

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-3-39-43
УДК 32(045)

Децентрализация в неопатримониальной демократии: преимущества, недостатки и путь к потенциальному миру

Е.В. Махмутова, Р.С. Окумбеков
Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются особенности реформ децентрализации и их результаты в странах с неопатримониальной демократией. Отдельное внимание уделено преимуществам и недостаткам делегирования части государственных полномочий и власти на местный уровень. В работе подробно рассматривается специфика неопатримониализма в его теоретико-методологическом измерении. Кроме того, акцент сделан на возможностях децентрализации способствовать мирному урегулированию конфликтов в стране или, при условии слабых общественных и политических институтов, наоборот, усилить неопределенность и угрозу военного столкновения. Примером децентрализации в неопатримониальной демократии является Республика Казахстан, где в 2022–2023 гг. были проведены реформы, направленные на изменение контура политической системы, а именно конституционные изменения, затронувшие, среди прочего, и полномочия президента. На примере Казахстана рассматривается опыт демократизации через призму политических и социально-экономических трансформаций. Выводы статьи содержат тезис о том, что в зависимости от совокупности обстоятельств, особенностей политической культуры, структуры властного аппарата и пр. процесс децентрализации в неопатримониальных режимах может быть как эффективным, так и слабо выраженным, направленным на усиление концентрации власти правящей элитой. **Ключевые слова:** децентрализация; демократия; неопатримониализм; Казахстан; власть; общество

Для цитирования: Махмутова Е.В., Окумбеков Р.С. Децентрализация в неопатримониальной демократии: преимущества, недостатки и путь к потенциальному миру. *Гуманитарные науки.* 2023;13(3):39-43. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-3-39-43

ORIGINAL PAPER

Decentralization in Neopatrimonial Democracy: Advantages, Disadvantages and the Path to Potential Peace

E.V. Makhmutova, R.S. Okumbekov
Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

In many authoritarian countries of the world, rulers proclaim that the current regime is a model of liberal democracy. Its most significant flaw, however, is that it does not actually exist. This discrepancy between the supposed democratic leadership and reality is due to the neopatrimonial nature of the current political systems. Neopatrimonialism appears to be a hybrid model in which state structures, laws, and rules formally exist but are overridden by informal politics, networks of patronage, kinship, and tribalism. Rather than being organized according to merit, social functions, or administrative rank, the neopatrimonial regime finds its stability in bonds of loyalty to those at the top of the political hierarchy. Often, decentralisation reforms are initiated to overcome this crisis and stalemate. Their result is not always unambiguous, and the resulting effect corresponds to widely advertised expectations. In this context, this study examines the peculiarities of decentralisation reforms and their results in the countries with neopatrimonial democracy. Special attention is paid to the advantages and disadvantages of delegating part of state powers and authority to the local level, as well as its possibilities in achieving peace and resolving conflicts. The results suggest that, ideally, decentralisation generally contributes to an inclusive world where different groups can access power and are included in governance. In practice, however, this result is not always achieved because of the weak institutionalisation of the party system, the lack of transparency in government, and an underdeveloped civil society. The paper examines in detail the specifics of neopatrimonialism in its theoretical and methodological dimension. In addition, emphasis is placed on the potential of decentralisation to contribute to the peaceful resolution of conflicts in a country or – given weak social and political institutions, on the contrary, to increase uncertainty and the threat of military confrontation. A positive example of decentralisation in a neo-patrimonial democracy is seen in the Republic of Kazakhstan, where reforms aimed at changing the contour of the political system, namely constitutional changes affecting, among other things, the powers of the president, were introduced in 2022–2023. The successes in the implementation of constitutional reform in the country are outlined, and the key

foundations of successful delegation of powers and separation of powers are highlighted. Using Kazakhstan as an example, the experience of democratisation through the prism of political and socio-economic transformations is examined. The conclusions of the article contain the thesis that depending on the totality of circumstances, peculiarities of political culture, the structure of the power apparatus, etc., the process of decentralisation in neopatrimonial regimes can be both effective and weakly expressed, aimed at strengthening the concentration of power by the ruling elite.

Keywords: decentralisation; democracy; neopatrimonialism; Kazakhstan; power; society

For citation: Makhmutova E.V., Okumbekov R.S. Decentralisation in neopatrimonial democracy: Advantages, disadvantages, and the path to potential peace. *Humanitarian sciences*. 2023;13(3):39-43. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-3-39-43

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ НЕОПАТРИМОНИАЛИЗМА

Неопатримониализм — это форма правления, сочетающая в себе черты двух веберовских идеальных типов: бюрократическо-легалистского режима и патримониализма. Существующие в рамках такого режима легально-рациональные институты заметно структурируют государственную организацию. В странах, где господствует неопатримониализм, можно наблюдать формальное разделение публичной и частной сфер чиновников, занимающих должности в бюрократических структурах. Однако власть в значительной степени персонифицирована, и государственная элита реализует свои юридически определенные полномочия «как форму частной собственности, а не государственной службы» [1].

Поскольку центральные сети «патрон-клиент», характерные для неопатримониализма, обычно доходят до местного уровня, по мнению некоторых ученых, децентрализация бросает вызов как структуре и правилам существующих клиентских отношений, так и формальному институциональному ландшафту, в который они встроены, а реформа децентрализации, в свою очередь, является успешным примером демократического развития [2]. Однако реальность говорит о том, что вместо демократических преобразований в большинстве своем в ходе делегирования полномочий в неопатримониальных государствах происходит захват власти, но только уже местной элитой. В результате вместо продвижения демократии на региональном уровне такие реформы приводят к тому, что местные политики становятся похожими на политических «брокеров», мобилизовавших сеть местных избирателей в обмен на финансовые выплаты и патронажные должности. Надо сказать, что децентрализация в неопатримониальных режимах не всегда приводит к захвату власти местной элитой. Степень аккумулируемых полномочий зависит от уровня социального и экономического неравенства в обществе, традиций политического участия и осведомленности электората, а также от прозрачности принятия решений местными властями.

Следует отметить, что процессы перераспределения власти стимулируют различные слои элиты к взаимодействию с государственными институтами и политическим режимом, например, через создание новых рабочих мест. Кроме того, децентрализация предоставляет оппозиционным акторам новую платформу для получения права голоса на субнациональных уровнях управления, а в ряде случаев она становится катализатором процессов регионализации, способствует выделению региональных идентичностей. Большинство проводимых на сегодняшний день реформ по структуризации власти в горизонтальном и вертикальном измерении являются частью глобальной тенденции, где считается, что местные чиновники лучше знают потребности сообществ на вверенной им территории, в большей степени приспособлены для удовлетворения этих потребностей и подотчетны избирателям в результатах [3].

Таким образом, реформы децентрализации, проводимые в государствах с неопатримониальными режимами, характеризуются рядом парадоксов и противоречий, изучение которых представляет значительный научно-практический интерес, что и предопределяет выбор темы данной статьи.

Сравнительному анализу современных политических режимов, выявлению последствий их реализации в тех или иных условиях развития государств посвящены труды К.Е. Петрова, М. Снеговой, Д.А. Чубарова, К.В. Мельникова, О. Фрама, К. Хоффманн, Р. Пелиццо, Ву Сюня.

Особенности реформ децентрализации в неопатримониальных режимах, их достоинства и недостатки нашли свое отражение в работах Р.С. Окумбекова, А.А. Студинца, Я.Ю. Старцева, Э. Арачала, А. Пака, Ф. Лассу.

Высоко оценивая накопленное на сегодняшний день научное наследие в области изучения неопатримониальных режимов, следует отметить, что существует еще ряд дискуссионных вопросов и проблемных сфер, которые требуют более углубленного внимания и дополнительного анализа. В частности, следует отметить фрагментарные и несистемные

исследования, посвященные институциональной структуре и политико-режимной динамике неопатримониализма, который сочетается с различными демократическими практиками. Также нерешенными остаются задачи четкой формализации транзита политических режимов в переходных странах с переходным типом экономики.

Неопатримониальная демократия — это стандартная модификация премьер-президентской системы в клиентелистических рамках, где получение ренты является основной целью политиков. Политические субъекты конкурируют через официальный избирательный механизм, но захват государства как основы получения дохода является их главной целью. В рамках системы правления, в которой государственные структуры, законы и правила формально существуют, но их отменяет неформальная политика, сети патронажа, родства и трайбализма, запрос на децентрализацию возникает в связи с необходимостью разрушения монополии одной группы или партии. А для этого должна существовать здоровая политическая экосистема уравнивающих друг друга сил, которая может появиться в результате проведения реформы разделения полномочий властей [4].

Децентрализация определяется как процесс передачи политических, фискальных и административных полномочий субнациональным единицам управления. Демократическая децентрализация в неопатримониальной системе правления подразумевает передачу функций центральным правительством на более низкий уровень и создание новых единиц управления вне контроля центральной власти. В результате таких реформ местные власти получают автономию и независимость от центрального правительства, — им обозначены четкие границы (юридические и географические), над которыми они имеют власть наряду с полномочиями по привлечению и распределению ресурсов и взаимодействию с гражданами и центральной властью [5].

В данном контексте можно выделить ряд несомненных преимуществ демократической децентрализации в классических неопатримониальных режимах в самых разных странах Африки, Азии и Латинской Америки.

Во-первых, это стимулирование экономического роста путем установления связей между различными регионами в неоднородных областях и более эффективного использования ограниченных ресурсов для содействия развитию в бедных или экономически неблагополучных районах.

Во-вторых, расширение участия общества в принятии государственных решений и снижение вероятности диктатуры. Сформированная в результате децентрализации вертикальная линия подотчетности позволяет гражданам задавать вопросы своим лидерам и участвовать в делах страны. Это не ограничивается местными и национальными выборами, а может распространяться на низовые общественные комитеты и слушания, целевые советы, включать в себя надежную защиту свободы слова и СМИ, а также мониторинг не только государственных учреждений, но и частного сектора и поставщиков услуг, проводимый гражданским обществом.

В-третьих, демократическая децентрализация предполагает создание линии горизонтальной подотчетности, которая может быть представлена независимым парламентом, независимыми аудиторскими организациями и т.д. Горизонтальный контроль очень важен для расследования и пресечения правонарушений государственных чиновников [6].

В-четвертых, положительные изменения общественной власти путем усиления некоторых акторов, таких как ассоциации, малый бизнес, неправительственные организации, и ослабление сил, которые соперничают с государством, например военных структур или корпораций.

Демократизация и децентрализация изменяют клиентелистские системы, трансформируют отношения «патрон-клиент», повышают переговорную силу клиентов, но могут, наоборот, усилить клиентелизм, определив «валюту поддержки», например лидеры способны оказывать услуги своим сторонникам в обмен на голоса. Влияние демократии на клиентелизм во многом зависит от глубины децентрализации — возможности участия общественности, групп интересов, политических партий и гражданского общества в решении ключевых вопросов страны. Как и недееспособность государства, клиентелизм может быть укоренен децентрализацией, если демократизация еще не пустила свои корни. В том случае, когда государство демократичное и сильное, децентрализация способна обеспечить подотчетность, ответственность и устойчивость на местном уровне. Без демократии децентрализация может просто убрать верхние слои клиентелизма и укрепить коррупцию на среднем уровне, создавая авторитарные анклавные и еще больше подрывая потенциал страны [7].

Итак, принимая во внимание вышеизложенное, можно отметить, что власти и местные реформаторы в странах с неопатримониальным режимом

правления артикулируют децентрализацию как метод, позволяющий улучшить качество предоставления государственных услуг, способ продвижения демократии и принятия важных решений на основе широкого участия граждан. Однако провозглашаемые лозунги в ряде случаев не влекут за собой ожидаемых последствий. Международные исследования показывают, что «политическая логика “гибридных” государств искажает реформы децентрализации и приводит к неожиданным результатам, часто в ущерб целям развития» [8].

Децентрализация в неопатримониальных демократиях в данном случае имеет свои слабые стороны и можно проследить ее ярко выраженные негативные аспекты: коррупцию на местах; узурпацию власти местными влиятельными группами; деструктивные действия политиков-популистов; некомпетентность местной власти в исполнении возложенных на нее обязанностей; сопротивление передаче финансирования местным общинам со стороны центральных органов власти.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В НЕОПАТРИМОНИАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Ярким примером успешных реформ децентрализации в стране с неопатримониальной демократией является Казахстан. В настоящее время республика переходит к «новому демократическому порядку». Это стало возможным благодаря внесению поправок и дополнений в Конституцию. Впервые за 27 лет на всенародный референдум были вынесены (и поддержаны 77,18% голосов) вопросы, касающиеся ограничений полномочий президента в пользу парламента, усиления децентрализации, восстановления Конституционного

суда. Эти сдвиги сигнализируют «окончательный переход от суперпрезидентской формы правления в стране к президентской с влиятельным парламентом и подотчетным правительством» [9].

Усиление представительной ветви власти, укрепление системы сдержек и противовесов, повышение самостоятельности местных представительных органов-маслихатов — конечная цель проводимых реформ. Запланировано, что в ближайшем будущем будет введена смешанная мажоритарно-пропорциональная модель избрания депутатов Мажилиса и региональных маслихатов. В рамках проводимой реформы президент республики подчеркнул важность местного управления, отмеченного первыми в истории страны прямыми выборами районных, сельских акимов.

ВЫВОДЫ

Таким образом, реформа децентрализации, проводимая в странах с неопатримониальной демократией, способна как предоставить населению возможность доступа к решению важных государственных проблем, так и усугубить ситуацию с концентрацией власти в руках правящих элит. С одной стороны, делегирование государственных полномочий на более низкий уровень может гарантировать эффективное предоставление государственных услуг и участие населения в жизни страны путем передачи власти от «центра» местным структурам. Но в условиях слабой институционализации партийной системы и непрозрачной деятельности реформы децентрализации приводят к тому, что потребности жителей на местах не удовлетворяются, а происходит захват власти региональными элитами, которые извлекают пользу от доступа к бюджету и общественным благам.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Demmelhuber T. Decentralization in the Arab world: Conceptualizing the role of neopatrimonial networks. *Mediterranean politics*. 2020;(4):499–521.
2. Мельников К.В. Бюрократический патронаж и паттерны административного рекрутирования региональных элит в России: опыт сравнительного сетевого анализа. *Политическая наука*. 2021;(4):210–238.
3. Битиева З.Р. Теоретические аспекты изучения неопатримониальных режимов: развитие концепции неопатримониализма и ее место среди объясняющих моделей. *Vestnik Instituta mirovyh civilizacij = Вестник Института мировых цивилизаций*. 2021;(3):14–21.
4. Giraudy Agustina. The Impact of Neopatrimonialism on Poverty in Contemporary Latin America. *Latin American politics and society*. 2020;(1):73–96.
5. Летняков Д.Э. «Неподатливые структуры»: в поисках посттранзитологической парадигмы для постсоветского пространства. *Политог*. 2020;4(1):7. DOI: 10.18254/S 258770110009757–4
6. Hanson S. Understanding the Global Patrimonial Wave. *Perspectives on politics*. 2022;(3):237–249.
7. Ruth-Lovell S. Clientelism and democratic representation in comparative perspective. United Kingdom: ECPR Press; 2019. 176 p.

8. Wegner Gerhard. Entrepreneurship in autocratic regimes — how neo-patrimonialism constrains innovation. *Journal of evolutionary economics*. 2019;(5):1507–1529.
9. Окумбеков Р.С. Трансформация политического режима в Казахстане. *Социально-политические науки*. 2022;(2):27–32.

REFERENCES

1. Demmelhuber T. Decentralization in the Arab world: Conceptualizing the role of neopatrimonial networks. *Mediterranean politics*. 2020;(4):499–521.
2. Melnikov K.V. Bureaucratic Patronage and Patterns of Administrative Recruitment of Regional Elites in Russia: Experience in Comparative Network Analysis. *Politicheskaya nauka = Political science*. 2021;(4):210–238. (In Russ.).
3. Bitieva Z.R. Theoretical aspects of the study of neopatrimonial regimes: the development of the concept of neopatrimonialism and its place among explanatory models. *Vestnik Instituta mirovyh civilizacij = Bulletin of the Institute of World Civilizations*. 2021; (3):14–21. (In Russ.).
4. Giraudy Agustina. The Impact of Neopatrimonialism on Poverty in Contemporary Latin America. *Latin American politics and society*. 2020;(1):73–96.
5. Letnyakov D.E. “Intractable structures”: in search of a post-transitological paradigm for the post-Soviet space. *Polilog = Polylogue*. 2020;4(1):7. DOI: 10.18254/S 258770110009757–4. (In Russ.).
6. Hanson S. Understanding the Global Patrimonial Wave. *Perspectives on politics*. 2022;(3):237–249.
7. Ruth-Lovell S. Clientelism and democratic representation in comparative perspective. United Kingdom: ECPR Press; 2019. 176 p.
8. Wegner Gerhard. Entrepreneurship in autocratic regimes — how neo-patrimonialism constrains innovation. *Journal of evolutionary economics*. 2019;(5):1507–1529.
9. Okumbekov R.S. Transformation of the political regime in Kazakhstan. *Social'no-politicheskie nauki = Socio-political sciences*. 2022;(2):27–32. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS

Евгения Викторовна Махмутова — кандидат политических наук, доцент департамента политологии и массовых коммуникаций, Финансовый университет, Москва, Россия

Evgeniya V. Makhmutova — Cand. Sci. (Political Sciences), Associate Professor of the Department of Political Science and Mass communications, Financial University,

Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-9712-5023>

Автор для корреспонденции / Corresponding author:

EVMakhmutova@fa.ru

Ринат Серикович Окумбеков — аспирант 3-го курса департамента политологии, Финансовый университет, Москва, Россия

Rinat S. Orumbekov — 3-year postgraduate student, Political Science Department, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0009-0002-0374-2141>

ROkumbekov2020@fa.edu.ru

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 24.03.2023; принята к публикации 15.04.2023.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received on 24.03.2023; accepted for publication on 15.04.2023.

The authors read and approved the final version of the manuscript.