

В.Л. Римский

СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ВЫСТРАИВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ КАРЬЕР И НЕЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Статья посвящена описанию в авторской концептуализации некоторых результатов исследования, проведённого РАПН в 2012 году по гранту ИНОП. В частности, в статье сделана попытка описать сущности реальных социальных институтов, определяющих политические карьеры в российских регионах, и обоснований того, как эти институты определяют системную неэффективность государственного управления.

Современные российские региональные и местные элиты не являются едиными, они разделены на клики и кланы, соперничающие за доступ к различным ресурсам, включая, политические, экономические и социальные. Кликовая и клановая структуры региональных и местных элит сходным образом определяют высокую значимость неформальных связей и отношений в их обновлении, омоложении, в рекрутировании в них новых членов, в том, насколько значимыми будут социальные позиции занимаемыми их членами, как новыми, так и старыми.

Российские региональные и муниципальные элиты являются замкнутыми в том смысле, что административные, политические, общественные и иные карьеры осуществляются почти исключительно внутри их сообществ. Исключения крайне редки, в частности, очень мало шансов имеет лидер местного уровня подняться в карьере на региональный уровень, а с регионального – на федеральный.

Понимания проблем, требующих решений, определяются интересами клик и кланов элитных социальных групп, а не общественными и не государственными. Поэтому многие значимые проблемы регионов и муниципальных образований в постсоветский период не решаются в течение десятилетий, а среди граждан нарастает отчуждение от политики и органов власти.

Ключевые слова: *политические карьеры, элиты, группы лояльности, вертикаль власти, коррупция, регионы, муниципальные образования.*

В 2012 году членами Российской ассоциации политической науки (РАПН), включая представителей ее руководства и исследовательских

комитетов, по гранту ИНОП¹ выполнялся исследовательский проект «Рекрутирование политических лидеров муниципального и регионального уровней в современной России: проблемы оптимизации и повышения общественно-политической эффективности». Целью этого проекта было определение возможностей и ограничений существующих механизмов развития политической карьеры лидеров местного и регионального уровней в современной России для выявления наиболее перспективных путей совершенствования процессов ротации, обновления и омоложения политических элитных групп данных уровней.

В ходе работы над проектом с конца апреля по начало июня 2012 г. проводились экспертные интервью с 22 ведущими российскими учеными в области элитологии и регионалистики из числа членов РАПН. Они являлись преимущественно докторами и кандидатами политических и социологических наук, крупными специалистами по предмету исследования, проживающими в Москве, Санкт-Петербурге, Астрахани, Перми, Ростове-на-Дону и Рязани. Интервьюерами были также преимущественно представители руководства РАПН и ее исследовательских комитетов.

Результаты этих экспертных интервью не исчерпывают всего содержания проекта, но позволяют тем не менее представить систему социальных институтов и практик, а также их действие в осуществлении политических карьер в регионах и муниципальных образованиях. Краткое изложение авторской концептуализации этих результатов исследовательского проекта приводится ниже, как и попытка описания сущности реальных социальных институтов, определяющих политические карьеры в российских регионах, а также обоснований того, как эти институты определяют системную неэффективность государственного управления.

КЛИКИ И КЛАНЫ В РОССИЙСКОЙ ЭЛИТЕ

По результатам проведенного исследования нынешнее состояние российских региональных и местных элит представляется следующим. Эти элиты не являются едиными, они разделены на клики и кланы,

¹ При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 марта 2011 г. № 127-рп.

соперничающие за доступ к различным ресурсам, включая политические, экономические и социальные. При этом на макроуровне, напротив, происходит существенная социетальная дезинтеграция в силу слабости формальных и безличных социальных институтов, в частности, основанных на универсальных нормах законов.

Кланы, т.е. социальные общности близких или дальних родственников, более распространены в элитах республик Северного Кавказа и в национальных республиках в составе России. В других регионах элиты разделяются скорее по кликам. Кликами можно назвать социальные общности, объединяемые по неформальным принципам и стремящиеся к достижению общих целей, нередко корыстных и неблагоприятных, использующих для этого полномочия входящих в них должностных лиц органов власти в собственных целях и интересах.

Эксперты в своих интервью не употребляли понятия «клики», по-видимому, вследствие его редкого использования в современной российской политической науке. Тем не менее при определенной близости понятий «кланы» и «клики» принципы организации российских элит вряд ли можно свести только к клановости, основанной преимущественно на родственных связях. В современных российских элитах неформальные связи и взаимодействия порождают большое разнообразие социальных общностей на микроуровне, которые наиболее адекватно представляются именно кликами. Ведь в клики объединяются на добровольных началах ради реализации тех или иных частных интересов. А кланы не являются добровольными объединениями индивидов, потому что основаны на родстве, а также нередко на связанной с ним принадлежностью к одному этносу или одной религии¹. Кроме того, для российской ситуации весьма характерны негативные коннотации понятия «клика» в общественном мнении. Ведь ее участники объединяются неформальными взаимоотношениями независимо от своих официальных должностей, а для реализации интересов своей клики нередко готовы нарушать нормы закона и общественной морали². Примерами

¹ Хлотин А.Д. Социум клик как российский тип социальной организации // Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка / Ред.кол.: С. В. Патрушев (отв. ред.), С. Г. Айвазова, П. В. Панов. М.: РАПН; РОССПЭН, 2011. С. 70.

² Патрушев С.В. Введение. Гражданская активность и институциональный порядок в России: к постановке проблемы // Граждане и политические практики

клик в российских регионах и местных сообществах могут служить весьма распространенные коррупционные сети как сети личных отношений, деятельность которых проявляется в складывании неформальных и нелегальных взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одном ведомстве или иной структуре, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и иными структурами¹. Во многом именно коррупционные сети определяют довольно высокий уровень коррупции в нашей стране.

Клики и кланы в российских регионах как объединения элиты имеют близкие цели и мотивы своих действий, а также способы использования для реализации своих целей полномочий входящих в них должностных лиц органов власти. Эти социальные общности различаются принципами принадлежности к ним: кланы скорее представляют собой объединения по родственному принципу, а клики — по связям и знакомствам, необязательно родственным, но полезным для реализации общих целей. В некоторых случаях родственный и прагматический принципы могут совмещаться, например клан может найти тот или иной способ обеспечения родственных связей с необходимым ему индивидом, а клика может строиться на основе неформального объединения членов одной или нескольких семей. При этом и кликовая, и клановая структура региональных и местных элит сходным образом определяет высокую значимость неформальных связей и отношений в их обновлении, омоложении, рекрутировании в них новых членов, в том, насколько значимыми будут социальные позиции, занимаемые их членами, как новыми, так и старыми.

ЗАМКНУТОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЭЛИТ

Российские региональные и муниципальные элиты являются замкнутыми в том смысле, что административные, политические, обще-

ки в современной России: воспроизводство и трансформация институционального порядка / Ред.кол.: С. В. Патрушев (отв. ред.), С. Г. Айвазова, П. В. Панов. М.: РАПН; РОССПЭН, 2011. С. 13.

¹ *Римский В.Л.* Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // *Общественные науки и современность*. 2004. № 6. С. 76. <<http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/12/1223769304/Rimski.pdf>>.

ственные и иные карьеры осуществляются почти исключительно внутри их сообществ. Исключения крайне редки, в частности очень мало шансов имеет лидер местного уровня подняться в карьере на региональный уровень, а с регионального — на федеральный. В современной российской ситуации в большинстве случаев получить назначения на должности губернаторов регионов имеют больше шансов кандидатуры из других регионов или из федерального центра, чем сделавшие карьеры в своих собственных регионах. Аналогично мэрами городов, особенно крупных, существенно чаще становятся кандидатуры губернаторов регионов, чем сделавшие карьеры в этих городах. Во многом такая система назначений сложилась вследствие желаний, нередко таким образом вполне реализуемых, чтобы кандидатуры на должности губернаторов и мэров городов были более подконтрольны вышестоящим органам государственного управления, чем региональным и местным элитам.

Такая система назначений на должности губернаторов и мэров городов поддерживает замкнутость региональных и муниципальных элит и препятствует их консолидации. Причина в том, что федеральные органы власти не заинтересованы в появлении в регионах и в местных сообществах влиятельных элитных общностей, консолидирующих общие интересы различных элитных групп. В результате и сами эти элитные группы, их клики и кланы в первую очередь отстаивают свои неформальные права на владение и распоряжение значимой собственностью в регионах и муниципальных образованиях, стремятся распространять свой контроль над собственностью, формальные или неформальные права на которую имеют иные элитные группы. Контроль и распределение финансовых средств государственного и муниципальных бюджетов — также сферы интересов клик и кланов, которые им тоже приходится отстаивать в борьбе с другими кликами и кланам. Существенные различия интересов клик и кланов регионального и муниципального уровней поддерживаются и периодически обостряются как в результате активности самих этих клик и кланов, так и в результате политики федеральных органов власти. И эти различия интересов клик и кланов в современной российской ситуации существенно препятствуют консолидации элитных социальных групп регионов и местных сообществ.

В региональных и муниципальных элитах доминируют эгоистические интересы, можно даже говорить об атомизации этих элит, об отсутствии в большинстве регионов и местных сообществ их объеди-

нений в крупные влиятельные группировки, клики или кланы. В результате общие региональные и муниципальные интересы остаются фактически несформулированными, поэтому региональные и муниципальные элиты не могут представлять значимых противников в политической борьбе более влиятельным и сильным федеральным группам влияния, а тем более федеральному центру.

Необходимость консолидации региональных и муниципальных элит, несмотря на противодействующие факторы тем не менее возникает в политическом процессе и обеспечивается в различной степени, на более или менее длительные периоды. Но факторами такой консолидации региональных и муниципальных элит чаще всего становятся интересы федеральных органов власти и руководства страны. В частности, такая консолидация осуществляется, когда перед региональными и муниципальными элитами федеральные органы власти ставят задачи по обеспечению своих интересов на федеральных выборах. Региональные и муниципальные клики и кланы практически не имеют собственной мотивации к политической консолидации, поскольку она представляется им нерациональной. Ведь все возникающие проблемы взаимоотношений с чужими кликами и кланами они привыкли решать в неформальных взаимодействиях, без использования норм формальных социальных институтов.

ИНСТИТУТЫ КОНСОЛИДАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЭЛИТ

Периодически появляющийся запрос на консолидацию региональных и муниципальных элит сформировал соответствующие формальные и неформальные социальные институты. Такие формальные социальные институты в последние годы целенаправленно создавали федеральные органы власти, поскольку именно их интересы являются наиболее значимыми факторами такой консолидации. К формальным институтам консолидации региональных и муниципальных элит можно отнести «вертикаль исполнительной власти» и членство в партии «Единая Россия», а к неформальным — членство в группах лояльности и влияния, в кликах и кланах. Но различия интересов представителей разных элитных групп, иногда даже на личностном уровне, этими институтами не преодолеваются. Дело в том, что формальным институтам в российских элитах нет доверия и нет подчинения их нормам, а неформальные институты согласований интересов и разрешений конфликтов

клики и кланы предпочитают выстраивать самостоятельно без посредников и на основе нестабильных личных отношений. И небольшие изменения в этих отношениях, а тем более их сильные изменения, связанные с отставками и назначениями высокопоставленных должностных лиц регионов и муниципальных образований, способны существенно перестраивать взаимоотношения в них по поводу владения и распоряжения значимой собственностью и контроля над финансовыми потоками. Стабильные формальные или неформальные социальные институты консолидации интересов элитных групп регионального и муниципального уровня в таких условиях не формируются.

Доминирование эгоистических интересов и отсутствие консолидации региональных и муниципальных элит, а также их атомизация облегчают их объединение в поддержку интересов федеральных групп влияния и федерального центра. Ведь если каждый представитель региональной или муниципальной элиты отстаивает собственные интересы или интересы только своих кликов и кланов, то общие интересы регионов и муниципальных образований остаются фактически несформулированными, а потому и не имеют субъектов, способных их отстаивать. В результате региональные и муниципальные элиты даже самых крупных российских городов — Москвы и Санкт-Петербурга — не могут представлять значимых конкурентов в политической борьбе для более влиятельных и сильных федеральных групп влияния, а тем более для федерального центра. Но консолидировать региональные и муниципальные элиты удастся только временно, как правило, на периоды федеральных предвыборных кампаний, тогда как региональные и муниципальные предвыборные кампании не приводят к консолидации соответствующих элит.

Описанные особенности положения региональных и муниципальных элит определяют доминирование личных связей и принадлежности кандидатов к тем или иным кликам, кланам, группам влияния, а также коррупцию в назначениях на политические и значимые административные должности. Более того, именно личные связи в современной российской ситуации стали самым надежным и долговременным ресурсом политических и административных карьер. Сначала карьеры носителей личных связей продвигаются вместе с их патронами, а после исчерпания их ресурсов или в результате случайных стечений обстоятельств уже развитые личные связи помогают начать и развивать собственные карьеры.

ПАРТИЙНЫЙ ФАКТОР В КАДРОВЫХ НАЗНАЧЕНИЯХ

Партийный фактор в кадровых назначениях в органах региональной и муниципальной власти имеет существенно меньшее значение, чем личные связи, а кроме того, реальное влияние на кадровые решения имеет почти исключительно партия «Единая Россия» (принадлежность к другим политическим партиям может быть скорее негативным фактором).

Нередко работа в партии «Единая Россия» в первую очередь используется именно для формирования личных связей, которые могли бы способствовать политическим назначениям в органы власти. Профессиональная карьера должностных лиц внутри политических партий, включая и «Единую Россию», без использования личных связей весьма редко может привести на значимую административную должность в органе власти, к избранию депутатом федерального, регионального или муниципального уровня, к значимой позиции в системах принятия политических или государственных решений. Многие молодые активисты используют свою работу в молодежных движениях и ассоциациях при партии «Единая Россия» для получения нужных знакомств и личных связей, чтобы впоследствии попасть на должности в органах власти, включая и политические. Более того, партия «Единая Россия» привлекает молодых активистов, обещая им через несколько лет должности в органах власти, но на практике это бывает довольно редко. А наработанные личные связи карьеры помогают существенно чаще. В некоторых случаях такие личные связи можно сформировать вне партийных структур, например работая помощниками депутатов-единороссов или сенаторов.

Принадлежность к «Единой России» тем не менее является необходимым, но недостаточным условием успешности политической карьеры, потому что успешная партийная карьера совершенно не означает, что повышаются шансы стать губернатором региона или его заместителем. Успех в партийной карьере не означает даже высокого уровня вероятности стать депутатом Государственной Думы РФ, что было показано на последних парламентских выборах 2011 г. Тем не менее партийная карьера и не только в «Единой России», но и в других парламентских партиях существенно повышает шансы избрания депутатами регионального и муниципального уровней. Но партийная карьера никогда не обеспечивает стопроцентных гарантий избрания депутатами ни на одном уровне власти, потому что активистов политических партий больше, чем депутатских должностей на всех этих уровнях.

Партийным карьерам с муниципального на региональный и с регионального на федеральный уровень препятствуют противоречия в партии «Единая Россия». Это противоречия между федеральным руководством и региональными отделениями, региональными и местными отделениями, а также между чиновниками и бизнесменами, являющимися ее членами. Такие противоречия определяются различиями интересов клик и кланов разных уровней, различающимися, в частности, уровнями контролируемой собственности и финансовых потоков.

В силу этих противоречий объединение федеральными органами власти групп различных интересов в одну партию — «Единая Россия» — привело лишь к временным компромиссам между региональными и местными кликами и кланами, например, как отмечалось выше, в периоды предвыборных кампаний. Фактически, единой политической партии таким образом сформировать не удалось, имеются случаи, когда, например, представители одной партии «Единая Россия» борются друг с другом на выборах мэров городов, которые в период исследования проводились с голосованием граждан, в отличие от губернаторских выборов, результаты которых определялись голосованиями в региональных парламентах.

Такая внутренняя социальная ситуация в партии «Единая Россия» сложилась вполне закономерно в силу доминирования в российской политике клик и кланов. «Единая Россия» не является объединением носителей общих идеалов и интересов, носителей общих политических позиций. Вместо нормативного процесса согласования политических позиций ее членов для консолидированного политического действия и согласования позиций с другими партиями «Единая Россия» использует практически всегда силовые или административные способы осуществления таких действий. А это, в свою очередь, затрудняет формирование, структурирование и институционализацию российского политического пространства¹, в частности российской партийной системы.

Внутренние противоречия партии «Единая Россия» существенно снижают ее влияние в регионах, делают существенно зависимой от политики губернаторов, в частности в кадровой сфере. Кроме того, все политические партии, включая и «Единую Россию», имеют очень низкие уровни доверия граждан в силу их отстраненности от политики и доми-

¹ Патрушев С.В. Введение. Гражданская активность и институциональный порядок в России: к постановке проблемы. С. 14.

нирования в ней интересов клик и кланов. Поэтому нередко на выборах муниципального уровня — мэров городов и депутатов муниципальных собраний — больших успехов добиваются независимые кандидаты, чем партийные. А потому бывшие члены партии «Единая Россия» нередко регистрируются на выборах этого уровня как независимые.

ФАКТОРЫ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

По российской традиции при принятии решений о назначениях на политические и административные должности профессионализм управления в конкретных сферах деятельности как регионального, так и муниципального уровней ценится довольно низко, ниже, чем личные и неформальные отношения с первыми лицами соответствующих органов власти. Наибольших успехов в политических карьерах достигают, как правило, руководствующиеся личной выгодой и повышением своего социального статуса всеми возможными способами, нередко связанными с нарушениями норм морали и законов, с использованием коррупции. В частности, довольно распространенным стал вариант перехода из частного бизнеса в органы власти на ответственные и политические должности, чтобы сохранить свой частный бизнес, финансы и материальные капиталы. Кроме того, в современной российской ситуации элиты скорее принимают в свои составы тех, кто не пытается изменить социальный порядок, кто предлагает те или иные имитации решений значимых проблем и не создает риски изменений самих элит. Значимой причиной такого положения является во многом обоснованное опасение нарушения баланса влияния клик и кланов, групп влияния в регионах и муниципальных образованиях в результате осуществления действий, направленных на изменение сложившегося социального порядка. Ведь в результате таких действий при неустойчивости социальных позиций, основанных на личных связях, те или иные социальные группы элит регионального и муниципального уровня могут терять свое влияние на принятие политических решений, на владение как значимой для них собственностью, так и правом доступа к распределению финансов бюджетов разного уровня.

В современной российской ситуации для обеспечения эффективности системы государственного и муниципального управления ключевым стал вопрос отбора, обучения и расстановки кадров. При этом необходимо учитывать, что современная социальная среда в российских

органах власти всех уровней подчиняет себе всех назначенных в них граждан, даже социально активных и амбициозных, искренне желающих решать общественные проблемы и для этого делать свои карьеры.

Каждый, кто имеет мотивацию получить назначение на политическую должность, на должность в органах власти, должен успешно решить довольно сложную репутационную проблему. С одной стороны, ему необходимо быть заметным для лиц в органах власти или в партии «Единая Россия», принимающих кадровые решения. С другой стороны, его активность и успешность не должна вызывать зависть или даже испуг, как иногда бывает, у тех, кто рассматривает его кандидатуру. Для получения и политического назначения, и назначения в органы власти не следует быть слишком инициативным и активным, слишком успешным и интеллектуально развитым. Поэтому в современные российские органы власти и в партию «Единая Россия» принимаются те, кто не демонстрирует энергетику на высоком уровне, имеет средний или ниже среднего уровня активности, инициативы и интеллекта. Безусловно, более активны молодые члены партии «Единая Россия» и ее молодежных организаций. Но их активность никогда не выходит за рамки определенных руководством «Единой России» направлений деятельности и способов ее осуществления.

Адаптация к социальной среде российских органов власти и политических партий, в первую очередь «Единой России», приводит у подавляющего большинства граждан, желающих сделать в них карьеру, к усвоению в их социальных средах неформальных норм и правил поведения. А в этих нормах и правилах доминирующей является лояльность начальникам и исполнительность при отказе от изменения социального порядка как в социуме, так и в самих этих органах власти и политических партиях.

Такие факторы отбора кадров в органы власти следует оценить как негативные, они ведут к системной неэффективности государственного и муниципального управления в стране. Ведь в результате, несмотря на то, что современная политика связана с рисками, с умениями этими рисками управлять, рискованное поведение руководителей регионов и местных администраций стало практически невозможным. В современной российской ситуации риски оцениваются не как возможности развития регионов и местных сообществ, а как прямые и очень высоковероятные угрозы окончания карьеры в органах власти и политических партиях. Естественно, что в таких условиях руководители регионов

и местных администраций, соответствующих уровней отделений партий жертвуют решениями общественных и даже государственных проблем ради продолжения и развития собственных карьер, отстаивания интересов своих клик, кланов и других групп влияния. Поэтому реально реформирование кадров из регионов и муниципальных образований может быть осуществлено, как это вообще чаще всего бывало в нашей стране, только с федерального уровня, с верхних уровней иерархии системы государственного управления.

В современной же российской ситуации к управлению регионами и муниципальными образования, в составы их законодательных органов власти по описанным выше причинам приходят кадры, слабо разбирающиеся в конкретных проблемах регионов и местных сообществ, не имеющие мотивации и не знающие способов решений этих проблем. Такое положение поддерживает и позиция федеральных органов власти в проведении политической реформы последних лет в сферах назначений, выборов и деятельности политических партий. Ведь и в этой реформе федеральные органы власти исходили в первую очередь из собственной заинтересованности в лояльности своим интересам руководителей регионов и муниципальных образований.

У политических лидеров и у других представителей региональных и местных элит в силу их подчиненного федеральному центру положения нет никаких долгосрочных стратегий и оснований для их построения, а потому и следования им. Поэтому руководители регионов и муниципальных образований, депутаты органов законодательной власти этих уровней и практически все группы этих элит ориентированы на выработку краткосрочных целей и стратегий. А эти стратегии чаще всего направлены на решение личных, семейных или корпоративных проблем, чаще всего кликовых или клановых, и только в ближайшей перспективе, нередко с использованием не вполне законных и коррупционных методов решений возникающих проблем.

Собственно, и само понимание проблем, требующих решений, определяется интересами клик и кланов, а не общественными и государственными. Поэтому многие значимые проблемы регионов и муниципальных образований, в которых проживают наши граждане, в постсоветский период не решаются в течение десятилетий. А это в свою очередь приводит к нарастанию отчуждения граждан от руководителей регионов и муниципальных образований, других политиков и высокопоставленных должностных лиц государственного управления.