

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-5-29-34
УДК 32(045)

Проблема соотношения формальных и неформальных механизмов осуществления власти в современном Казахстане

Д.Д. Осинина

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-5565-2079>

АННОТАЦИЯ

В современных политологических исследованиях, посвященных анализу внутриэлитных раскладов, все чаще фигурирует разделение механизмов осуществления власти на формальные и неформальные. Основанием для этого является реальная политика, влиять на которую может ограниченный пул акторов. Исходя из этого, уместно поставить вопрос: всегда ли люди, имеющие формальный статус, могут влиять на принятие решений, или же лишь небольшая группа акторов может влиять на остальных представителей политического класса и принимать политические решения. С целью раскрытия проблемы соотношения формальных и неформальных механизмов осуществления власти автором была взята Республика Казахстан, анализ внутриэлитного расклада в которой позволяет оценить реальный вес акторов и выделить перечень факторов, влияющих на позиции представителей элиты в вертикали власти.

Ключевые слова: Казахстан; механизмы осуществления власти; система рекрутирования элит; вертикаль власти

Для цитирования: Осинина Д.Д. Проблема соотношения формальных и неформальных механизмов осуществления власти в современном Казахстане. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(5):29-34. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-5-29-34

ORIGINAL PAPER

The Interrelation between Formal and Informal Mechanisms of the Exercise of Power in Modern Kazakhstan

D.D. Osinina

Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-5565-2079>

ABSTRACT

In modern political studies devoted to the analysis of intra-elite alignments, differentiation of the mechanisms of the exercise of power into formal and informal appears more and more often. The main reason for this process is real politics, which can be influenced by a limited number of actors. Therefore, the question is: can people with formal status always influence decision-making processes, or only a small group of actors can influence the rest of the political class and make political decisions. The author has taken the Republic of Kazakhstan as an example to reveal the interrelation between formal and informal mechanisms of the exercise of power. The analysis of the intra-elite alignment in Kazakhstan allows us to assess the real weight of the actors and highlight the list of factors that affect the elite's position in the chain of command.

Keywords: Kazakhstan; mechanisms of exercise of power; elite recruitment system; chain of command

For citation: Osinina D.D. The interrelation between formal and informal mechanisms of the exercise of power in modern Kazakhstan. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(5):29-34. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-5-29-34

19 марта 2019 г. президент Казахстана Нурсултан Абишевич Назарбаев сложил с себя полномочия главы государства. Исполняющим обязанности президента стал Председатель Сената Парламента Республики Казахстан Касым-Жомарт Кемелевич Токаев, который 9 июня того же года выиграл на внеочередных президентских выборах, получив поддержку не только элитных кругов, но и народа. В то же время Н. Назарбаев сумел сохранить за собой ключевые рычаги влияния на ситуацию в стране, а именно — пожизненное председательство в Совете безопасности РК, руководство политическим советом правящей партии «Нур Отан» и конституционно закрепленный за ним статус Лидера Нации (Елбасы)¹. Закрепленный за первым президентом РК статус Лидера нации дополнен целым спектром прав и полномочий, среди которых необходимость согласования внутривластного и внешнеполитического курса страны с ним, а также недопустимость воспрепятствования его законной деятельности со стороны любых акторов. Подобная ситуация многими экспертами оценивается как двоевластие. Однако во многом она вытекает из двух основных подходов к анализу политических элит — эмпирическому и нормативному, в основе которых лежит ответ на вопросы: кто правит? кто должен править? Соответственно, эмпирический подход демонстрирует явления такими, какие они есть в реальности, а нормативный исходит из долженствования в политике. Поэтому казахстанский кейс демонстрирует проблему соотношения формального статуса и реального веса в политике, которые необходимо учитывать при анализе внутриэлитного расклада в той или иной стране, а также выявлении акторов, влияющих на принятие политических решений.

С другой стороны, один из создателей теории элит, итальянский социолог Гаэтано Моска, пришел к выводу, что в любом обществе существует организованное меньшинство, «формирующее систему государственной

власти и управляющее неорганизованным большинством». Это организованное меньшинство он назвал политическим классом. Анализируя данное понятие, он исходил из того, что политический класс не является гомогенным [1]. И в реальности лишь небольшая группа акторов может влиять на остальных представителей политического класса и принимать политические решения. Большая же часть политического класса выполняет роль посредника между населением и «топовыми» представителями элиты. Задачей последних, по мнению Г. Моски, является разработка политической формулы, состоящей из доктрин и принципов функционирования власти, на которую опирается функция легитимизации господства элиты. Подобные формулы Г. Моска разделял на два типа: основанные на вере в сверхъестественное (божественный источник власти, особая миссия) и рациональные (где народ выступает источником власти). Применительно к Казахстану подход Г. Моски позволяет интерпретировать текущий расклад сил в стране и объяснить наличие пирамидально-иерархической структуры власти, где группы интересов распределены по уровням, исходя из реального аппаратного веса и наличия возможностей влиять на принятие политических решений, зачастую неформальных.

Дабы понять реальный внутриэлитный расклад сил, а также соотношение формальных и неформальных механизмов осуществления власти в современном Казахстане, рассмотрим принципы и механизмы рекрутирования элиты в республике. Так, современная казахстанская элита формируется на основе целого ряда критериев, ключевыми из которых являются:

- *национальный критерий*, подразумевающий деление по этническому принципу;
- *клановый критерий*, исходящий из принадлежности представителей элиты к одному из трех жузов² — Старшему, Среднему, Младшему;
- *семейно-родственный критерий*.

На практике в системе рекрутирования элит данные критерии имеют разный вес, и их соотношение менялось на протяжении 1991–2020 гг. Для более подробного анализа соотношения формальных и неформальных механизмов осуществления власти выделим четыре этапа

¹ Конституционный закон Республики Казахстан от 20.07.2000 № 83-ІІ. Статья 1. Статус и полномочия Первого Президента Республики Казахстан — Елбасы. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/operovom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii.

² Исторически сложившееся объединение казахов.

кадровой политики в истории современного Казахстана.

Итак, первый этап приходится на временной отрезок 1991–1994 гг. и связан со становлением нового независимого государства. В данный период перед «молодым» Казахстаном стоял вопрос поиска государственно-национальной идентичности, была взята на вооружение модель «консолидации титульных этносов и легитимации этнократии» [2]. Задача подобной политики заключалась в укреплении режима и снижении влияния внешних центров силы на Казахстан. Соответственно, в этот период менялся состав политико-управленческой элиты — на смену представителям «нетитульных» наций в высшие эшелоны власти продвигались этнические казахи. Подобная политика затронула и силовые ведомства, на которые опиралось руководство молодого государства. Так, если раньше брежневская формула кадровой политики в национальных республиках подразумевала жесткое соблюдение иерархии, в рамках которой руководителем республиканского КГБ был русский, а вторым человеком в системе — представитель титульного этноса, то в декабре 1991 г. данный принцип нарушается, и главой КГБ становится Б. Баекенов (ранее был Н. Вдовин).

Помимо национального фактора, особое значение на данном этапе играет и клановый. На соотношении представителей жузов в высших эшелонах власти сказалась принадлежность Н. Назарбаева к Старшему жузу. Вторым по численности и представительности в элитных кругах стал Младший жуз. Такая тактика Н. Назарбаева в выстраивании властной иерархии обусловлена амбициями Среднего жуза и попыткой продвинуть на пост главы государства в первой половине 1990-х гг. своего представителя, известного казахского поэта и общественно-политического деятеля Олжаса Сулейманова. Для противодействия растущему влиянию оппозиции в лице Среднего жуза Н. Назарбаев вступает в коалицию с младшежузовцами, чьи представители входят в политико-управленческую элиту страны. В качестве примера можно привести назначение помощником президента РК И. Тасмагамбетова в 1993 г.; министром нефтяной и газовой промышленности в 1994 г. — Н. Балгимбаева, а заместителем руководителя Аппарата Президента РК — М. Тажина. Параллельно идет уси-

ление Старшего жуза — заместителем министра иностранных дел РК становится К.-Ж. Токаев, «вызванный» с посольской работы, а руководителем Аппарата президента РК — Н. Абыкаев. Все вышеназванное свидетельствует о роли национального и кланового факторов в системе рекрутирования элит, а также демонстрирует значение неформальных механизмов осуществления власти, которые начинают формироваться на данном этапе. Выстраиваемая Н. Назарбаевым иерархия власти ранжирует представителей политико-управленческой элиты в зависимости от близости к первому лицу, и особую роль в этом процессе играет клановый фактор. Более того, учитывая, что жузы — родоплеменные объединения, имеющие территориальную привязку, продвижение в политико-управленческую элиту страны выходцев из родного села Н. Назарбаева — Чемолган — также свидетельствует об особой роли кланового фактора и росте влияния неформальных механизмов осуществления власти.

Итальянский социолог Гаэтано Моска, пришел к выводу, что в любом обществе существует организованное меньшинство, «формирующее систему государственной власти и управляющее неорганизованным большинством».

Далее идет второй этап, временные рамки которого 1995 г. — середина 2000-х гг. Для данного периода характерно дальнейшее усиление роли неформальных механизмов осуществления власти — параллельно увеличению аппаратных позиций Н. Назарбаева в Казахстане выстраивалась вертикаль власти, на вершине которой находился президент. Победа над оппозицией и ослабление Среднего жуза позволили Н. Назарбаеву закрепить рычаги влияния на политическую ситуацию в стране за собой. Вместе с тем внутриэлитная турбулентность первой половины 1990-х гг. поставила на повестку вопрос о формировании лояльной президенту команды в рядах политико-управленческой элиты. Поэтому с середины 1990-х гг.

особую роль в системе рекрутирования элиты начинает играть семейно-родственный фактор. Так, в управленческую элиту республики рекрутируются родственники Н. Назарбаева, в числе которых племянник президента А. Есимов (первый заместитель премьер-министра, Председатель Государственного комитета РК по инвестициям, позднее — руководитель Администрации Президента РК, 1994–1998 гг.). Первые шаги в политике и бизнесе делает старшая дочь Елбасы Дарига Назарбаева (медиа-империя «Хабар»; собственный партийный проект «Асар», избрание в Мажилис в 2004 г.), экс-супруг Дариги Назарбаевой Рахат Алиев делает карьеру по линии силовых структур. А средний зять Тимур Кулибаев начинает свой путь в нефтегазовых структурах, став в 1997 г. вице-президентом по экономике и финансам в компании «Казахойл».

Таким образом, на данном этапе в экспертных кругах все чаще начинает фигурировать понятие «семья президента», что отражает новый ключевой принцип формирования управленческой элиты в Республике Казахстан.

На третьем этапе (вторая половина 2000-х — 2013 г.) идет балансирование между представителями «старой гвардии» (младшежузовцы и старшежузовцы, попавшие в управленческую элиту на первом этапе) и членами семьи Н. Назарбаева. Среди представителей «старой гвардии» растет аппаратный вес К. Масимова, ставшего в 2007 г. премьер-министром страны, М. Тажина, назначенного в 2009 г. на пост секретаря Совета Безопасности РК, Н. Абыкаева, возглавившего Комитет национальной безопасности (КНБ) в 2010 г. Соответственно, на данном этапе особую роль в системе рекрутирования элиты играет лояльность и преданность лично Н. Назарбаеву, а уже потом клановый и иные факторы. Маркером для формирования подобной сбалансированной модели элитообразования стало открытое проявление Р. Алиевым личных амбиций с целью занять пост главы государства и соответствующая поддержка со стороны Д. Назарбаевой.

И, наконец, четвертый этап, начавшийся в 2014 г. и продолжающийся по сегодняшний день, связан со снижением аппаратного веса целого ряда игроков и сокращением числа акторов, входящих во властную вертикаль. На протяжении всего периода идет ранжирование представителей элиты в рамках структурно-

иерархической пирамиды власти в зависимости от доступа к первому лицу и ресурсного потенциала. На верхних уровнях «пирамиды» находятся члены семьи Н. Назарбаева. Подобный тренд в кадровой политике республики связан с преклонным возрастом Елбасы, которому в 2014 г. было 74 года, и постепенной подготовкой транзита власти. Соответственно, основной задачей является укрепление и подготовка позиций «семьи» к периоду ухода Н. Назарбаева из большой политики. Для этого Н. Назарбаев провел целый ряд назначений, закрепив за ближайшими родственниками стратегически важные позиции, позволяющие им гарантировать личную безопасность, а также в перспективе обеспечить «мягкий» транзит власти в республике.

Так, наиболее устойчивые позиции в системе власти, так называемый «пул» казахстанской элиты, имеют С. Абиш, племянник Н. Назарбаева и Т. Кулибаев, средний зять Елбасы. До недавнего времени на одном уровне с ними стояла Д. Назарбаева. Особый статус С. Абиша, с 2015 г. назначенного на пост первого заместителя председателя Комитета национальной безопасности (КНБ), предопределен возросшим уровнем влияния силовиков в системе власти. А учитывая опыт соседнего Узбекистана, где после смерти И. Каримова 2 сентября 2016 г. Служба национальной безопасности под руководством Рустама Иноятова сыграла особую роль в бескровном транзите власти, данное назначение Н. Назарбаева работает на перспективу и подстраховывает как его личные позиции, так и ситуацию в стране в целом. Более того, «приход» в КНБ близкого родственника Елбасы связан с необходимостью поддержания внутриэлитного баланса и недопустимостью чрезмерного «усиления» К. Масимова, председателя КНБ в системе власти. Помимо родственных связей с Н. Назарбаевым, на аппаратных позициях С. Абиша положительно отражается и его статус в рамках воинской иерархии — будучи генерал-лейтенантом, он стоит выше генерал-майора К. Масимова, что также сказывается на соотношении формальных и неформальных механизмов осуществления власти в силовом ведомстве.

Другой представитель элиты — Т. Кулибаев, несмотря на отсутствие официальных политических должностей, имеет особый статус в системе власти и вполне может быть отнесен



Рис. 1 / Fig. 1. Пирамидально-иерархическая структура власти / The pyramidal-hierarchical structure of power

Источник / Source: [4].

к «топовому» уровню элиты. С 2013 г. Т. Кулибаев руководит Национальной палатой предпринимателей «Атамекен», задача которой — объединить на своей платформе ключевых представителей бизнеса и выстроить диалог между бизнес-структурами и государством [3]. На практике задачей Т. Кулибаева также является обеспечение лояльности режиму и отдельно семье Н. Назарбаева.

И, наконец, Дарига Назарбаева, которая также относится к пулу казахстанской элиты, до недавнего времени являлась спикером Сената — вторым человеком в формальной государственной иерархии согласно Конституции РК. На сегодняшний день за ней закреплён статус «медиапринцессы» ввиду фактической монополии на медиарынке республики. Контроль за информационным пространством республики вкуче с близостью к Н. Назарбаеву наделяет ее особым статусом во властной иерархии.

Таким образом, анализ принципов и механизмов рекрутирования элиты позволяет представить реальный внутриэлитный расклад сил в республике в виде пирамидально-иерархической структуры власти, на вершине которой, несмотря на сложение президентских полномочий, продолжает оставаться Н. Назарбаев (см. рисунок).

Логика подобного вывода заключается в следующем: помимо сохранения рычагов влияния на политическую ситуацию в стране за собой, Н. Назарбаеву за годы президентства удалось выстроить «вертикаль власти», замыкающуюся на нем. И ключевыми бене-

фициарами существующей системы являются как раз-таки представители данной властной «пирамиды», имеющие помимо аппаратного веса еще и серьезный ресурсный потенциал. А увеличение аппаратного веса ближайшего окружения Н. Назарбаева позволило им самим формировать вокруг себя клиентелу, лояльные им, что еще сильнее укрепило и «законсервировало» сложившуюся систему. Ситуация может кардинально измениться только после ухода Н. Назарбаева с политической арены. Именно тогда и наступит реальный транзит власти и переформирование «правил игры». А до тех пор, пока внутренняя ситуация подконтрольна ему, и внешние центры силы считаются с его «топовым» статусом (что видно на примере недавнего визита Госсекретаря США М. Помпео, встретившегося с Елбасы, а также государственных визитов В. Путина и С. Цзиньпина), сложившийся внутриэлитный расклад продолжает функционировать.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что по мере укрепления личных позиций Н. Назарбаева росло и значение неформальных механизмов осуществления власти. Сформированная им властная вертикаль опирается на лояльность и личную преданность ему, а ключевыми каналами рекрутирования элиты выступили клановый и семейно-родственный факторы. На сегодняшний день внутриэлитный консенсус в Казахстане во многом опирается именно на семейно-родственный фактор. А ввиду сохранения «топового» статуса Н. Назарбаева во властной иерархии налицо пробле-

ма соотношения формальных и неформальных механизмов осуществления власти. Завязанная на конкретную персону система таит в себе серьезную опасность — окончательный уход с политической арены Н. Назарбаева повлечет за собой переигрывание сложившихся правил и, как следствие — формирование новых внешнеполитических ориентаций Казахстана.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Современная политическая наука: Методология. О. В. Гаман-Голутвина, А. И. Никитин, ред. М.: Аспект Пресс; 2019.
2. Осинина Д. Д. «Смена караула»: кадровый резерв Центрально-Азиатских элитных сообществ. М.: ИНФРА-М; 2020. 224 с.
3. Осинина Д. Д. Борьба ведущих мировых держав за формирование «кадрового резерва» элитного сообщества Казахстана в контексте стартовавшего транзита власти. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019;3(39):18–24.
4. Осинина Д. Д. Элитные группы Центральной Азии в большой геополитической «игре» России, КНР и США в начале XXI века. М.: ИНФРА-М; 2018. 147 с.

REFERENCES

1. Contemporary Political Science: Methodology. O. V. Gaman-Golutvina, A. I. Nikitin, (Eds.). Moscow: Aspect Press; 2019. (In Russ.).
2. Osinina D. D. “Changing of the Guard”: the personnel reserve of the Central Asian elite communities. Moscow: INFRA-M; 2020. (In Russ.).
3. Osinina D. D. The struggle of the leading world powers for the formation of a “personnel reserve” of the elite community of Kazakhstan in the context of the starting transit of power. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2019;3(39): 18–24. (In Russ.).
4. Osinina D. D. Elite groups of Central Asia in the tremendous geopolitical “game” of Russia, China and the United States at the beginning of the XXI century. Moscow: INFRA-M; 2018. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дарья Дмитриевна Осинина — аспирантка 2-го года обучения Департамента политологии, Финансовый университет, Москва, Россия
DDOsinina@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Daria D. Osinina — 2-year postgraduate student at the Department of Political Sciences, Financial University, Moscow, Russia
DDOsinina@fa.ru

Статья поступила 16.09.2020; принята к публикации 15.10.2020.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article received on 16.09.2020; accepted for publication on 15.10.2020.

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