессионализм выпускников высших учебных заведений Японии, ставящих свое продвижение по карьерной лестнице в зависимость от достижения государственных целей, является главным условием выстраивания их эффективного взаимодействия с предпринимателями, не превращаясь в трансфер-класс¹.

В данном контексте представляется важным рассмотреть негативный опыт Бразилии и Индии по модернизации государства в условиях отсутствия внутреннего этоса бюрократического аппарата. В частности, в Бразилии фрагментированность государственных служащих, несмотря на прохождение большинством из них формального отбора в соответствии с принципом меритократии, обусловила их «антигосударственное» поведение в плане максимизации своих частных интересов, катализаторами которого стали: а) нестабильность политической системы, в рамках которой отсутствовали перспективы карьерного роста; б) низкий уровень заработной платы².

Фрагментированность бюрократического аппарата также сыграла негативную роль в Индии, предопределив рассогласованность интересов центрального аппарата и штатов и конкуренцию между чиновниками за доступ к наиболее «доходным» позициям с точки зрения возможности получения дивидендов от использования должностных полномочий и неформальных связей с предпринимателями, которые использовали их для получения определенных привилегий³.

¹ Evans P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation...*

² Саблин К. С. *Государство развития: опыт зарубежных стран и Россия // Научные труды Донецкого национального технического университета. Сер.: экономическая. — 2011. — № 40-1. — С. 37.*

³ Там же. — С. 38.

Таким образом, основой реформирования системы государственного управления в странах Юго-Восточной и Восточной Азии стали приверженность руководства партий власти принципу меритократии, а также бескомпромиссная всеохватывающая борьба с коррупцией, которая превратила ее в высоко рискованное предприятие с достаточно низким вознаграждением, в сравнении с честной работой.

Вместе с тем следует отметить умелое использование руководством этих стран потенциала неформальных связей, негативные стороны которых были усечены посредством их институционализации в рамках принципа «встроенной автономии», подразумевающей наличие высокопрофессионального бюрократического аппарата, члены которого выстраивают эффективные, основанные на рациональном подходе взаимоотношения как внутри государственных институтов в аспекте взаимного уважения профессиональных навыков и умений, так и с представителями бизнес-структур в контексте долгосрочного развития, при котором рост государственного благосостояния связывается с личными карьерными, статусными и финансовыми интересами.

В целом, пример стран Юго-Восточной и Восточной Азии доказывает, что «экономическое чудо» становится возможным не благодаря формальной декларации развития, политической и экономической модернизации, а в результате каждодневной форсированной работы при осознании того, что только так можно обеспечить и собственное благополучие, и благополучие нации.

В этом аспекте представляется целесообразным выделить систему государственного управления этих стран в отдельную модель — азиатскую реалистическую. Она имеет ряд схожих моментов с европейской реалистической,

однако существенные отличия свидетельствуют о ее эндемичном характере.

В частности, следует отметить, что главным объединяющим моментом для обеих моделей является готовность политической элиты к радикальным переменам в системе государственного управления, обусловленная задачей сохранения государственности. В свою очередь, краеугольным принципом реформирования стала взаимосвязь общественного и частного интереса, которая предопределила формирование рационального бюрократического аппарата. Однако скорость реформирования была различной: фактически столетие для европейской модели и несколько десятилетий — для азиатской модели, что обусловлено, с одной стороны, тем, что политические элиты стран Юго-Восточной и Восточной Азии имели перед собой наглядный пример в лице европейских государств, с другой — критической важностью временного ресурса при стремлении выйти из состояния системного кризиса.

При этом в контексте методов реализации реформ общим является «просвещенный авторитаризм», который устанавливает границы и обязанности государственной власти при наличии у политической элиты свободы в определении курса развития и методов его реализации. Только если в европейской модели этот период совпал с монархической формой правления, сменившейся республиканской, при которой триггерами реформ стали политические партии, то в азиатской модели авторитаризм был установлен при республиканской форме правления.

В качестве общей характеристики также следует отметить и инкорпорирование неформальных практик в систему государственного управления для повышения ее

эффективности при учете особенностей национального менталитета. Однако если отличительной характеристикой европейского национального самосознания является индивидуализм, а такой синтез осуществлялся на базе правового регулирования, то коллективизм азиатской модели предопределил встраивание системы межличностных отношений в систему государственного управления через: а) создание фильтра предпочтений для определенной категории кандидатов на административные должности, в целом отбираемых по их профессиональным качествам (отбор кандидатов среди выпускников одного учебного заведения); б) создание неформальной платформы взаимодействия с бизнес-структурами при сохранении разграничений между политикой и экономикой и предотвращении сращивания средств управления с бюрократическим аппаратом («встроенная автономность» и «дискуссионные советы»).

Вместе с тем существенным отличием азиатской модели является во многом агрессивная борьба с коррупцией в системе государственного управления, в то время как в европейской модели главное внимание уделялось переориентации бюрократического штата на клиента через внедрение элементов рынка (кванго — полугосударственные организации по предоставлению государственных услуг населению), что, как и в случае с инкорпорированием неформальных практик в систему государственного управления, вероятнее всего, связано с особенностями национального менталитета, т. е. патернализмом азиатского общества и индивидуализмом европейского.

Таким образом, общая логика развития обеих моделей предполагала следующую логическую цепочку, которую можно представить в виде нижеследующей схемы.

Логика реформирования системы государственного управления в странах Западной Европы и Юго-Восточной и Восточной Азии



Однако, несмотря на наличие общей логики реформирования, существуют и различия, обусловленные двумя факторами: а) временной ресурс, обусловивший естественность процесса в европейских странах и определенную его искусственность в азиатских; б) национальная ментальность, детерминировавшая различия в подходах к образу идеального государства — индивидуализм европейцев и патернализм и коллективизм азиатов.

В систематизированном виде сравнительный анализ двух моделей можно представить в виде нижеследующей таблицы.

Сравнительный анализ европейской и азиатской моделей государственного управления

ОБЩЕЕ	РАЗЛИЧИЯ		
<p>Готовность политической элиты к реформам;</p> <p>включение неформальных практик в систему государственного управления;</p> <p>«просвещенный авторитаризм»;</p> <p>принцип каузальности общественного и личного интереса</p>	<i>Критерии</i>	Европейская модель	Азиатская модель
	<i>Период реформирования</i>	Столетие (XIX–XX вв.)	Четыре десятилетия (1960–1990-е гг.)
	<i>Характер реформирования</i>	Естественный	Искусственный — инкорпорирование зарубежного опыта
	<i>Актор «просвещенного авторитаризма»</i>	Монарх	Политические партии
	<i>Особенности национального самосознания</i>	Индивидуализм	Патернализм, коллективизм
	<i>Механизмы инкорпорирования неформальных практик в систему государственного управления</i>	Через нормативно-правовую систему	Через создание полуофициальных платформ рекрутирования чиновников и взаимодействие с бизнес-сообществом
	<i>Стратегические цели развития бюрократического аппарата</i>	Создание клиентоориентированной бюрократии	Борьба с коррупцией и патронажно-клиенталистскими связями

Глава II

МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НОВЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: РОЛЬ НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

2.1. Сущность понятий «формальные» и «неформальные» институты

Проанализированные в предыдущей главе европейская и азиатская реалистические модели государственного управления не могут быть применены в качестве теоретического конструкта для анализа ситуаций в ряде государств, отличающихся от них как по уровню социально-экономического развития, так и политического развития. На это может указывать и тот факт, что в западной научной литературе в конце 1980-х — начале 1990-х гг. применительно к рассмотренным государствам Юго-Восточной и Восточной Азии было концептуализировано определение «developmental», что означает «опытно-конструкторский, экспериментальный». Эта модель системы функционирования государственных институтов создавалась по принципу «сверху вниз» со значительным вмешательством государства в экономику: планирование, сильный государственный сектор в экономике, государственное определение приоритетных секторов экономики¹. По факту,

¹ Haggard S. Developmental States. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992. — P. 42.

цель экономического развития определяла необходимость повышения эффективности государственного управления, поскольку только сильное государство с его ресурсами могло обеспечить экономический рывок.

В свою очередь, для характеристики стран с неэффективными, слабыми государственными институтами, к которым относятся страны постсоветского пространства и страны, получившие независимость в результате процесса деколонизации, вводилось понятие «predatory/weak state» в значении «хищническое/слабое государство», которое подразумевает, что функционирование данной модели происходит без кардинальных, экспериментальных трансформаций в их институциональных системах со стороны политической элиты, нацеленной на удовлетворение узкокорыстных интересов¹.

В этом аспекте важно подчеркнуть, что в настоящее время международные организации используют различные методики для классификации стран мира по уровню их развития, в основе которых — экономические показатели. В частности, ООН выделяет государства с развитой экономикой (*developed economies*), развивающиеся государства (*developing economies*) и (*transition economies*), в которых страны и территории, такие как Сингапур, Южная Корея и Гонконг, относятся к группе развивающихся стран (*developing economies*), а Япония — к развитым (*developed economy*)². В свою очередь, МВФ в своей классификации относит все эти страны к категории развитых/продвинутых (*advanced economies*)³.

¹ Haggard S. *Developmental States...* — P. 42.

² UNCTADSTAT: Development status groups and composition (12.07. 2019) // URL: https://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/DimCountries_DevelopmentStatus_Hierarchy.pdf

³ World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook

Принимая во внимание, что в основе данных классификаций лежат социально-экономические показатели, которые не являются предметом анализа в данном исследовании, представляется целесообразным введение понятия «новые независимые государства» — постколониальные и посткоммунистические государства, обозначившие курс на имплементацию европейской модели государственного управления, но, в отличие от рассматриваемых стран Юго-Восточной и Восточной Азии, сохранившие неформальные практики политического взаимодействия, подрывающие эффективность формальных государственных институтов.

Исходя из этого, можно утверждать, что данные страны представляют собой отдельную модель государственного управления, не сводимую к европейской или азиатской реалистическим моделям. Ее название может быть определено путем синтеза двух определений: с одной стороны, в терминологии М. Оболонского, она имперская, т. е. основанная на системе патронажно-клиенталистских связей¹, с другой стороны, инверсионная, предполагающая «использование формальных механизмов для получения неформальных дивидендов»², а не задействование потенциала неформального взаимодействия для повышения эффективности формальных институтов. Соответственно, если в азиатской и европейской реалистических моделях важную роль играют формальные государственные институты, представляется, что в имперской инверсионной

Database (January 2020) // URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

² Engvall J. Why are public Offices Sold in Kyrgyzstan // Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State» Social and Political Changes in a Post-Soviet Society / Ed. M. Laruelle and J. Engvall. — London. — P. 40–41.

модели, основанной на системе патронажно-клиенталистских связей, определяющее значение имеют неформальные институты.

Цель данной главы состоит в том, чтобы выявить сущность и основные характеристики формальных и неформальных институтов для создания теоретической матрицы сравнительного анализа всех трех моделей, необходимой для: а) определения модели государственного управления Кыргызстана; б) определения тех факторов, которые может использовать Кыргызстан для расширения своего «окна возможностей» и создания повышения эффективности системы государственного управления.

В целом, предлагаемые определения формальных и неформальных институтов коррелируют с определениями инклюзивных и экстрактивных институтов, предложенных Дж. Робинсоном и Д. Аджемоглу. Так, российский политолог В. Гельман предлагает следующие определения приведенным типам институтов:

– неформальные институты — незафиксированные законодательно системы государственно-общественного взаимодействия, основанные на межличностных договоренностях и кулуарных консенсусах (система родоплеменных, клановых, финансово-промышленных группировок и т. д.);

– формальные институты — системы государственно-общественного взаимодействия, основанные на действующих нормативно-правовых актах, конституционных нормах, утвержденных распоряжениях и постановлениях (парламента, судов, правительства, правоохранительных органов и др.)¹.

¹ Гельман В. Демократия избыточная или недостаточная? (И вновь о природе политической системы современной России) // Pro et Contra. — 1998. — Т. 3. — № 4. — С. 168.

Как показал анализ европейской и азиатской моделей государственного управления, в любом государстве функционируют как формальные, так и неформальные институты. Однако для его интенсивного развития решающее значение имеет факт доминирования первых или вторых. В первом случае отмечается положительная динамика (например, положительный эффект от «встроенной автономности» в Японии), во втором — отрицательная, обусловленная фиксированием государства в прежней «колее» функционирования ввиду инерционного потенциала неформальных институтов (например, коррупции, борьба с которой в Сингапуре рассматривалась в качестве краеугольного камня повышения эффективности государственного управления).

Важность формальных политических институтов обусловлена тем, что они являются базисом для артикуляции и достижения общественных интересов, снижая уровень недоверия и напряженности в обществе¹, что Ли Куан Ю обозначил в качестве приоритетной цели проводимых реформ, т. е. ответ на социальный запрос.

По сути, общественные интересы создаются в процессе институционализации, которая определяется С. Хантингтоном как построение автономных, сложных, интегрированных и гибких институтов, что предполагает:

- высокий уровень адаптации института к внешним условиям — несмотря на смену власти, изменение функциональности институт продолжает функционировать;
- высокий уровень сложности института — чем более сложная, разветвленная система организации института, тем более он устойчив к внешней турбулентности;
- высокий уровень автономности института — институт не является проводником частных интересов,

¹ Huntington S. Political Development and Political Decay // World Politics. — 1965. — Vol. 16. — № 3. — P. 411.

он является носителем собственных интересов, обусловленных его функциональностью;

– высокая степень целостности института — соблюдение внутренних правил взаимодействия и функционирования подразделений института¹.

Соответственно, с точки зрения Хантингтона, формальные институты предполагают сдерживание личных интересов ради достижения общих целей и характеризуются профессионализмом, единством и дисциплиной бюрократического аппарата. Они должны быть одновременно централизованными, плюралистичными и автономными по отношению к узкочастным интересам. В свою очередь, данная автономность вырабатывается в результате действия двух механизмов: а) основанного на принципе меритократии отбора кадров в штат институтов; б) структурной сложности институтов, представляющей собой систему фильтров в продвижении по карьерной лестнице.

По мнению Хантингтона, постепенное продвижение чиновников и политиков по карьерной лестнице способствует, с одной стороны, дерадикализации их деструктивных интересов и мнений, с другой — получению ими пула знаний об особенностях функционирования института изнутри².

В целом, описанные теоретические положения нашли отражение в рассмотренных европейской и азиатской реалистических моделях государственного управления. В частности, реформы государственной службы в Великобритании и Сингапуре преследовали цель создания эффективной бюрократической машины, которая, с одной стороны, состоит из профессионалов, выполняющих свои функции, представляя государство перед обществом, на

¹ Huntington S. Political Development and Political Decay... — P. 403.

² Там же. — P. 402.

высоком уровне качества, с другой — создает условия для удовлетворения личных амбиций бюрократов.

Следовательно, автономность политических институтов подразумевает не только ограничение пропасти между интересами общества и государства, но и процесс поиска компромисса между государственной целесообразностью и общественными интересами. Представляется, что в этом контексте наилучшими примерами государственно-общественного взаимодействия являются «дискуссионные советы» в Японии, создающие платформы для коммуникации бизнес-сообществ и государства, а также обязанность чиновников Сингапура по выходным дням участвовать в гражданских инициативах.

В условиях же имперской инверсионной модели государственного управления в государственные институты проникают группы, которые не следуют установленным правилам и процедурам и дестабилизируют их изнутри, продвигая личные интересы. Как результат, формируются экстрактивные институты, которые противоречат сущности рационального государства, если сформулировать ее в терминологии Вебера, как монополии легитимного насилия посредством закона. Без этой монополии государство не может играть роль центрального арбитра, устанавливающего универсальные законы и социальный порядок, обеспечивать социальные гарантии и регулировать экономическую сферу.

В имперской инверсионной модели государственного управления доминирование неформальных институтов является результатом незаконченной рационально-бюрократической трансформации и неполного разделения политики и экономики в результате произошедшего социально-экономического катаклизма (распад СССР, или падение мировой колониальной системы). В этом отношении

очевиден факт использования должностного положения в целях получения экономических привилегий. В результате, в экономике определяющим становится рентоориентированное поведение политиков и чиновников, которое блокирует экономическое развитие государства, поскольку процесс незаконного передела собственности превращается в доминанту политической жизни, и вывод его в формальное политическое поле чреват потерей ими своих позиций в нем, что, в свою очередь, определяет их нацеленность на сохранение status quo и стагнационный потенциал¹.

По мнению российского политолога А. Рябова, наиболее точным определением группировок с такой стратегией поведения является «трансфер-класс» — «высокоресурсные» группировки, источником обогащения и, соответственно, сохранения доминирующих позиций в политическом поле которых является имеющийся доступ к государственным резервам и возможность оказания влияния на их перераспределение, что способствует созданию «рентного государства»², которое фактически синонимично понятию хищнического/слабого государства, предложенного Эвансом. Сущностной характеристикой последнего является свободный переход чиновников в разряд бизнесменов через развитую систему коррупционных схем, гарантирующих получение административной ренты. В свою очередь, существуют разнообразные механизмы получения этой ренты:

¹ Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами: мировая политика и Центральная Азия // URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/559/55956fb39207dbd6dd783339b4b5b7e4.pdf>

² Рябов А. Промежуточные итоги и некоторые особенности постсоветских трансформаций (26.08.2010) // URL: <http://nmbny.eu/news/xlbris/2837.html>

- создание чиновниками теневых частных предприятий;
- использование государственных ресурсов и оборотования государственных предприятий для открытия частного бизнеса;
- предоставление государственных кредитов на выгодных условиях третьим лицам за определенную плату;
- продвижение тендерных заявок определенных компаний на выполнение государственного заказа за материальное вознаграждение¹.

В результате, в условиях доминирования неформальных политических институтов формирование экономического капитала происходит не через присвоение средств производства, а через присвоение административных средств управления. По сути, происходит превращение политики в разновидность бизнеса, когда политические ресурсы открывают доступ к ресурсам экономическим.

Таким образом, проведенный анализ специфики функционирования неформальных институтов в рамках имперской имитационной модели государственного управления позволяет сделать ряд замечаний относительно их отличий от формальных институтов:

во-первых, основная цель их функционирования — это удовлетворение узкочастных интересов бюрократов, что нарушает государственно-общественное взаимодействие;

во-вторых, закрытость неформальных институтов для профессионалов обуславливает фактическую стагнацию этих институтов;

в-третьих, сращивание экономики и политики, предполагающее рентоориентированное поведение государственных служащих и развитую систему коррупционных схем, обуславливает блокирование экономического

¹ Рябов А. Промежуточные итоги и некоторые особенности постсоветских трансформаций...

развития, требующего генерирования унифицированных правил взаимодействия для всех акторов экономической деятельности.

Более детальный анализ различий между формальными и неформальными институтами можно представить в виде нижеследующей таблицы.

Таблица 2

**Сравнительный анализ формальных
и неформальных институтов**

Критерии	Формальные институты	Неформальные институты
<i>Регламентация отношений</i>	Жесткая стандартизованная субординация (бюрократия)	Персонализированный тип взаимодействия (бюрократизм)
<i>Форма регламентации отношений</i>	Писанные правила: НПА (позитивное право)	Неписанные правила: межличностные договоренности, традиции, обычаи (обычное право)
<i>Сфера функционирования</i>	Правовое поле	Внеправовое поле
<i>Подотчетность гражданам</i>	Открытые	Закрытые
<i>Возможности к трансформации и экономическому росту</i>	Дискретность	Инертность
<i>Действующие акторы</i>	Профессионалы	Кланы
<i>Цель</i>	Установление связки между общественными и частными интересами	Удовлетворение узкочастных интересов

2.2. Проблемы государственного управления в условиях доминирования неформальных институтов в новых независимых государствах

Проведенный в предыдущем параграфе анализ специфики неформальных институтов, заложив базис для понимания основ функционирования имперской инверсионной модели, тем не менее не раскрывает причин неэффективности данной модели и необходимости ее реформирования. Ввиду этого в рамках данного параграфа представляется целесообразным рассмотреть негативные результаты функционирования экстрактивных институтов.

Во-первых, данные институты способствуют установлению т. н. «порядка ограниченного доступа» — понятие, введенное в политологический дискурс американскими политологами Д. Нортон, Дж. Уоллисом, С. Уэббом и Б. Вайнгастом для характеристики политических систем девяти развивающихся государств: Демократической Республики Конго, Мозамбика, Замбии, Бангладеш, Филиппин, Индии, Мексики, Чили, Южной Кореи, исследуемых в период с 1950 по 2007 гг.¹ Согласно данным ученым, порядок ограниченного доступа — это незафиксированная формально система политико-экономической договоренности между элитными группами, которая, базируясь на патронажно-клиенталистских отношениях, координируемых системой рент, с одной стороны, сдерживает применение насилия, с другой стороны, ограничивает возможность создания конкурирующих структур — как политических,

¹ North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. Limited Access Orders. An Introduction to the Conceptual Framework // In the Shadow of Violence. Politics, Economics and the Problems of Development. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2013. — P. 10.

так и экономических¹. Следовательно, центральным элементом данного порядка является система рент, которая гарантирует привилегии членам этого порядка в политической и экономической сферах, в которых «окно возможностей» закрывается в узком смысле для конкурентов, а в широком смысле — для любых инноваций и развития. Иными словами, элитные группировки обогащаются и наращивают власть за счет населения, устанавливают барьеры для вхождения новых игроков на рынок страны². При этом сдерживание насилия в отношениях между элитными группировками, обусловленное стремлением сохранить существующие привилегии, не означает стабильности данного порядка, который может под влиянием экономического кризиса привести либо к усилению авторитарных тенденций, как, например, в Чили в 1970-х гг., либо к социальной турбулентности, как в Конго в 1990-х гг.³

Исходя из определения, сформулированного Д. Нортом, Дж. Уоллисом, С. Уэббом и Б. Вайнгастом, рассмотренные европейская и азиатская реалистические модели государственного управления относятся к категории «порядка открытого доступа», при котором любой гражданин имеет возможность получить должность в государственном секторе или свободно осуществлять экономическую деятельность, если его поведение и навыки отвечают общепринятым стандартным требованиям (в контексте того, что они не имеют персонализированного характера), а положения закона применимы к каждому гражданину⁴.

¹ North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. Limited Access Orders. An Introduction to the Conceptual Framework... — P. 3.

² Robinson J., Acemoglu D. Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty...

³ North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. Limited Access Orders... — P. 8.

⁴ Там же. — P. 16.

Во-вторых, будучи встроенными в «порядок ограниченного доступа», экстрактивные институты не автономны в аспекте оказания на них влияния различных групп интересов — семьи, клана, религиозной или этнической общины и др., что, во-первых, обуславливает их нестабильность, во-вторых — их коррупционную природу.

Как отмечает С. Хантингтон, если власть может быть свергнута небольшой группой или изменит свой политический курс под влиянием нескольких долларов, то политические институты не обладают автономностью¹. Вместе с тем он подчеркивает, что если институт не обладает внутренней автономностью, то он может стать объектом манипуляций внешних акторов, когда власть может быть свергнута в результате материальной поддержки, оказанной недовольным своим положением оппозиционным лидерам представителями иностранного государства².

В этом контексте борьба с коррупцией в странах азиатской реалистической модели государственного управления выступает в качестве необходимого условия сохранения не только стабильности, но независимости государства, способствуя устранению взаимосвязи между государственной должностью и неформальными экономическими дивидендами, повышая уровень предоставляемых государственных услуг и, соответственно, укрепляя легитимность правящей политической элиты.

В-третьих, экстрактивные институты порождают проблему «конституции без конституционного процесса», когда прописанные в конституции нормы не имеют действительного влияния на политические процессы. Данная проблема была сформулирована Г. У. Окот-Огендо как

¹ Huntington S. Political Development and Political Decay... — P. 401–402.

² Там же.

конституционный парадокс, являющийся результатом отсутствия предварительного процесса конституционализации — процесса интернализации конституции¹. Он указывает на то, что конституция в ряде развивающихся стран, во-первых, воспринимается как инструмент демонстрации независимости государства, во-вторых, не обладает характеристиками незыблемости и неприкосновенности, что обуславливает внесение поправок в основной закон государства, его пересмотр, эксперименты с формами правления и т. д., нацеленные не на ограничение и контроль власти, а ее усиление². По сути, законы в таких государствах прописаны и имеют юридическую силу, но по факту они не воспринимаются в качестве обязательных ни населением, ни политиками, ни чиновниками, которые ответственны за трансляцию примера соблюдения закона среди населения.

Исходя из этого, используя терминологию американского политолога профессора Принстонского университета У. Мерфи, можно утверждать, что в этих странах отсутствуют два базисных элемента «политической химии», необходимые для развития устойчивых политических институтов: а) конституция (в контексте либерально-демократической дефиниции), которая содержит принципы разделения властей и ограничения власти правительства, регулирования политических процессов и защиты прав граждан; б) политическая культура, нормы которой могут быть трансформированы и восприняты населением как руководство политического поведения под влиянием

¹ Okoth-Ogendo H. W. O. Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox // Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary Greenberg / Ed. S. N. Kartz, B. Oliviero and S.C. Wheatley. — New York, 1993. — P. 67.

² Там же. — P. 68.

приверженности официальных лиц государства принципу верховенства закона, прописанного в конституции¹.

Опыт стран Европы особенно показателен в данном аспекте. Во-первых, ограничение власти монарха было инициировано самим монархом (просвещенный авторитаризм), что, с одной стороны, способствовало сохранению монархии как института в условиях противоречий между претендентами на трон, с другой — устанавливало общие правила игры для всех политических группировок. Во-вторых, заложило основу формирования гражданской политической культуры, гарантируя гражданам определенный набор прав и соблюдения положений писанных законов².

Соответственно, возможность создания инклюзивных институтов существует в любом обществе только в результате соединения воли политической элиты к изменениям и особенностей политической культуры³. В этом контексте целесообразно отметить утверждение бразильского экономиста и социолога Луиса Карлоса Брессера-Перейра о том, что институты можно импортировать, но нельзя экспортировать⁴. Так, страны Юго-Восточной и Восточной Азии «импортировали», прежде всего, основообразующий принцип государственного управления европейской реалистической модели — каузальную зависимость частного интереса политика/чиновника от реализации общественного/государственного интереса,

¹ Murthy W. Constitution, Constitutionalism, and Democracy// Constitutionalism and Democracy / Ed. D. Greenberg, et al. — Oxford, 1993. — P. 7.

² Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs. — 1997. — Vol. 76. — № 6. — P. 26–27.

³ Huntington S. Political Development and Political Decay... — P. 418.

⁴ Цит. по: Przeworski A. Institutions Matter? // Government and Opposition. — 2004. — Vol. 39. — № 4. — P. 540.

нацеленного на долгосрочную перспективу. В терминологии Готиера, азиатские лидеры выступили в качестве ограниченных законом и ответственностью перед населением, требовавшим честного правительства, «максимизаторов» своего личного интереса, возглавив страны, которые вышли на передовые позиции в мировой экономике. Представляется, что материализация данной формулы нашла свое самое яркое воплощение в привязке заработной платы чиновников к росту заработных плат в частном секторе — как индикаторе хорошей работы чиновников.

В свою очередь, страны имперской инверсионной модели (ряд постколониальных стран Африки, Ближнего Востока и Южной Азии), по мнению Л. Андерсон, приоритизировали сам факт выхода из колониальной зависимости через внешнее копирование атрибутов европейского национального государства, нежели сущность их функционирования. Их политические системы стали носить гибридный или неотрадиционный характер: трансформации подверглись как установленные формальные бюрократические институты, так и местные традиционные социальные и политические структуры, что привело к тому, что ни первые, ни вторые не могли работать эффективно¹.

В результате, государство не развивается, а консервирует статус-кво элитных группировок, которые фактически эксплуатируют государство, манипулируя границами между государством и сферой личных интересов. Возникает т. н. эффект «карго» — имитирование реформ без реального их содержательного наполнения с целью получения определенных бенефиций. (Название произошло от религиозного движения на островах Меланезии: в XIX–XX вв. европейским колонизаторам и американским

¹ Anderson L. Antiquated before They Can Ossify: States That Fail before They Form... — P. 10, 12.

военным в период второй мировой войны, высадившимся на острова, самолетами доставлялись грузы (карго), часть продуктов перепадала местным племенам; впоследствии аборигены с целью привлечения этих самолетов, веря в их божественную природу, стали возводить копии инфраструктуры аэропортов¹.)

В научной литературе по данной проблематике указывается на внешние и внутренние причины дисфункций политических систем новых независимых государств. К **внутренним причинам** неэффективности формальных государственных институтов развивающихся государств относят высокий уровень социальной поляризации. По мнению С. Хантингтона, в обществе с множеством различных социальных страт доступ к власти той или иной группы ограничен наличием большого количества групповых интересов и материальных возможностей, которые необходимо учитывать в политической конкуренции². Следовательно, чем более фрагментировано общество по горизонтальным линиям социального взаимодействия, тем меньше вероятность того, что доминирующая группа может узурпировать власть, превратив формальные государственные институты в инструменты распространения своего влияния, а не генератора общественных интересов.

Вторая причина состоит в том, что в развивающихся государствах политическая элита в условиях «порядка ограниченного доступа» не видит смысла и выгоды в соблюдении буквы закона и установлении формальных институтов, которые в западноевропейских государствах выступали в качестве необходимых инструментов регламентации политической борьбы и снижения уровня

¹ Мюллер К. Самолетопоклонники (22 февраля 2012 г.) // URL: <http://www.nat-geo.ru/planet/39193-samoletopoklonniki/>

² Huntington S. Political Development and Political Decay... — P. 419.

социальной напряженности, т. е. механизмов социализации политики и власти в силу следующих факторов. Во-первых, формальные институты имплицитно подразумевают развитие национальной экономики, что, в свою очередь, ведет к перераспределению капитала и власти и потере ими статус-кво в политической системе — так называемое «созидательное разрушение»¹; во-вторых, как следует из европейского опыта государственного строительства, сопутствующей трансформацией в этом контексте является повышение требований к власти, что, в свою очередь, способствует дальнейшему укреплению, развитию и стабилизации функционирования формальных институтов через создание эффективного бюрократического аппарата. Данная взаимозависимость между «созидательным разрушением» и дальнейшим повышением требований к власти и детерминирует вторую причину отказа от внедрения формальных институтов, а именно: значительные издержки на сохранение своих позиций, профессионализм для чиновников и стратегическое мышление для политиков. В условиях же функционирования экстрактивных институтов эффективным способом разрешения политического кризиса, как правило, становятся поправки к конституции, позволяющие восстановить баланс сил в политической системе².

Третья причина состоит в том, что в постколониальных государствах после обретения независимости не появилось сильных, с жесткой дисциплиной институционализированных партий, которые бы в корне отличались от партийных институтов, функционирующих там на базе

¹ Robinson J., Acemoglu D. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty...*

² Okoth-Ogendo H. W. O. *Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Parado...* — P. 69, 71, 73.

личных связей, привязанностей членов организации партийному лидеру, а также постоянной конкуренции за ресурсы, что ведет к их ослаблению и деградации¹.

Л. Андерсон в этом контексте подчеркивает, что в условиях разрушенных традиционных моральных ценностей государственно-общественного взаимодействия и неоформленных новых трансформируется суть политической борьбы: вместо идеологического противоборства подвергается сомнению легитимность формальных государственных институтов².

Другим фактором, детерминирующим слабость таких партий, является их размер, а именно: массовые партии со слабой дисциплиной не являются локомотивом политического развития. В частности, созданная президентом Египта Нассером в 1953 г. Партия либерального освобождения включала 6 млн членов, но была слишком громоздкой для ее эффективного управления и просуществовала всего 6 лет. При этом с аналогичными проблемами столкнулся и Национальный социалистический союз Египта, созданный в 1962 г. вместо Партии либерального освобождения³. С. Хантингтон также указывает на существующую каузальную связь между наличием большого количества партий в развивающихся государствах и их политической нестабильностью. Исходя из этого, он заключает, что в условиях развивающихся стран наиболее благоприятным вариантом развития было бы создание одной или двух сильных партийных организаций, функционирование которых заложит организационные основы других формальных институтов⁴.

¹ Huntington S. Political Development and Political Decay... — P. 425.

² Anderson L. Antiquated before They Can Ossify... — P. 12.

³ Huntington S. Political Development and Political Decay... — P.426.

⁴ Там же. — P. 427

Следовательно, институт партии в современном рациональном государстве западного образца должен выступить альтернативой утративших силу традиционных политических институтов и главным локомотивом политических изменений¹. Как свидетельствует европейский опыт государственного строительства, первоначально, в условиях господства традиционных институтов, политические партии играли ограниченную роль в политических системах европейских государств. Однако впоследствии они стали приобретать всё больший вес, поскольку способствовали расширению участия граждан в политических процессах в конституционных рамках, размывая таким образом замкнутость традиционных институтов (например, сословного парламента феодального общества) и способствуя легитимации последних, исходя из принципа народного суверенитета². В дальнейшем партии превратились в единственный политический институт, который может стать источником власти, стабильности и легитимности, являясь воплощением народной воли и государственного интереса.

Внешние причины связаны с влиянием, которое оказывают на новые независимые государства международные финансовые институты и иностранные правительства, предоставляя им материальную поддержку в рамках стабилизационных программ на определенных условиях. Ф. Фукуяма указывает на тот факт, что новым независимым государствам предписывалось сокращать сферу государственных полномочий, что в теории предполагало усиление государственных институтов в ограниченном социально-политическом пространстве, но на

¹ Huntington S. Political Development and Political Decay... — P. 424.

² Там же.

практике результировало в одновременное сокращение как функционала, так и устойчивости этих институтов¹. Так, условия предоставления финансовой помощи использовались элитами развивающихся государств в качестве предлога для сокращения полномочий формальных государственных институтов в таких сферах, как инфраструктура, образование, медицина и др., при одновременном усилении неформальных институтов, увеличивая численность патронажно-клиенталистского бюрократического штата как своей опоры в борьбе за сохранение статус-кво². В результате, не были созданы необходимые условия для развития государства, такие как: стабильность, независимая судебная система, верховенство закона, конструктивная конкуренция, нацеленная на стимулирование производителей к разработке новых технологий³.

В этом аспекте Ф. Фукуяма отмечает, что фокус на обязательности либерализации политических систем развивающихся государств в условиях отсутствия там устойчивых политических и административных институтов, функционирующих в соответствии с принципом верховенства закона, которые могут обеспечить успешное осуществление либеральных реформ, детерминируют фактический провал последних⁴. Иными словами, данные программы либерализации нацелены на решение задачи трансформировать политические системы развивающихся государств в современные развитые либеральные демократии при условии, что в данных государствах уже

¹ Fukuyama F. The Imperative of State Building // Journal of Democracy. — 2014. — Vol. 15. — № 2. — P. 26.

² Там же. — P. 27.

³ Stiglitz J., Squire L. Is International Development Possible? // Foreign Policy. — 1998. — № 110. — P. 149–150.

⁴ Fukuyama F. The Imperative of State Building... — P. 27.

существуют рациональные формальные, инклюзивные институты, что детерминирует неэффективность и, более того, негативный характер влияния этих программ на политические системы развивающихся стран.

Вместе с тем следует отметить, что политический истеблишмент самих новых независимых государств идет по пути меньшего сопротивления, приоритезируя получение сиюминутных выгод от реализации программ либерализации, которые одновременно рассматриваются в качестве моментального средства выхода из кризиса без напряженной работы, самопожертвования, терпения и постоянного анализа и прогнозирования предпринимаемых мер по улучшению ситуации¹.

Таким образом, основная проблема дисфункций политических систем стран имперской инверсионной модели, по терминологии Готиера, является нарушение принципа рациональности, предполагающего получение взаимной выгоды при условии ограничения своих личных интересов. Иными словами, нарушается составляющий основу европейской и азиатской реалистической моделей принцип каузальности между общественным/государственным интересом и личным интересом политиков/чиновников, что обуславливает ее инверсионный характер, а именно: зависимость общественных интересов от частных, а не наоборот.

Соответственно, отказ от следования данному принципу обуславливает ряд последствий, негативно сказывающихся на эффективности государственного управления в странах с имперской инверсионной моделью управления. Во-первых, системы государственного управления в таких странах, функционируя как «порядок ограниченного

¹ Грин Р. 48 законов власти. — М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2006. — С. 357.

доступа», закрыты для инноваций и высококвалифицированных профессионалов, поскольку они могут подорвать статус-кво системы патронажно-клиенталистских отношений, позволяющей чиновникам и политикам использовать должностное положение в личных интересах и распределять государственные ресурсы в свою пользу при минимуме усилий в аспекте профессионального совершенствования для чиновников и стратегического мышления для политиков, что проявляется в неэффективности политических партий, борьба за власть между которыми развивается не по линии альтернативного видения государственного развития, а по линии изменений, необходимых для внесения в нормативно-правовую базу, которая, по сути, не регламентирует их деятельность. Следовательно, риторика общественных интересов в политической борьбе априори носит инверсионный, имитационный характер.

В свою очередь, проанализированный опыт стран Европы свидетельствует, что с середины XX в. были инициированы реформы, нацеленные именно на повышение уровня профессионализма чиновников, которые в результате предшествующих реформ были выведены из системы патронажно-клиенталистских связей через внедрение принципа меритократии при отборе кандидатов. В азиатской же модели данные этапы реформ были объединены и проводились форсированным курсом. При этом именно институт политической партии (монарха на начальной стадии реформирования и партии — в последующем в Европе) играли роль драйверов развития и трансформаций, которые могут быть непопулярными на первоначальном этапе (например, борьба с коррупцией в Сингапуре), но иметь положительный долгосрочный эффект.

Во-вторых, отсутствие внутренней автономности экстрактивных институтов и незыблемости буквы закона при наличии пропасти между общественным запросом и реалиями государственного (внешняя автономность) управления подрывает стабильность политической системы и ставит под сомнение ее независимое от внешних акторов функционирование. В этом контексте представляется важным интерпретировать тезис Луиса Карлоса Бресера-Перейра о невозможности экспорта институтов как невозможности установления внешними акторами формальных институтов в новых независимых государствах без наличия государственного мышления у политического истеблишмента, понимаемого как максимизация своих интересов в рамках взаимовыгодных с гражданами отношений.

Представим различия между европейской и азиатской реалистическими моделями, с одной стороны, используя выявленные в предыдущей главе их общие характеристики, и имперской инверсионной моделью — с другой, в виде нижеследующей таблицы.

Таблица 3

**Сравнительная таблица моделей
государственного управления**

<i>Критерии</i>	Европейская и азиатская реалистические модели	Имперская инверсионная модель
<i>Готовность к реформирова- нию политичес- кой элиты</i>	Есть	Нет

<i>Императив поведения политиков, чиновников</i>	Общественные интересы ограничивают личные, но способствуют общей выгоде в долгосрочной перспективе	Максимизация узкочастных интересов через использование выгоды доступа к государственным ресурсам
<i>Открытость системы государственного управления для инноваций и профессионалов</i>	Открыты в целях поддержания стабильности всей системы государственного управления	Закрыты в целях сохранения статус-кво правящей политической группировки
<i>Тип автономности государственных институтов</i>	Внутренняя автономность в отношении узкочастных интересов при возможности инкорпорирования неформальных практик	Внешняя автономность в отношении социального запроса ввиду доминирования неформальных практик
<i>Стабильность политической системы</i>	Стабильны ввиду ориентации на социальный запрос и внутренней автономности	Нестабильны ввиду ориентации на частные интересы и масштабной коррупции
<i>Регламентация поведения политиков/ чиновников</i>	Доминанта буквы закона как основе функционирования всей системы государственного управления	Доминанта неписаных правил поведения с целью максимизации личных выгод
<i>Характер политической борьбы</i>	Спор о стратегическом выборе пути развития	Имитация идеологических противоречий

Глава III

МЕХАНИЗМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСТАНА: ПЕРСПЕКТИВЫ, СПОСОБЫ АДАПТАЦИИ МИРОВОГО ОПЫТА

3.1. Специфика системы государственного управления Кыргызстана через призму модели новых независимых государств

Цель данной главы состоит в том, чтобы а) определить, соответствует ли модель государственного управления Кыргызстана имперской инверсионной модели, путем применения вышеприведенных проблем функционирования стран с данной моделью к Кыргызстану; б) предложить механизмы повышения эффективности/трансформации данной модели путем инкорпорирования краеугольного принципа взаимовыгодного ограничения европейской и азиатской реалистических моделей, а также способы адаптации ряда их положительных характеристик.

В качестве аргументов того, что модель государственного управления Кыргызстана относится к имперской инверсионной, выступают следующие.

Конституция без «конституционного процесса»

С обретением независимости главной проблемой Кыргызстана стало установление и развитие устойчивой и эффективной системы государственного управления.

Данная проблема обусловлена, прежде всего, атрофированностью верховенства закона. Исходя из этого, ряд местных и зарубежных экспертов приходят к выводу о том, что в республике существует бутафорная, декоративная конституция, которая служит для легализации той или иной политической группировки и не является источником изменений и правил поведения в политической системе, поскольку она не отражает действительного содержания взаимоотношений между политическими акторами. Иными словами, разделение властей, прописанное в Конституции, не отражает действительного баланса сил¹. В частности, с 2007 г. институт политической партии в Кыргызстане должен был начать играть важную роль в его политической системе в силу внедрения пропорциональной избирательной системы. Однако, несмотря на данные конституционные трансформации, политическое поле было монополизировано пропрезидентской партией «Ак-Жол», которая получила большинство мест по результатам выборов в Жогорку Кенеш в 2007 г.

В этой связи С. Каммингз на основе анализа политической ситуации в Кыргызстане после двух неконституционных смен власти утверждает, что постсоветские реформы законодательства в Кыргызстане были неэффективными, так как они камуфлировали злоупотребления властью, а это, в свою очередь, привело к тому, что верховенство закона было заменено принципом «верховенства посредством закона»². Как следствие, после распада СССР формирование политического порядка осуществлялось

¹ Dzhuraev E., Toktogazieva S., Esenkulova B., Baetov A. The Law and Politics of Keeping a Constitutional Order: Kyrgyzstan's Cautionary Story // Hague Journal on the Rule of Law. — 2015. — Vol. 7. — № 2. — P. 265–267.

² Cummings, S. N. Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations. — New York: Routledge, 2012. — P. 455.

не в конституционных рамках, а определялось действиями и выбором политического истеблишмента¹.

Вместе с тем необходимо отметить следующий фактор: несмотря на то, что верховенство права игнорируется, формальные конституции играют важную роль в государствах с имперской инверсионной моделью. Как отмечает американский политолог Г. Хейл, эти законодательные документы являются индикатором того, что та политическая группировка, которая находится у власти, обладает необходимыми ресурсами для регуляции межэлитных взаимоотношений². Другими словами, формальная конституция позволяет политической группировке, находящейся у власти, устанавливать неформальные правила поведения и определять формальные правила, которые должны соблюдать все политические акторы под угрозой политической или экономической изоляции³.

Так, американский исследователь политических процессов в Центральной Азии Дж. Андерсон утверждает, что конституции в центральноазиатских странах являются механизмом легитимации и легализации власти президентами, что предполагает: а) наличие гарантий сохранения своих позиций при любых политических трансформациях; б) самостоятельное определение степени важности проблем для развития государства; в) привлечение внимания инвесторов и доноров, а также финансовой помощи со стороны правительств западных стран⁴.

¹ Anderson J. Constitutional development in Central Asia // *Central Asian Survey*. — 1997. — № 16:3. — P. 317.

² Hale H. The Informal Politics of Formal Constitutions. Rethinking the Effects of «Presidentialism» and «Parliamentarism» in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine // *Constitutions in Authoritarian Regimes* / Ed. T. Ginsburg, A. Simpser. — New York: Cambridge Univ. Press. — P. 220.

³ Там же. — P. 221.

⁴ Anderson J. Constitutional development in Central Asia... — P. 317.

**Отсутствие внутренней автономности
государственных институтов
и «порядок ограниченного доступа»**

Несмотря на то, что государство как формальный институт становится слабым и ненужным атавизмом, политические группировки, тем не менее, стремятся его сохранить не только с целью легитимации власти на внутриполитическом и внешнеполитическом уровнях, но и в силу того, что оно представляет собой инструмент а) удовлетворения частных интересов, инвестирования и доходов; б) защиты своей собственности¹. В этом контексте Э. Макглинчи дает следующую характеристику политической системы Кыргызстана: «Кыргызская политика — это конкуренция между представителями небольшой правящей группы бывших коммунистических функционеров за власть с целью обеспечить себе контроль над наиболее доходными экономическими рентами»². Дж. Энгвал по этому поводу отмечает, что в Кыргызстане вместо «захватнического государства» советского периода, которое блокировало развитие экономики, было установлено «трофейное государство», институты которого подчинены частным экономическим интересам чиновников и политиков, создавших рыночную систему государственного управления, при которой частные лица приобретают государственные должности за определенные суммы³.

Соответственно, стержнем «трофейного государства» является коррупция, наиболее емкое определение которой было предложено американскими исследователями как приоритизации политическими деятелями и государственными служащими личных или групповых интересов перед

¹ Engvall J. Why are Public Offices Sold in Kyrgyzstan... — P. 40–42.

² Juraev S. The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Politics... — P. 22.

³ Engvall J. Why are Public Offices Sold in Kyrgyzstan... — P. 40–41.

выполнением своих функциональных государственных функций в целях повышения своего социального и материального статуса¹.

В результате, государство перестает выполнять функции института представительства общественных интересов². По сути, в Кыргызской Республике произошла инверсия процессов государственного строительства, представленных в европейской и азиатской реалистических моделях государственного управления. Во-первых, государство стало не аккумулировать функции обеспечения социального порядка и благосостояния, а имитировать активную деятельность, что детерминирует ее постепенное саморазрушение³. Во-вторых, бюрократический аппарат в силу зависимости карьерного роста от демонстрации лояльности руководству, а также отсутствия разработанной системы кадровой подготовки и системы мотиваций для компетентных кадров всё более персонифицировался, профессиональные качества и навыки ушли на второй план⁴.

Представляется, что наиболее четко взаимосвязь между иррациональностью бюрократического аппарата и неэффективностью государства выразил М. Кохер: «Отход от бюрократического рационализма ведет к тому, что государственные ресурсы и должности распределяются в соответствии с патронажно-клиенталистским принципом.

¹ Ватель А. Ю. Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств... — С. 19.

² Cummings S. N. Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations. — New York: Routledge, 2012. — P. 451.

³ Акматалиева А. М. Стратегическое планирование государственной службы и Комитет Фултона в условиях кыргызстанской этакратии // Вестник КРСУ. — 2013. — Т. 13. — № 6. — С. 60.

⁴ Там же. — С. 60.

Как результат, государство без профессиональной бюрократии характеризуется отсутствием автономии и нейтральности по отношению к определенным социальным группам. Государство становится объектом конкуренции, а не институтом на службе у общества»¹.

Соответственно, в этих условиях происходит дистанцирование государства от населения. Данный тезис базируется на результатах этнографических и социологических исследований. В частности, согласно данным Дж. Байер, которая проводила полевое исследование в Таласской области, местные жители не удовлетворены функционированием государственных институтов, которые не обеспечивают законность и социальный порядок, не работают «для людей» и не являются «источником справедливости»². Результаты, полученные Д. Монтгомери в ходе его исследования в южных регионах страны, также свидетельствуют о том, что местные жители не удовлетворены уровнем государственного управления, что явилось, согласно его выводам, причиной социальной турбулентности в 2005 и 2010 гг.³.

Репрезентативность этих выводов подтверждается данными социологических опросов, проведенных Германским обществом по международному сотрудничеству и Международным республиканским институтом в 2015 и 2018 гг. соответственно. Согласно первому опросу,

¹ Kocher M. State Capacity as Conceptual Variable // *Yale Journal of International Affairs*. — 2010. — Spring/Summer. — P. 142.

² Beyer J. «There is this law...» Performing the State in the Kyrgyz Courts of Elders / *Ethnographies of the state in Central Asia. Performing Politics* / Ed. Madeleine Reeves, Johan Rasanayagam and Judith Beyer. — Bloomington: Indiana Univ. Press, 2014. — P. 116–118.

³ Montgomery D. W. Islam beyond Democracy and State in Kyrgyzstan / *Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State»* / Ed. M. Laruelle and J. Engvall. — Lanham: Lexington Books, 2015. — P. 231–233.

респонденты — молодые люди в возрасте от 14 до 24 лет — не доверяют государству, поскольку полагают, что оно функционирует на основе коррупции и nepотизма¹. Согласно второму исследованию, 81% респондентов полагают, что коррупция — очень большая проблема для развития государства; это самый высокий показатель с 2011 г., когда вопрос о коррупции был введен экспертами Института в анкету вопросника².

Имитация институциональных реформ, отсутствие готовности политической элиты к трансформациям по принципу каузальности общественного и личного интересов. В этом аспекте представляет особый интерес работа «Институциональные изменения и политическая преемственность в постсоветской Центральной Азии». Ее автор П. Луонг выдвигает тезис о том, что политический порядок в трех центральноазиатских странах — Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане формируется в рамках транзакционных торгов, в которых те политические группировки, которые уверены в том, что их относительная власть усиливается в результате проводимых институциональных реформ, как правило, поддерживают их в контексте стремления получить выгоды от них³. В свою очередь, те группировки, влияние и вес которых сокращается в результате данных реформ, нацелены на сохранение прежних

¹ Möller-Slawinsk H. and Calmbach M. Youth in Kyrgyzstan Bridging Tradition and Modernity: Report / GIZ Kyrgyzstan. Project «Prospects for Young People» // URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2015-en-youth-in-kyrgyzstan.pdf>

² Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan / International Republican Institute (November 22 — December 4, 2018, accessed July 8, 2019) // URL: https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

³ Luong P. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. — New York: Cambridge Univ. Press, 2002. — P. 11.

правил игры¹. В результате, институциональные изменения находятся в прямой зависимости от их восприятия в фокусе получаемых предпочтений политическими группировками, что обуславливает преобладание существующей системы властных отношений в новом институциональном дизайне. Иными словами, институциональные реформы не ведут к действительным трансформациям в силу того, что политические акторы реализуют их исходя из своих узкочастных политических интересов и интерпретации своего положения и роли в политической системе².

Принимая во внимание неформальность транзакционных торгов, Салли Каммингз объясняет причины того, почему их результаты имеют временный характер: в силу своей фрагментированной сущности политический истеблишмент не может контролировать появление оппозиционных групп как внутри парламента, так и внутри правительства, которые характеризуются, по ее мнению, как «кричащая оппозиция», отличающаяся критикой действующей власти без конструктивных предложений по исправлению ситуации³ и не признающая установленных правил внутри системы «порядка ограниченного доступа» ввиду недовольства своими позициями и имеющимся доступом к государственным ресурсам. В этом контексте Э. Макглинчи указывает, что несмотря на то, что локомотивом «тюльпановой революции» в Кыргызстане в 2005 г. было несогласие ряда политических группировок с концентрацией государственных ресурсов в руках А. Акаева и его ближайшего окружения, их политическое поведение

¹ Luong P. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia... — P. 11.

² Там же. — P. 11–12.

³ Cummings S. N. Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations... — P. 449.

после прихода к власти на волне революции повторяло действия предшественников, а именно характеризовалось апроприацией доступа к ресурсам, которые прежде находились под контролем А. Акаева и его команды⁴.

Однако последующая смена формы правления не стала революционным методом искоренения коррупции. Как отмечает Дж. Энгвал, если в Кыргызстане при президентской форме правления система коррупции имела пирамидальную структуру, на вершине которой находится президент и его семья, то при парламентской форме правления она получает более разветвленную структуру, однако суть такая же — рентоориентированное поведение чиновников⁵.

Соответственно, представляется, что институциональные реформы могут отражать интересы отдельных политических группировок, но не изменять природу их поведения. Так, по мнению К. Коллинз, институциональные трансформации после социально-политических потрясений в Кыргызстане в 2005 и 2010 гг. имели поверхностный характер, они не изменили в корне систему и ее акторов⁶.

Политические партии как патронажно-клиенталистские группировки

Согласно Конституции 2010 г. с поправками 2016 г. парламент КР получил больше полномочий, чем прежде,

⁴ McGlinchey E. Chaos, Violence, Dynasty. Politics and Islam in Central Asia. — Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 2011. — P. 83, 99, 100–101.

⁵ Engvall J. The State as Investment Market: An Analytical Framework for Interpreting Politics and Bureaucracy in Kyrgyzstan. — Sweden: Uppsala Univ., 2011. — P. 225.

⁶ Collins K. After the Kyrgyz Spring: Challenges to Democratic Deepening // The Brown Journal of World Affairs. — 2012. — Vol. 19. — № 1. Fall/Winter. — P. 24.

что некоторыми экспертами рассматривалось в качестве способа установления формальных механизмов регулирования отношений между различными патронажно-клиенталистскими группировками, которые появились после 2010 г.¹ Однако до сегодняшнего дня в условиях провозглашенной республики с парламентской формой правления политические партии остаются институционально неформальными акторами, принимая во внимание их организационное и идейное содержание².

С точки зрения организационной структуры политических партий КР, следует отметить низкий уровень внутрипартийной коммуникации, когда региональные ячейки не информируются о принятых решениях центральным аппаратом³, а также непрозрачную схему составления партийных списков на выборах в законодательные органы⁴. Так, заметной тенденцией последнего времени в развитии партийного строительства и электоральных кампаний стала возросшая роль финансовых возможностей партийных

¹ Marat E. *Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus* // *Demokratizatsiya*. — 2012. — Vol. 20. — № 4. — P. 326.

² Juraev S. *The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Republic...* — P. 21; Marat E. *Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus...* — P. 336–337; Huskey E. *Encounters at the Edge of the Muslim World: A Political Memoir of Kyrgyzstan*. — Lanham: Rowman & Littlefield, 2018. — P. 96; Huskey E. and Iskakova G. *The Barriers to Intra-Opposition Cooperation in the Post-Communist World: Evidence from Kyrgyzstan* // *Post-Soviet Affairs*. — 2011. — Vol. 26. — № 3. — P. 253; Radnitz S. *Weapons of the Wealthy. Predatory Regimes and Elite-Led Protests in Central Asia*. — Ithaca and London: Cornell Univ. Press, 2010. — P. 81.

³ Доолоткельдиева А., Ногойбаева Э. Развитие партий и перевыборная ситуация в регионах: Взгляд региональных представителей партий: Полевое исследование. Отчет. — Бишкек, 2014 // URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bischkek/11507.pdf>

⁴ Juraev S. *The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Politics...* — P. 29.

функционеров, когда партийные списки составляются на основе «голосов, денег или того и другого». Чтобы получить более высокий номер в партийном списке, необходимо сделать весомый взнос в фонд партии или обеспечить определенное количество голосов, но наиболее высокие гарантии прохождения в законодательный орган может обеспечить только синтез этих двух компонентов. Как результат, 62% депутатов нового парламента по результатам выборов 2010 г. оказались либо бизнесменами, либо бывшими государственными служащими¹.

С точки зрения идейного содержания политических партий КР, для них характерно отсутствие разработанных программ, основанных на комплексе ценностей, разделяемых определенной культурной или социально-экономической группой². Е. Хаски и Д. Хилл утверждают, что если в предвыборных соревнованиях 2010 г. можно было проводить различия между партиями в Кыргызстане, исходя из их апеллирования к региональной, националистической риторике, а также демонстрируемых ими внешнеполитических предпочтений и взглядов на оптимальную форму правления для Кыргызстана³, то в последующем партийные расколы, перегруппировки, формирование депутатских групп, по сути, обнулили эти различия⁴. Так, одной из отличительных характеристик работы Жогорку Кенеша пятого созыва явились частые переформатирования

¹ Juraev S. The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Politics... — P. 29.

² Huskey E. and Hill D. Regionalism, Personalism, Ethnicity, and Violence: Parties and Voter Preference in the 2010 Parliamentary Election in Kyrgyzstan // Post-Soviet Affairs. — 2013. — Vol. 29. — № 3. — P. 241.

³ Там же. — P. 242–243.

⁴ Doolotkeldieva A. and Wolters A. Uncertainty Perpetuated? The Pitfalls of a Weakly Institutionalized Party System in Kyrgyzstan // Central Asian Affairs. — 2017. — № 4. — P. 41.

коалиций большинства, а также внутрипартийные противоречия, результировавшие в оформлении парламентских групп и новых партий, которые достаточно сложно предсказать в силу единовременного столкновения политических и бизнес-интересов различных групп при обсуждении любого законопроекта. В этом контексте Э. Марат подчеркивает: отсутствие четких политических программ привело к тому, что попытки создания коалиций в Жогорку Кенеше не поддаются логическому объяснению, а отражают возможности партийных лидеров вести переговоры и заключать соглашения¹. При этом большинство данных соглашений базируются на распределении ключевых правительственных постов и председательства в парламентских комитетах². Соответственно, отмеченные внутрипартийные расколы можно рассматривать как доказательство того, что партии, по сути, являются временным объединением лиц, имеющих взаимоисключающие частные интересы.

Идейная индифферентность политических партий прослеживается и в аспекте мотивации вступления в партию. Согласно результатам исследования региональных ячеек партий, проведенного экспертами Национального института стратегических исследований в 2014 г., основными мотивами вступления в партии в республике выступают такие факторы, как: пример друзей или родственников, состоящих в партии; личные связи с партийным лидером; перспективы личной выгоды, которые могут существенно варьироваться в зависимости от интересов и потребностей потенциальных членов партии³.

¹ Marat E. Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based... — P. 338.

² Там же. — P. 337–338.

³ Доолоткельдиева А., Ногойбаева Э. Развитие партий и перевыборная ситуация в регионах...

Следует подчеркнуть, что введение парламентской формы правления в республике способствовало не развитию партий в контексте их идеологической составляющей, а фрагментации элиты. По мнению Ш. Джураева, первые парламентские выборы после принятия новой Конституции в 2010 г. обозначили конкуренцию между значимыми фигурами временного правительства, которые не смогли сформировать «праващий альянс партий», стремясь участвовать в распределении правительственных должностей после выборов¹.

К такому же выводу приходит и Э. Марат, которая подчеркивает, что консенсус среди представителей временного правительства был достигнут не в сфере определения стратегии развития государства, а в аспекте необходимости открытия «окна возможностей» занятия позиций в системе государственного управления для всех². По ее мнению, основные политические акторы Кыргызстана, рассчитывая легитимировать себя в политическом поле через выборы, были нацелены в долгосрочной перспективе прежде всего на предотвращение повторения пост-революционной ситуации 2005 г., при которой действовало правило «победитель забирает всё»³. Эксперт подчеркивает, что члены временного правительства имели весьма поверхностное представление о сущности демократического управления и пытались а) сохранить свою власть и б) избежать неопределенности в их статусе после неконституционной смены власти⁴.

¹ Juraev S. The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Politics... — P. 27.

² Marat E. Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus... — P. 333–334.

³ Там же. — P. 334.

⁴ Там же.

В терминологии немецкого политолога В. Валле налицо «дилемма коллективного действия», используемая для обозначения неспособности политических акторов к сотрудничеству на основе средне- и долгосрочных стратегий¹. Как отмечает Е. Хаски, кооперация между политическими группировками в Кыргызстане возникает в условиях монополизации власти одним актором — как необходимость политического выживания, а последующая дезинтеграция детерминирована целью максимизировать личные выгоды в благоприятных условиях².

При этом примечательно, что по результатам парламентских выборов 2010 г. только две партии под руководством лидеров временного правительства прошли в новый парламент — СДПК и «Ата-Мекен». Между тем относительное большинство голосов набрала партия «Ата-Журт», в состав которой входил ряд влиятельных политических фигур прежнего режима, что можно рассматривать в качестве доказательства того, что политическая конкуренция в Кыргызстане имеет не идеологический, а патронажно-клиенталистский характер. Это проявляется, в частности, в тех вопросах, которые чаще всего обсуждаются на пленарных заседаниях: расходная часть бюджета, приватизация стратегических ресурсов, тарифы, ключевые правительственные должности³. В свою очередь, депутаты в своей работе в регионах ограничиваются оказанием помощи

¹ Walle Van de. Tipping games: When do Opposition Parties Coalesce? / Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / Ed. by Andreas Schedler. — Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2006. — P. 86.

² Huskey E. The Changing Role of the Opposition in Postcommunist Kyrgyzstan. CASI Working Paper // URL: https://www.auca.kg/uploads/CASI/Working_Papers/WP_Huskey.pdf

³ Marat E. Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus... — P. 337.

в проведении культурных мероприятий, распределяют финансовую помощь односельчанам, обеспечивая себе таким образом электоральную поддержку в будущем¹.

В итоге, согласно классификации партийных систем Дж. Сартори, партийная система КР трансформировалась из системы умеренного плюрализма в систему крайнего плюрализма, что может быть свидетельством сиюминутного, утилитарного характера партий — необходимых инструментов сохранения имиджа демократической политической системы. Более того, по мнению Г. Лукьянова, именно вследствие избыточности политических партий в Кыргызстане происходит дальнейшая деидеологизация и гомогенизация политического поля, когда идеология перестает восприниматься в качестве инструмента мобилизации избирателей и разработки программы развития государства, закрепляя патронажно-клиенталистский характер партий, нацеленных на реализацию узкочастных интересов². В целом, согласно Г. Лукьянову, главной проблемой развития политической системы Кыргызстана является противоречие между созданными благоприятными институциональными условиями парламентской республики и поведенческими стратегиями участников политического процесса³.

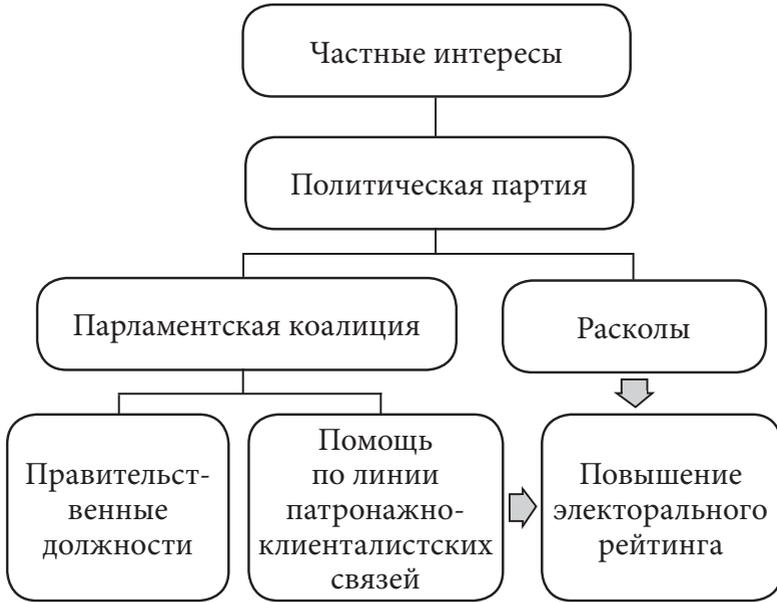
Графически систему партостроительства и законодательной деятельности партий в КР можно представить следующим образом.

¹ Marat E. Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus... — P. 337–338.

² Лукьянов Г. Кыргызстан: «остров демократии» перед вызовом эффективного управления» (27.06.2017) // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kyrgyzstan-ostrov-demokratii-pered-vyzovom-effektivnogo-upravleniya/#8>

³ Там же.

Система партостроительства и законодательной деятельности партий в Кыргызской Республике



Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что систему государственного управления Кыргызстана можно отнести к имперской инверсионной модели. Для нее характерны как черты имперской концепции бюрократии, так и инверсионная логика функционирования — в противовес реалистической модели, присущей западноевропейским странам, а также странам Юго-Восточной и Восточной Азии. Необходимо отметить, что главным критерием рекрутирования государственных служащих в Кыргызстане выступает не их профессионализм, а лояльность руководству, которая подкрепляется в ряде перспективных случаев покупкой должности с последующей

коррупционной деятельностью по «возмещению» затраченных средств.

В свою очередь, с точки зрения инверсионного характера развития системы государственного управления КР, важно отметить такую ее особенность, как нарушение принципа каузальности общественных и личных интересов политиков и чиновников, составляющего базис реформ по оптимизации государственного управления в странах с азиатской и европейской реалистическими моделями.

Неэффективность имперской инверсионной модели проявляется в следующих моментах:

во-первых, отсутствие внутренней автономности государственных институтов обуславливает не реальный, а имитационный характер институциональных реформ, нацеленных на сохранение статус-кво в системе государственного управления и не меняющих природы поведения политиков и чиновников;

во-вторых, внешняя автономность государственных институтов, не выполняющих функции по организации общественной жизни, детерминирует подрыв социального доверия государственным институтам;

в-третьих, разобщенность политической элиты, сфокусированной на узкочастных интересах и объединяющейся лишь в условиях монополизации власти отдельной группировкой, является причиной отсутствия стратегического видения развития страны.

Взаимосвязь проблем государственного управления в Кыргызстане можно представить в виде нижеследующей схемы, отражающей корневую проблему — отсутствие каузальной связи между государственными и частными интересами.

**Комплекс проблем государственного управления
Кыргызстана**



В целом, отличие модели государственного управления Кыргызстана от европейской и азиатской реалистических моделей можно представить в виде нижеследующей таблицы, которая, с одной стороны, продемонстрирует особенности первой как имперской инверсионной модели, с другой — позволит предложить механизмы трансформации первой в направлении повышения ее эффективности.

Сравнительный анализ моделей государственного управления через призму условий Кыргызстана

Крите- рии	Имперская инверсион- ная модель Кыргызстана	Азиатская ре- алистическая модель	Европейская реалистическая модель
<i>Скорость реформ в системе государственного управления</i>	Форсированное имитационное реформирование по примеру европейских стран в условиях инверсии принципа каузальности общественных и частных интересов	Форсированное реформирование по примеру европейских стран (имплементация принципа каузальности общественных и частных интересов)	Постепенное реформирование, где принцип каузальности общественных и частных интересов был имплементирован как наиболее эффективный в разрешении проблем гос. управления
<i>Инициатор реформ</i>	Президент, политические партии в условиях внешней автономности гос. институтов и «порядка закрытого доступа»	Доминирующая политическая партия в условиях внутренней автономности государственных институтов	Монарх, политические партии в условиях внутренней автономности государственных институтов
<i>Результат реформ</i>	«Трофейное»/ «хищническое» государство с доминированием неформальных/ экстрактивных институтов (определяющее влияние узкочастных интересов в функционировании гос. институтов)	Патерналистское государство с встроенными неформальными практиками в формальные/ инклюзивные институты («дискуссионные советы», «встроенная автономность»)	Минималистское государство с встроенными неформальными практиками в формальные/ инклюзивные институты (влияние обычного права на трансформацию позитивного права)

3.2. Механизмы преодоления неэффективной модели государственного управления Кыргызстана на основе опыта стран мира

Цель данного параграфа состоит в том, чтобы предложить рекомендации по оптимизации государственного управления в Кыргызстане, исходя из выявленных проблем его функционирования, а также преимуществ азиатской и европейской реалистических моделей государственного управления. Проведенный анализ проблем государственного строительства в Кыргызстане позволяет утверждать, что одним из ключевых условий повышения его государственного управления выступает рационализация бюрократического аппарата, комплектование которого на данный момент базируется на патронажно-клиенталистских связях и коррупционных схемах. Данная рационализация предполагает изменение не только условий функционирования бюрократического аппарата в соответствии с принципами меритократии¹, но и этики его функционеров, поскольку, как показывает опыт Кыргызстана, институциональная система, равно как и законодательная база не являются заградительными барьерами, которые бы препятствовали искажению их самих политическими и административными акторами.

Как отмечают А. Оболонский и А. Барабашев, институты, играя важную роль в политической системе, тем не менее являются «артефактами», а люди — действующими акторами, которые могут даже идеальные с точки зрения

¹ Акматкулов А. А., Шамигулова З. М. Перспективные направления развития системы государственной службы // Стратегия. — 2014. — № 1 (1). — С. 31.

функциональности институты превратить в контрпродуктивные, действуя исходя из своих своекорыстных интересов в ущерб государственным. Это обуславливает необходимость реформирования государственной службы в двух направлениях — персональной и институциональной, т. е. изменение кадрового состава государственных ведомств через внедрение новых правил его отбора и формирования¹. Главной проблемой в этом плане является необходимость привнесения в государственный аппарат новых ценностей его функционирования².

Представляется, что главной целью реформирования государственного управления в Кыргызстане должна стать инверсия приведенного Й. Энгваллом принципа «использования формальных механизмов для получения неформальных дивидендов»³ на «получение формальных дивидендов посредством использования потенциала неформальных связей», который составляет сущность европейской и азиатской реалистических моделей управления. Вместе с тем инициатива реформирования должна исходить от политического истеблишмента — как совокупности политических группировок, осознавших большую убыточность, прежде всего для личных интересов, сохранения статус-кво, нежели проведения реформ⁴.

¹ Барабашев А., Оболонский А. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда // Вестник Института Кеннана в России. — 2013. — № 23 // URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2013/Vestnik-23.pdf>

² Там же.

³ Engvall J. Why are public Offices Sold in Kyrgyzstan // Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State» Social and Political Changes in a Post-Soviet Society... — P. 40–41.

⁴ Pierson P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics // The American Political Science Review. — 2000. — Vol. 94. — № 2. June. — P. 252, 258.

В свою очередь, программа реформирования системы государственного управления должна представлять собой комплекс взаимоусиливающих мер, которые доказали свою эффективность в рассмотренных странах с учетом местной специфики. В частности, необходима разработка всеобъемлющей системы прохождения государственной службы чиновниками, начиная со стадии их подготовки и заканчивая условиями и факторами карьерного роста, поскольку системные проблемы невозможно разрешить разовыми и несвязанными реформами. Например, руководствуясь тезисом, что взяточничество в органах правопорядка является следствием низкой заработной платы, противоречит факту того, что должности в данных структурах, согласно Дж. Энгваллу, покупаются за значительные суммы¹, а это априори обуславливает низкую эффективность увеличения заработной платы в данных структурах. Соответственно, требуется системный подход к изменению самого восприятия должности как механизма удовлетворения собственных, а не общественных интересов.

В этом аспекте представляется необходимым реализовать комплекс реформ в системе государственного управления, коррелирующих с существующими проблемами системы государственного управления в Кыргызстане. В систематизированном виде проблемы и варианты их решения на основе применения зарубежного опыта в Кыргызстане можно представить в виде нижеследующей таблицы.

¹ Engvall J. Why are public Offices Sold in Kyrgyzstan // Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State» Social and Political Changes in a Post-Soviet Society / Ed. Marlene Laruelle and Johan Engvall. — London: Lexington Books. — P. 40–41.

**Проблемы государственного управления
в Кыргызстане и возможные механизмы их решения**

Проблема	Решение
Имитация институциональных реформ	<ul style="list-style-type: none">• Разработка долгосрочной стратегии развития государственной службы с созданием специальных ведомств по организации реформирования государственных институтов;• политические партии — триггер реформирования государственного управления
Неудовлетворенность населения работой государственных институтов по оказанию государственных услуг	<ul style="list-style-type: none">• Реформа подготовки и повышения квалификации кадрового состава государственной службы;• «приватизация» ряда услуг, предоставляемых государством, — система кванго
Сращивание бюрократического аппарата со средствами управления	<ul style="list-style-type: none">• Подконтрольное использование «синдрома вращающейся двери» и «встроенной автономности»
Правовой нигилизм чиновников; коррупция; отсутствие ответственности государственных служащих перед населением и стимула профессионального роста	<ul style="list-style-type: none">• Реформа внутренней и внешней надзорной системы государственной службы;• реформа системы оплаты и оценивания труда государственных служащих

Разработка долгосрочной стратегии развития государственной службы

Принимая во внимание тот факт, что в Кыргызстане мониторинг работы государственных органов проводится представителями или самих государственных структур, или НПО, что обуславливает ангажированность либо политизированность представляемых ими оценок, представляется целесообразным реализовать предложенный отечественным политологом А. М. Акматалиевой проект создания аналога Комитета Фултона, состоящего из представителей академического сообщества и ответственного, во-первых, за выявление и презентацию существующих проблем в развитии государственной службы в Кыргызстане, во-вторых, за разработку рекомендаций по ее реформированию, а также моделей ее долгосрочного развития¹.

Вместе с тем для успешной имплементации разработанной стратегии возможен синтез опыта Сингапура по созданию комитетов по реализации реформ, с одной стороны, и укомплектование их штата выпускниками вузов, которые еще не вовлечены в коррупционные схемы, по примеру Гонконга — с другой.

Данный синтез позволит: а) создать пул единомышленников в определении направления и методов реформирования; б) предотвратить блокирование реформ со стороны бюрократического аппарата министерств и ведомств; в) не нарушать процесс оказания государственных услуг со стороны государственных ведомств; г) способствовать трудоустройству перспективных выпускников.

¹ Акматалиева А. М. Стратегическое планирование государственной службы и Комитет Фултона в условиях кыргызстанской этаκραтии... — С. 60.

Реформа подготовки и повышения квалификации кадрового состава государственной службы

Данная реформа нацелена на повышение уровня доверия населения государственным органам через повышение качества оказываемых ими услуг. В этом контексте необходимо пересмотреть функции служб управления персоналом в системе государственного управления в аспекте усиления их кадрового состава, с одной стороны, и расширения функционала, с другой. Эти структуры должны стать «фильтрами» и менеджерами повышения квалификации бюрократических кадров, иными словами, не только мониторить уровень профессиональных навыков чиновников и новых кадров, но и заниматься вопросами их развития для обеспечения эффективного выполнения возложенных на государственных служащих функциональных обязанностей.

Говоря о развитии системы повышения квалификации государственных служащих, необходимо подчеркнуть, что это является необходимым предварительным шагом в формировании пула профессиональных государственных служащих в Кыргызстане. Однако если в странах европейской и азиатской моделей государственного управления создавались отдельные образовательные учреждения (например, Центр политического обучения для чиновников высшего ранга в Сингапуре или Колледж гражданской службы в Великобритании), то в Кыргызстане в целях минимизации расходов на организацию обучающих мероприятий для госслужащих более целесообразно использовать институты существующей образовательной системы Кыргызстана. В частности, представляется необходимым внести поправки в Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. в плане включения положения об обязательности прохождения кадровым персоналом государственных учреждений курсов по повышению

квалификации и профессиональной переподготовке на базе Академии государственного управления при Президенте КР (АГУПКР) и Дипломатической академии Министерства иностранных дел КР, с использованием как очной, так и дистанционной форм обучения.

Кроме того, представляется целесообразным наладить механизм приглашения на непродолжительный срок (например, 1 неделю) иностранных специалистов в сфере государственного управления для ознакомления действующих государственных служащих с существующими моделями государственной службы, этическими кодексами поведения и функциональной нагрузкой, существующими в странах ближнего и дальнего зарубежья. При этом следует подчеркнуть, что приглашение иностранных специалистов, в отличие от программ обмена, имеет два существенных преимущества: а) сокращение финансовых расходов; б) возможность ознакомления с зарубежным опытом большего количества студентов.

Вместе с тем, преследуя цель преодоления общественного недоверия государственным институтам, можно по примеру Сингапура усилить эффективность последних через вменение в обязанность чиновникам участвовать в гражданских инициативах. Таким образом, повышение квалификации и профессиональный рост чиновников будет осуществляться не на абстрактном теоретическом уровне, а исходя из действительных потребностей граждан.

При этом важно подчеркнуть два момента. Первое, система переподготовки кадров должна быть составной частью процесса продвижения кадров по службе как важного стимулирующего фактора стремления чиновников к развитию своих профессиональных навыков и, как следствие, развитию своей карьеры. По сути, таким образом происходит воспроизводство опыта Великобритании

реформирования государственной службы, где государственный служащий может получить высокий пост в системе государственного управления только при условии прохождения всех предшествующих ступеней и своевременного повышения уровня квалификации.

Второе, обучающие программы для госслужащих должны быть: а) разработаны в соответствии с практическими задачами госслужащих; б) охватывать не только аспекты текущих функций их профессиональной деятельности, но и необходимые навыки работы, связанные с разрабатываемыми изменениями в работе государственных ведомств и нормативно-правовых актов, регулирующих сферу специализации ведомства, в котором они работают.

Подконтрольное использование «синдрома вращающейся двери» и «встроенной автономности»

Для решения проблемы сращивания бюрократического аппарата со средствами государственного управления представляется перспективным использование как а) опыта стран европейской реалистической модели государственного управления, предполагающей отслеживание профессиональной деятельности вышедших в отставку чиновников — в аспекте их инкорпорирования в бизнес-структуры и возможного продвижения ими своих интересов через использование старых связей в государственных структурах, так и б) опыта стран азиатской модели государственного управления, предусматривающей возможность подконтрольного инкорпорирования бывших чиновников в частный предпринимательский сектор с целью установления конструктивных и взаимовыгодных отношений между государством и бизнесом, в аспекте донесения до предпринимателей позиции государства и наоборот — «встроенная автономность». Соответственно,

функционал Государственной кадровой службы следует дополнить рассмотрением кандидатур из числа чиновников, вышедших в отставку, с точки зрения их потенциала включения в «диалог» между государством и бизнесом.

Однако необходимо подчеркнуть, что данный принцип «встроенной автономности» может быть имплементирован только при условии высокого профессионализма государственных служащих, т. е. только при предварительной профессионально-этической подготовке и установлении жестких контролирующих мер в системе государственной службы, блокирующих возможность чиновникам выступать в качестве корпоративных акторов, которые обуславливают неэффективность государственных институтов.

Реформа системы оплаты и оценивания труда государственных служащих

Данная реформа призвана решить несколько взаимосвязанных проблем и содержит комплекс мероприятий, которые в странах Европы решались постепенно, а в странах Юго-Восточной и Восточной Азии форсированно и одновременно. Для Кыргызстана представляется наиболее оптимальным вариантом второй, который, тем не менее, не исключает возможности использовать и элементы европейской реалистической модели.

Так, в целях стимулирования личной заинтересованности чиновников в качественном выполнении своих функциональных обязанностей представляются *перспективными следующие мероприятия:*

во-первых, целесообразно синтезировать опыт Великобритании и Сингапура при реформировании системы оплаты труда государственных служащих. Данный синтез предполагает определенную трансформацию опыта Сингапура в плане того, чтобы не заменять компенсацию

низкого уровня заработной платы в государственном секторе, выраженную в перспективе карьерного продвижения, защите от увольнения и пенсионных привилегиях перед коммерческим сектором, повышением уровня заработной платы, а предоставить указанные преимущества только для чиновников низовых рангов, для чиновников же высшего ранга предусмотреть компенсацию в виде повышения уровня заработной платы. Между тем данные меры могут быть усилены инкорпорированием опыта Великобритании, предполагающим обязательное прохождение чиновником всех ступеней государственной службы в соответствии с уровнем профессионализма в выполнении поставленных функциональных задач на базе заключаемых на определенный срок трудовых контрактов;

во-вторых, важно разработать систему оценивания эффективности работы чиновников, предусматривающую как шкалу наказаний за невыполнение тех или иных функциональных обязанностей, так и прогрессирующую шкалу поощрений тех государственных служащих, которые успешно справляются со своими обязанностями, в целях мотивации чиновников к выработке ответственного отношения к своей работе. Для этого предлагается, прежде всего, в сотрудничестве с экспертами разработать четкие схемы критериев и показателей для оценки эффективности работы госслужащих для каждого ведомства. При этом имеет смысл вести обязательный учет результатов мониторинга оценки качества оказываемых государственных услуг населению, который может осуществляться на базе Национального института стратегических исследований (НИСИ), и предусмотреть расширение должностных полномочий кадровых служб государственных ведомств с установлением определенного материального поощрения или наказания для госслужащих;

в-третьих, по примеру Южной Кореи следует усилить моральное влияние этического кодекса государственного служащего в аспекте включения в него положений о наказаниях за его нарушение, предусматривающих такие меры, как штрафы, понижение в должности, увольнение, которые будут назначаться по итогам внутреннего расследования, проводимого кадровыми службами государственных структур. Таким образом, государственный служащий будет воспринимать данные этические нормы как личное руководство, а не абстрактные предписания, что в целом предопределяет изменение корпоративной культуры государственных служб КР, основанной на рыночных механизмах конкуренции;

вместе с тем в целях повышения ответственности чиновников, принимающих решения, перед населением представляется целесообразным заимствовать опыт Сингапура в привязке уровня их заработной платы к сумме налогов на доходы, выплачиваемой частным сектором государству. Данная мера может быть дополнена трансформацией в системе финансирования государственных учреждений, а именно: перевод их на программно-целевое бюджетирование, предполагающее инкорпорирование принципов работы неправительственных организаций, когда бюджетные средства будут выделяться не на поддержание функционирования государственных учреждений как таковых, а на выполнение ими конкретных задач.

Реформа внутренней и внешней надзорной системы государственной службы

Главной целью данной реформы является снижение уровня коррупции в системе государственного управления и усиление ответственности перед законом государственных служащих. В этом контексте следует особо

подчеркнуть тезис о том, что коррупция существует в любом обществе и при любом политическом режиме, будучи неотъемлемым фактором государственного управления¹.

Исходя из этого, можно сделать два *предварительных заключения*: с одной стороны, полностью исключить коррупцию из системы государственной службы невозможно; с другой стороны, ее можно редуцировать с целью повышения качества государственного управления, осуществляемого в соответствии с законом. Дж. Энгвалл в этом контексте поясняет, что чем лучше работают формальные институты, тем меньше спрос на инвестирование в административную должность с целью последующего возврата затраченных средств в форме неофициальных платежей, взяток².

Основываясь на данных положениях, представляется перспективным перенять опыт Южной Кореи и дополнить Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. положением о переводе в формат прямого онлайн контроля гражданами всего процесса рассмотрения их обращений в государственные учреждения, которые по результатам проводимого Национальным статистическим комитетом КР опроса населения республики «Индекс доверия населения деятельности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления» признаются самыми коррумпированными, предусматривающим указание данных о должностных лицах, занимающихся рассмотрением заявлений граждан, и наказания для уличенных в коррупционной деятельности чиновников.

В свою очередь, в целях усиления эффекта от данной меры возможна имплементация такого механизма антикоррупционной практики, как внесение в конституционный

¹ Ватель А. Ю. Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств... — С. 18.

² Engvall J. The State as Investment Market... — P. 224.

Закон КР «О выборах президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. положения о сокращении расходов на избирательные кампании — по примеру Японии и Сингапура, где такие положения действуют в целях предотвращения установления неформальных отношений между политиками и чиновниками высшего ранга, нацеленных на компенсацию затраченных средств.

Между тем такие меры, как введение принятого в Сингапуре и Гонконге принципа «презумпции виновности», когда достаточным условием для возбуждения уголовного дела в отношении чиновника является наличие несоответствия между задекларированными им доходами и действительным материальным положением, а также практика инициирования следствия без выдвижения обвинений против подозреваемых в коррупции чиновников, принятая в Гонконге, представляется несоответствующей декларируемой цели построения демократии в Кыргызстане, а также при наличии обязательств республики перед международными организациями, функционирующими на основе ценностей демократии и принципов свободы и прав человека.

«Приватизация» ряда предоставляемых государством услуг — система кванго

В целях повышения доверия населения государственным структурам представляется перспективным не только повышать профессиональный уровень государственных служащих, но и ввести элементы рынка в систему функционирования исполнительных органов путем создания, по опыту Великобритании, вневедомственных структур — кванго, правление которых назначается руководителем ответственного ведомства, которое передает им управление в определенной сфере на грантовой основе и определяет

правила их функционирования, прописанные в заключаемых рамочных соглашениях, но при этом предоставляет полную свободу в аспекте составления штатного расписания, найма служащих и системы оплаты труда¹.

В свою очередь, кванго позволят решить две главные задачи:

1) сократить государственные расходы и направить освободившиеся ресурсы на повышение заработной платы государственным служащим высшего ранга — как компенсация за лишение их привилегий в части льгот, защиты от увольнения и т. д.;

2) повысить уровень качества предоставляемых услуг и при этом сократить их стоимость для населения.

Однако важно подчеркнуть, что, как и с принципом «встроенной автономности», реализация проекта по созданию кванго имеет долгосрочный характер, поскольку обусловлена риском усиления коррупционных явлений в системе государственной службы, когда на хорошо оплачиваемые должности в кванго по протекции правительственных чиновников могут быть назначены лица, не имеющие профессиональной квалификации, — воспроизводство патронажно-клиенталистской схемы.

Политические партии — триггер реформирования государственного управления

Представляется, что триггером изменений в системе государственного управления должна стать трансформация политической идентичности политических акторов, которые, по мнению П. Луонг, в результате социально-

¹ Родионов К. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии // Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт? / Под ред. П. С. Филиппова. — СПб., 2010. — С. 50.

экономической турбулентности и политических дисфункций должны осознать, что их положение в политическом поле зависит от действительных, а не имитационных институциональных преобразований¹. Иными словами, политические группировки должны осознать факт того, что неформальные институты не только не эффективны, но и представляют собой экзистенциальную угрозу для их положения в политическом поле. Для этого представителям политического истеблишмента, принимая во внимание эффективность европейской и азиатской реалистических моделей государственного управления, построенных на принципе каузальности общественных и частных интересов, необходимо отказаться от инверсии данного принципа через:

– изменение управленческой философии — отказ от приоритизации собственных интересов перед общегосударственной рациональностью;

– пересмотр основ взаимодействия — отказ от заключения негласных договоренностей об «апроприации публичных политико-экономических функций и выдавливанию “посторонних” в эксплуатации публичных государственных ресурсов»²;

– следование установленным формальным правилам политической конкуренции, важным как с точки зрения политической стабильности, так и усиления формальной бюрократии³.

В свою очередь, ключевыми стимулами для политического истеблишмента КР в плане следования букве закона в своих действиях должны стать:

¹ Luong P. Institutional Change and Political Continuity... — P. 13.

² Фисун А. А. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация // Политическая концептология. — 2010. — № 4 // URL: <http://politconcept.sfedu.ru/2010.4/10.pdf>

³ Marat E. Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based... — P. 337.

– необходимость сохранения позиций в политическом поле. В частности, представляется, что угроза роспуска парламента в 2010 г. (согласно новой редакции Конституции) после того, как парламентские фракции, использовав две попытки, не смогли заключить соглашение о создании правящей коалиции, детерминировала успех третьей попытки¹;

– обозначившиеся к настоящему времени экономические проблемы Кыргызской Республики, которые в долгосрочной перспективе будут иметь негативные последствия непосредственно для всего политического истеблишмента.

При этом важно отметить, что осознание ошибочности сохранения существующего положения будет иметь положительные результаты только при условии, когда для всех политических акторов издержки статус-кво будут выше издержек перехода к эффективным, законодательно закрепленным нормам поведения и формальным институтам. В противном случае будет наблюдаться действие равновесия Дж. Нэша (или социального равновесия), суть которого состоит в том, что ни одному актору не выгодно изменять свою стратегию действий в одиночку, поскольку это не принесет ему выгоды, пока остальные акторы не начнут действовать подобным образом². Следовательно, высокие убытки тех, кто решил действовать в русле закона на фоне тех бенефиций, которые получают сторонники незаконных норм поведения, детерминируют впоследствии возвращение первых к прежним незаконным, неэффективным стратегиям поведения.

¹ Marat E. Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based... — P. 338.

² Коулман Дж. Экономическая социология с точки зрения теории рационального выбора // Экономическая социология (Электронный журнал). — 2004. — Т. 5. — № 3 // URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204958/ecsoc_t5_n3.pdf

Значимость консенсуса в политическом поле страны в плане закрепления общих правовых норм поведения в политическом поле продемонстрирована нами на примере монархов и современных лидеров Европы и Юго-Восточной Азии, которые под влиянием а) социально-экономической конъюнктуры и б) в стремлении сохранить свои властные позиции в государственной системе осуществляли трансформацию государственного управления «сверху», зачастую принимая жесткие карательные меры, нацеленные на установление диктатуры закона и формальных правил в системе государственного управления, являющегося остовом эффективного государства.

Исходя из того, что в Кыргызстане установлена парламентская форма правления, а также учитывая результаты исследований С. Хантингтона, представляется, что механизмом запуска предложенных выше реформ в кейсе Кыргызстана должна стать коалиция большинства в парламенте, определяющая структуру правительства.

Однако для того, чтобы инициированные трансформации в системе государственного управления были эффективными, необходимо изменить корпоративный этос самой доминирующей партии/коалиции партий. В этом аспекте представляется целесообразным перезапуск партостроительства в КР через изменение системы управления партией. За образец можно взять организационное строение европейских партий «новой волны». Применительно к Кыргызстану данная система управления партией позволит:

- предотвратить отчуждение партии от избирателей, обеспечить постоянный мониторинг общественных настроений;
- превратить партию в инструмент разрешения социальных проблем, имеющий постоянные ячейки в регионах;
- создать мотив для политической активности граждан в правовом, конституциональном русле через формальные

политические институты, что представляет собой основу гражданской политической культуры;

создать действенный инструмент гражданского контроля над действиями политического истеблишмента.

Представляется, что данные реформы следует встроить в четко структурированную программу совершенствования государственного управления КР. В целом, ее структуру можно представить в виде нижеследующей схемы.

Схема 4

Программа реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики



Подводя итог, необходимо подчеркнуть следующие моменты. Во-первых, обозначенные выше реформы должны приниматься в комплексе, поскольку разовые акты в той или иной сфере не только не будут эффективными, но могут привести к искаженным, противоположным результатам, которые при последовательности действий и сохраняющейся нацеленности политической элиты на реформирование могут быть преодолены с течением времени, что неприемлемо для Кыргызстана. Иными словами, для Кыргызстана в аспекте оптимизации системы государственного управления представляется перспективным взять за основу азиатскую реалистическую модель с рецепциями опыта европейских стран. В этом контексте следует отметить, что приоритет азиатской модели обусловлен тем, что он во-многом копирует европейскую модель и позволяет оценить перспективность этого копирования, встроенного в систему национальных ценностей (коллективизм и патернализм азиатского общества, проявляющиеся, например, в принципе «встроенной автономности» и организации «дискуссионных советов»).

Во-вторых, использование азиатского опыта предполагает не его слепой перенос, а рецепцию наиболее приемлемых практик. В частности, в современных условиях в Кыргызстане невозможно установление «просвещенного авторитаризма» и применение жестких антикоррупционных мер, нарушающих базовые права человека (например, принцип «презумпции виновности»). Кроме того, не представляется целесообразным создание ряда новых государственных структур (например, органа по мониторингу действий чиновников, вышедших в отставку), поскольку это увеличивает риск разрастания бюрократического штата с прежним уровнем профессионализма и отсутствием внутренней автономности.

В-третьих, в определенных случаях представляется перспективным синтезировать элементы европейской и азиатской реалистических моделей (например, практик по блокированию «синдрома вращающейся двери» и внедрению принципа «встроенной автономности»). В этом аспекте Кыргызстан находится в более выгодных условиях, чем страны Юго-Восточной и Восточной Азии, имея перед глазами пример не только «естественного» европейского государственного строительства, но и «искусственного» азиатского.

В целях систематизации тех механизмов реформирования системы государственного управления в Кыргызской Республике, которые предлагается заимствовать из международного опыта, представляется целесообразным представить их в виде нижеследующей таблицы.

Таблица 6

Механизмы оптимизации системы государственного управления КР, успешно применяющиеся в странах европейской и азиатской моделей государственного управления

Критерии	Европейская реалистическая модель	Азиатская реалистическая модель
Применение	Постепенное продвижение по карьерной лестнице и невозможность замещения должности высшего ранга без прохождения всех предыдущих ступеней;	Создание комитетов по реализации реформ; участие государственных служащих в гражданских инициативах; усиление значимости этического кодекса государственных служащих санкциями в случае его нарушения;

	<p>создание вневедомственных структур — кванго;</p> <p>партостроительство по примеру европейских партий «новой волны»</p>	<p>привязка уровня их заработной платы к сумме налогов на доходы, выплачиваемой частным сектором государству;</p> <p>онлайн контроль гражданами всего процесса рассмотрения их обращений в государственные учреждения, наиболее подверженные влиянию коррупционных практик;</p> <p>сокращение расходов на избирательные кампании;</p> <p>форсированное реформирование</p>
Синтез	<p>Блокирование «синдрома вращающейся двери» посредством работы государственной кадровой службы + «встроенная автономность»</p> <p>Внедрение двухступенчатой системы оплаты труда государственным служащим:</p> <p>а) низкая заработная плата + преференции;</p> <p>б) высокая заработная без преференций при обязательном прохождении всех этапов карьерной лестницы</p>	
Отказ	<p>Отказ от создания отдельных учебных заведений для повышения квалификации государственных служащих, от «просвещенного авторитаризма»</p>	
	<p>Отказ от постепенного, продолжительного во времени реформирования</p>	<p>Отказ от принципа «презумпции виновности»;</p> <p>от инициирования следствия без предъявления обвинений</p>

Важно подчеркнуть, что реализация перечисленных мер возможна в условиях «среды готовности», для которой характерно наличие двух факторов. В социально-психологическом аспекте она проявляется в приверженности

политиков в своем поведении принципам дисциплины, порядка, законопослушности, а также в наличии социального запроса на выстраивание легально-рациональных отношений между государством и обществом. В институциональном отношении «среда готовности» воплощается в том, что государственные институты управляются профессиональной бюрократией, обладающей государственным мышлением, пониманием общего блага и своей персональной ответственности за его достижение.

Необходимость создания данной «среды готовности» как отправной точки в реализации вышеприведенных мер по оптимизации государственного управления Кыргызстана прослеживается исходя из опыта государственного строительства как западноевропейских стран, так и азиатских, краеугольным камнем, триггером реформирования неэффективных патронажно-клиенталистских отношений которых стало обеспечение своей легитимности, иными словами – политической жизнеспособности в условиях внутридинастийных столкновений в первом случае и постколониального хаоса и турбулентности — во втором.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленной работе на основе анализа успешного опыта стран Европы, Юго-Восточной и Восточной Азии по построению эффективного государства с развитым рациональным бюрократическим аппаратом и проблем функционирования политических систем новых независимых государств, детерминированных доминированием неформальных политических институтов, была исследована система государственного управления Кыргызстана и представлен набор возможных инструментов по ее трансформации в траектории оптимизации и повышения эффективности.

В исследовании были введены условные названия моделей государственного управления для европейских государств, стран Юго-Восточной и Восточной Азии и новых независимых государств (постколониальные и посткоммунистические страны): европейская реалистическая, азиатская реалистическая и имперская инверсионная модели соответственно. Данные названия базируются на синтезе выделенных М. Оболонским концепций бюрократии и тезисе теории морали Д. Готиера о каузальности общественного и частного интересов как проявлений рациональности.

Иными словами, европейская и азиатская модели являются реалистическими в силу того, что их рациональность не предполагает полного исключения неформальных практик в государственных институтах, что не соответствует идеальному типу бюрократии М. Вебера¹.

¹ Оболонский А. Б. Государственная служба...

Тем не менее наличие данных практик носит институционализированный характер, способствующий повышению эффективности формальных государственных институтов (например, практика межличностных договоренностей между лидерами парламентских фракций в Нидерландах или практика рекрутирования выпускников определенных вузов, связанных неформальным взаимодействием, но при этом проходящих жесткую систему отбора в соответствии с принципами меритократии, в Японии).

В свою очередь, имперская инверсионная модель предполагает, что патронажно-клиенталистские связи определяют суть функционирования государственных институтов в новых независимых государствах, обуславливая их неэффективность именно инверсией принципа каузальности общественных и частных интересов.

Европейская реалистическая модель представлена в исследовании в качестве базисной и естественной, на основе которой происходили трансформации в странах Юго-Восточной и Восточной Азии. Триггером запуска процесса рационализации государственной службы и оформления режима «просвещенного авторитаризма» в европейских государствах в конце XVIII — начале XIX вв. стали последствия династических войн за престол, которые детерминировали для европейских монархов экзистенциальную необходимость создания при них команды функционеров, не связанных родственными отношениями с конкурирующими группировками, для осуществления управления государством. Данный процесс предполагал, с одной стороны, внедрение принципа меритократии в систему отбора кандидатов на государственную службу, с другой — лишение чиновников доступа к государственным ресурсам. Это определяло их зависимость от получаемого государственного жалования и возможность реализации своих личных

интересов только при условии соблюдения предписанных норм и правил, а не использования имплицитных возможностей государственной службы при сохранении института монархии.

В XX в. становление европейской реалистической модели государственного управления определялось демократизацией политической системы и зарождением института массовой политической партии, который нуждался в штате оплачиваемых профессиональных функционеров, для того чтобы оперативно реагировать на изменения общественных настроений и получать электоральную поддержку на выборах. В этих условиях система государственного управления подверглась трансформации в направлении профессионализации бюрократического аппарата и усиления его клиентоориентированности.

Между тем опыт стран Юго-Восточной и Восточной Азии, которые совершили рывок в своем развитии в 1990-х гг., показателен в двух аспектах. Во-первых, они сократили процесс создания рационального государства до нескольких десятилетий, объединив этапы создания штата независимых от патронажно-клиенталистских связей бюрократов и их профессионализацию и клиентоориентированность, что было детерминировано политической волей их руководства, имеющего четкий план среднесрочного развития и наглядный пример европейских государств. Во-вторых, стратегия инкорпорирования европейского опыта заключалась в том, чтобы перенять не внешнюю атрибутику, а суть реформ, что выражается в принципе каузальности общественных и частных интересов. По сути, в терминологии Д. Готиера, они выступили максимизаторами, ограничив свои частные интересы общественным запросом на честное и эффективное правительство, что в дальнейшем оказалось выгодным обеим сторонам.

При этом плюс данной стратегии рецепции европейского опыта состоял в том, что она помогла органично встроить эти рецепции в систему национальных культурных ценностей, не искажая ни первые, ни вторые. Отсюда вытекает реалистический характер азиатской модели, когда неформальные практики не вычеркиваются, а усиливают эффективность формальных институтов при сохранении азиатской сути — патернализма и коллективизма в противовес европейскому индивидуализму.

Проведенный анализ успешных примеров рационализации государственного управления позволил рельефно обозначить те проблемы, которые испытывают развивающиеся страны, будучи в условиях доминирования неформальных институтов, а именно: а) установление «порядка ограниченного доступа», лимитирующего доступ к политическим и экономическим институтам на основе патронажно-клиенталистских связей и масштабной коррупции, обуславливая отсутствие внутренней автономности государственных институтов от частных интересов политических группировок и наличие внешней автономности в отношении общественного запроса; б) «конституция без конституционного процесса», когда прописанные в конституции нормы не имеют действительного влияния на политические процессы; в) имитация институциональных реформ, инициируемых политическими группировками в целях поддержания статус-кво в политической системе при демонстрации стремления к изменениям; г) патронажно-клиенталистская суть политических партий, не предлагающих альтернативные варианты стратегического развития государства.

В свою очередь, применение обозначенных характеристик систем государственного управления в отношении Кыргызстана позволило отнести его к пулу стран

с имперской инверсионной моделью государственного управления. Имитация формы инклюзивных европейских институтов в отрыве от ее сущностного наполнения и правового нигилизма политиков и чиновников обусловила после обретения независимости инверсионный характер его модели государственного управления, при которой формальные институты служат реализации неформальных практик, предполагающих удовлетворение частных интересов. Как следствие, двумя основополагающими элементами системы государственного управления КР являются патронажно-клиенталистские связи и коррупция.

Однако, принимая во внимание успешный опыт реформ стран Юго-Восточной и Восточной Азии, опирающийся на европейскую модель государственного управления, представляется, что преодоление инверсионной модели в условиях Кыргызстана вполне реалистично. При этом в определенной степени руководство КР имеет преимущество в аспекте возможности синтезировать лучшие наработки обеих моделей с учетом своих условий развития.

В этом контексте представляется важной реализация следующих мер. Во-первых, главным инициатором реформ на базе европейской и азиатской реалистических моделей должно стать политическое руководство страны — коалиция большинства в парламенте, руководствующаяся необходимостью обеспечения национальной безопасности республики, одним из основополагающих столпов которой является политическая стабильность, что, по сути, определяет и интересы правящей коалиции.

Во-вторых, суть реформирования государственного управления Кыргызстана должен составлять принцип каузальности общественных и частных интересов, доказавший свою эффективность как в европейской, так

и в азиатской реалистической модели. А для этого совместно с представителями научного сообщества должна быть разработана комплексная программа а) реформирования системы работы государственных институтов на основе принципа меритократии, б) воспитания пула бюрократов нового поколения — клиентоориентированных профессионалов, поскольку это два взаимозависимых компонента государственных институтов: с одной стороны, неформальная структура функционирования первых обуславливает неэффективную работу вторых; с другой стороны, отсутствие рационального корпоративного этоса среди вторых приводит к дисфункциям первых. Таким образом, в этом аспекте воспроизводится опыт стран Юго-Восточной и Восточной Азии — форсированный подход к реформированию системы государственного управления.

В-третьих, в условиях ограниченных финансово-экономических ресурсов Кыргызстана оптимизацию государственного управления следует осуществлять, максимально используя имеющиеся фонды. В частности, не создавать отдельное ведомство по отслеживанию профессиональной деятельности вышедших в отставку чиновников в целях блокирования синдрома «вращающейся двери», а расширить функционал государственной кадровой службы.

В-четвертых, реформирование следует проводить в рамках принятых демократических процедур, прописанных в нормативно-правовых актах республики, исключая такие проявления «просвещенного авторитаризма», как «презумпция виновности» или инициирование уголовного расследования против государственного служащего без выдвижения обвинения. Таким образом, ограничителями поведения политиков КР должны стать не генерируемые ими ограничения, как в азиатской и европейской реалистических моделях, а уже имеющиеся нормы и социальный

запрос, что позволит следовать в фарватере мирового дискурса о демократии как наилучшем типе политического режима и обязательств республики в рамках международных организаций. При этом важно подчеркнуть, что данная стратегия не исключает возможности использования неформальных практик взаимодействия политических акторов (например, реализация принципа «встроенной автономности»), которые могут усилить эффективность формальных институтов.

В перспективе, основываясь на результатах реформирования системы государственного управления в европейских странах и странах Юго-Восточной и Восточной Азии, представляется, что результатами обозначенной стратегии трансформации инверсионной модели Кыргызстана должны стать: а) сокращение аппарата государственных служащих и как следствие — сокращение неэффективных государственных расходов за счет повышения профессионализма чиновников; б) создание внутренней автономности государственных институтов и как следствие — сокращение уровня коррупции в них за счет рационального ограничения частных интересов политиков и чиновников нормативно-правовыми актами и социальным запросом на эффективные государственные институты; в) рост доверия населения государственным институтам за счет профессионализации и клиентоориентированности чиновников.

Вместе с тем успешная реализация предложенных мер по оптимизации государственного управления в Кыргызстане возможна только при условии наличия «среды готовности», предполагающей строгую регламентацию властных полномочий политиков как условия их легитимности и профессионализм бюрократического аппарата, работающего в соответствии с принципом верховенства

Заключение

закона и нацеленного на реализацию общественных интересов, имплицитно связанных с узкочастными интересами самих чиновников. Однако формирование «среды готовности» системы государственного управления в Кыргызстане является предметом отдельного исследования и не входит в рамки предлагаемой вниманию читателя монографии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Акматалиева А. М. Стратегическое планирование государственной службы и Комитет Фултона в условиях кыргызстанской этакратии // Вестник КРСУ. — 2013. — Т. 13. — № 6.
2. Акматкулов А. А., Шамигулова З. М. Перспективные направления развития системы государственной службы // Стратегия. — 2014. — № 1 (1).
3. Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея) (28.12.2018) // URL: <http://vlasti.biz/bor-ba-s-korruptsciei/kak-pobedit-korruptsciu/analiz-antikorrups-cionnoi-programmy-seula-uzhnaya-koreya.html>
4. Барабашев А., Оболонский А. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда // Вестник Института Кеннана в России. — 2013. — № 23 // URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2013/Vestnik-23.pdf>
5. Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Поэтика и политика: Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. — М.: Изд-во Ин-та эксперимент. социологии; СПб.: Алетейя, 1999 // URL: <http://bourdieu.name/content/duh-gosudarstva-genezis-i-struktura-bjurokraticheskogo-polja>
6. Варламова Н. В. Западная правовая культура: уникальность или универсальность? // Общественные науки и современность. — 2011. — № 5.

Список литературы

7. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия // URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/
8. Ватель А. Ю. Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств // Полиция и проблемы противодействия коррупции. — 2012. — № 2.
9. Вебер М. Политика как призвание и профессия // URL: <http://socioline.ru/pages/maks-veber-politika-kak-prizvanie-i-professiya>
10. Вебер М. Типы господства // URL: <http://itexts.net/author-maks-veber/80131-tipy-gospodstva-maks-veber/read/page-1.html>
11. Гельман В. Демократия избыточная или недостаточная? (И вновь о природе политической системы современной России) // Pro et Contra. — 1998. — Т. 3. — № 4.
12. Государственная служба (комплексный подход): Уч. пос. — Изд. 2-е. — М.: Дело, 2000 // URL: <http://textarchive.ru/c-2419368.html>
13. Грин Р. 48 законов власти. — М.: РИПОЛ Классик, 2006.
14. Гусева В. И. Совершенствование качества институтов и экономический рост в Кыргызской Республике // Вестник КРСУ. — 2014. — Т. 14. — № 6.
15. Доолоткельдиева А., Ногойбаева Э. Развитие партий и перевыборная ситуация в регионах: Взгляд региональных представителей партий: Полевое исследование. Отчет. — Бишкек, 2014 // URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bischkek/11507.pdf>
16. Евгеньев А. Меритократия против коррупции: опыт «азиатских тигров» (11.02.2011) // URL: <http://www.profi-forex.org/novosti-mira/novosti-azii/singapore/entry1008065839.html>

17. Зотов Г. «Спасибо, но лучше не надо»: Как борются с коррупцией в Сингапуре (16.05.14) // URL: <http://www.aif.ru/money/corruption/1167446>
18. История политических и правовых учений: Уч. для вузов / Под ред. В. С. Нерсисянца. — Изд. 4-е, перераб. и доп. — М.: Норма, 2004 // URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1380635715.pdf>
19. Казанцев А. А. «Большая игра» с неизвестными правилами: мировая политика и Центральная Азия // URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/559/55956fb39207dbd6dd783339b4b5b7e4.pdf>
20. Коулман Дж. Экономическая социология с точки зрения теории рационального выбора // Экономическая социология (Электронный журнал). — 2004. — Т. 5. — № 3 // URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204958/ecsoc_t5_n3.pdf
21. Кравченко А. И., Тюрина И. О. Социология управления: фундаментальный курс: Уч. пос. для студ. высш. уч. завед. — Изд. 2-е, испр. и доп. — М.: Академ. проект, 2005 // URL: https://lib.sale/sotsiologiya-upravleniya_1365/tsivilizatsionnyiy-aspekt-vostochnaya-85058.html
22. Красильщиков В. А. Азиатские «тигры» и Россия: страшен ли бюрократический капитализм? // Мир России. — 2003. — № 4.
23. Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый: История Сингапура 1965–2000 гг. / Пер. на рус. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2018.
24. Лукьянов Г. Кыргызстан: «остров демократии» перед вызовом эффективного управления» (27.06.2017) // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kyrgyzstan-ostrov-demokratii-pered-vyzovom-effektivnogo-upravleniya/#8>
25. Малышева М. А. Теория и механизмы современного

Список литературы

- государственного управления: Уч.-метод. пос. — СПб.: Изд-во НИУ ВШЭ.
26. Мельников Д. В. Западная правовая культура как социокультурный феномен // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zapadnaya-pravovaya-kultura-kak-sotsiokulturnyy-fenomen>
 27. Мюллер К. Самолетопоклонники (22 февраля 2012 г.) // URL: <http://www.nat-geo.ru/planet/39193-samoletopoklonniki/>
 28. Оболонский А. Б. Государственная служба. — М.: Дело, 2000 // URL: <http://booksee.org/book/1346129>
 29. Омаров М. Н. О некоторых проблемах рационально-бюрократической трансформации в сфере управления европейских стран и их значении для укрепления демократических институтов Кыргызстана // Актуальные проблемы стабильного и безопасного развития Кыргызстана: Сб. науч. ст. / ИСАП КРСУ; Под ред. А. Л. Салиева. — Бишкек, 2015.
 30. Омаров М. Н. О роли права в становлении рациональной государственности в европейских странах и целях его применения в Кыргызстане // Актуальные проблемы стабильного и безопасного развития Кыргызстана: Сб. ст. — Бишкек, 2015.
 31. Охотский Е. В. Государственное управление: логика научного поиска и стратегия модернизационного обновления // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. — 2013. — № 4.
 32. Пашаева О. М. Римское право: Краткий курс лекций. — М.: Юрайт, 2013.
 33. Политология / Под ред. А. Ю. Мельвиля. — М.: Проспект, 2003.
 34. Пчелинцев С. В. Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики

- Корея // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 3.
35. Родионов К. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии // Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт? / Под ред. П. С. Филиппова. — СПб., 2010.
36. Рябов А. Промежуточные итоги и некоторые особенности постсоветских трансформаций (26.08.2010) // URL: <http://nmnby.eu/news/xlibris/2837.html>
37. Саблин К. С. Государство развития: опыт зарубежных стран и Россия // Научные труды Донецкого национального технического университета. Сер.: экономическая. — 2011. — № 40-1.
38. Сиротин А. Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре // Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт?: Сб. очерков. Под. ред. П. С. Филиппова. — СПб.: Норма, 2010.
39. Фисун А. А. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация // Политическая концептология. — 2010. — № 4 // URL: <http://politconcept.sfedu.ru/2010.4/10.pdf>

Литература на английском языке

40. Anderson J. Constitutional development in Central Asia // Central Asian Survey. — 1997. — № 16:3.
41. Anderson L. Antiquated before They Can Ossify: States That Fail before They Form // Journal of International Relations. — 2004. — Vol. 58. — № 1.
42. Berman H. J. The Western Legal Tradition in a Millennial Perspective: Past and Future // Louisiana Law Review. — 2003. — Vol. 60. — № 3. Spring // URL: <https://digitalc->

- ommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5823&context=lalrev
43. Berman S. How Democracies Emerge. Lessons from Europe // *Journal of Democracy*. — 2007. — Vol. 18. — № 1. January // URL: <https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Berman-18-1.pdf>
 44. Beyer J. «There is this law...» Performing the State in the Kyrgyz Courts of Elders / *Ethnographies of the state in Central Asia. Performing Politics* / Ed. Madeleine Reeves, Johan Rasanayagam and Judith Beyer. — Bloomington: Indiana Univ. Press, 2014.
 45. Collins K. After the Kyrgyz Spring: Challenges to Democratic Deepening // *The Brown Journal of World Affairs*. — 2012. — Vol. 19. — № 1. Fall/Winter.
 46. Cummings S. N. *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. — New York: Routledge, 2012.
 47. Doolotkeldieva A. and Wolters A. Uncertainty Perpetuated? The Pitfalls of a Weakly Institutionalized Party System in Kyrgyzstan // *Central Asian Affairs*. — 2017. — № 4.
 48. Dzhuraev E., Toktogazieva S., Esenkulova B., Baetov A. The Law and Politics of Keeping a Constitutional Order: Kyrgyzstan's Cautionary Story // *Hague Journal on the Rule of Law*. — 2015. — Vol. 7. — № 2.
 49. Engvall J. *The State as Investment Market: An Analytical Framework for Interpreting Politics and Bureaucracy in Kyrgyzstan*. — Sweden: Uppsala Univ., 2011.
 50. Engvall J. Why are public Offices Sold in Kyrgyzstan // *Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State» Social and Political Changes in a Post-Soviet Society* / Ed. Marlene Laruelle and Johan Engvall. — London: Lexington Books.
 51. Evans P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. — Princeton: Princeton Univ. Press, 1992.

52. Fukuyama F. The Imperative of State Building // *Journal of Democracy*. — 2014. — Vol. 15. — № 2.
53. Gauthier D. Justice as Mutual Advantage // *Contemporary Political Theory. A Reader* / Ed. Colin Farelly. — London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications Inc., 2004.
54. Haggard S. *Developmental States*. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992.
55. Hale H. The Informal Politics of Formal Constitutions. Rethinking the Effects of «Presidentialism» and «Parliamentarism» in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine // *Constitutions in Authoritarian Regimes* / Ed. T. Ginsburg, A. Simpser. — New York: Cambridge Univ. Press.
56. Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics // *Perspectives on Politics*. — 2004. — Vol. 2. — № 4.
57. Hobbes T. *Leviathan*. — Oxford, New-York: Oxford Univ. Press, 1998.
58. Huntington S. Political Development and Political Decay // *World Politics*. — 1965. — Vol. 16. — № 3.
59. Huskey E. *Encounters at the Edge of the Muslim World: A Political Memoir of Kyrgyzstan*. — Lanham: Rowman & Littlefield, 2018. — P. 96;
60. Huskey E. The Changing Role of the Opposition in Post-communist Kyrgyzstan. CASI Working Paper // URL: https://www.auca.kg/uploads/CASI/Working_Papers/WP_Huskey.pdf
61. Huskey E. and Hill D. Regionalism, Personalism, Ethnicity, and Violence: Parties and Voter Preference in the 2010 Parliamentary Election in Kyrgyzstan // *Post-Soviet Affairs*. — 2013. — Vol. 29. — № 3.
62. Huskey E. and Iskakova G. The Barriers to Intra-Opposition Cooperation in the Post-Communist World: Evidence from Kyrgyzstan // *Post-Soviet Affairs*. — 2011. — Vol. 26. — № 3.

63. Juraev S. The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Politics // *Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State» Social and Political Changes in a Post-Soviet Society* / Ed. Marlene Laruelle and Johan Engvall. — London: Lexington Books.
64. Kocher M. State Capacity as Conceptual Variable // *Yale Journal of International Affairs*. — 2010. — Spring/Summer.
65. Locke J. *Two Treatises of Government*. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1988.
66. Luong P. *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia*. — New York: Cambridge Univ. Press, 2002.
67. Marat E. *Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus* // *Demokratizatsiya*. — 2012. — Vol. 20. — № 4.
68. McGlinchey E. *Chaos, Violence, Dynasty. Politics and Islam in Central Asia*. — Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 2011.
69. Möller-Slawinsk H. and Calmbach M. *Youth in Kyrgyzstan Bridging Tradition and Modernity: Report* / GIZ Kyrgyzstan. Project «Prospects for Young People» // URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2015-en-youth-in-kyrgyzstan.pdf>
70. Montgomery D. W. *Islam beyond Democracy and State in Kyrgyzstan* / *Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State»* / Ed. Marlene Laruelle and Johan Engvall. — Lanham: Lexington Books, 2015.
71. Murthy W. *Constitution, Constitutionalism, and Democracy* // *Constitutionalism and Democracy* / Ed. D. Greenberg, et al. — Oxford, 1993.
72. North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. *Limited Access Orders. An Introduction to the Conceptual Framework* // *In the Shadow of Violence. Politics, Economics and*

- the Problems of Development. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2013.
73. Okoth-Ogendo H. W. O. Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox // *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary Greenberg* / Ed. S. N. Kartz, B. Oliviero and S.C. Wheatley. — New York, 1993.
74. Pierson P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics // *The American Political Science Review*. — 2000. — Vol. 94. — № 2. June.
75. Przeworski A. Institutions Matter? // *Government and Opposition*. — 2004. — Vol. 39. — № 4.
76. Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan / International Republican Institute (November 22 — December 4, 2018, accessed July 8, 2019) // URL: https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf
77. Quah J. S. T. Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore // *American Journal of Chinese Studies*. — 2008. — Vol. 15. — № 1.
78. Radnitz S. Weapons of the Wealthy. Predatory Regimes and Elite-Led Protests in Central Asia. — Ithaca and London: Cornell Univ. Press, 2010.
79. Robinson J., Acemoglu D. Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. — New York: Crown Publishing Group, 2012 // URL: <https://www.twirpx.com/file/1480507/>
80. Stiglitz J., Squire L. Is International Development Possible? // *Foreign Policy*. — 1998. — № 110.
81. Tilly C. War Making and State Making as Organized Crime // *Bringing the State Back* / Ed. P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985.
82. UNCTADSTAT: Development status groups and composition (12.07.2019) // URL: <https://unctadstat.unctad.org/>

Список литературы

- EN/Classifications/DimCountries_DevelopmentStatus_Hierarchy.pdf
83. Walle Van de. Tipping games: When do Opposition Parties Coalesce? / Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / Ed. by Andreas Schedler. — Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2006.
84. World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook Database (January 2020) // URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>
85. Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs. — 1997. — Vol. 76. — № 6.

Таткало Н. С.

**О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ
ПРОБЛЕМАХ ТРАНСФОРМАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСТАНА
В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**

Ответственный редактор
Омаров М. Н.

Технический редактор
Кузьмина Т. А.

Подписано в печать 20.03.2020 г.
Бумага офсетная. Формат 60x84¹/₁₆
Объем 9 п. л. Тираж 250 экз. Заказ № 132

Отпечатано в типографии КРСУ
720048, г. Бишкек, ул. Анкара, 2а