

УДК 323/324(470+571):316.475

В.Л. Римский
КАК ДЕЙСТВУЮТ ИНСТИТУТЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАРЬЕР
В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

РИМСКИЙ Владимир Львович – заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ. E-mail: vlrим@yandex.ru.

Аннотация: Автор приводит результаты исследования, проведенного в 2012 г. Российской ассоциацией политической науки (РАПН), на тему «Рекрутирование политических лидеров муниципального и регионального уровней в современной России: проблемы оптимизации и повышения общественно-политической эффективности». Результаты позволяют представить систему социальных институтов и практик, а также их действие в осуществлении политических карьер в регионах и муниципальных образованиях. Приводится краткое изложение авторской концептуализации результатов исследовательского проекта.

Ключевые слова: политические лидеры, региональные элиты, муниципальные элиты, государственное и муниципальное управление, российские регионы.

Результаты анализа данных исследования 2012 г. по гранту Института общественного проектирования¹ (ИНОП) позволяют описать сущность реальных социальных институтов, определяющих политические карьеры в российских регионах, а также дать обоснование того, как эти институты определяют системную неэффективность государственного управления.

В 2012 г. членами Российской ассоциации политической науки (РАПН), включая представителей ее руководства и исследовательских комитетов, выполнялся исследовательский проект «Рекрутирование политических лидеров муниципального и регионального уровней в современной России: проблемы оптимизации и повышения общественно-политической эффективности». Цель проекта состояла в определении возможностей и ограничений существующих в России механизмов развития политической карьеры лидеров местного и регионального уровней для выявления наиболее перспективных путей совершенствования ротации, обновления и омоложения политических элитных групп данных уровней.

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. Среди опрошенных доктора и кандидаты политических и социологических наук, специалисты по предмету исследования, проживающие в Москве, Санкт-Петербурге, Астрахани, Перми, Ростове-на-Дону и Рязани. Интервьюерами были преимущественно представители руководства РАПН и ее исследовательских комитетов.

© Римский В.Л., 2013

¹ При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.03.2011 №127-рп.

Результаты экспертных интервью позволяют представить систему социальных институтов и практик, а также их действие в осуществлении политических карьер в регионах и муниципальных образованиях. Краткое изложение авторской концептуализации результатов исследовательского проекта приводится ниже.

Итак, российские региональные и местные элиты разделены на клики и кланы, соперничающие за доступ к различным ресурсам, включая политические, экономические и социальные. Клань, т.е. социальные общности близких или дальних родственников, в наибольшей степени распространены в элитах республик Северного Кавказа и в национальных республиках.

В других регионах они разделяются скорее по кликам. Речь идет о социальных общностях, объединяемых по неформальным принципам и стремящихся к достижению общих целей (нередко корыстных и неблагоприятных), использующих для этого полномочия входящих в них должностных лиц органов власти. Клик и клан в российских регионах как объединения элиты имеют близкие цели и мотивы действий, а также способы использования для реализации своих целей полномочий входящих в них должностных лиц органов власти. Эти социальные общности различаются скорее принципами принадлежности к ним: клань объединяется по родственному принципу, а клики – по связям и знакомствам не обязательно родственными, но полезными для реализации общих целей. В некоторых случаях родственные и прагматические принципы могут совмещаться, например, клан может найти тот или иной способ обеспечения родственных связей с необходимым ему индивидом. При этом и кликовая, и клановая структуры региональных и местных элит сходным образом определяют высокую значимость неформальных связей и отношений в обновлении, омоложении, в рекрутировании в них новых членов, в том, насколько значимыми будут социальные позиции, занимаемые как новыми, так и старыми членами.

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 лидер местного уровня имеет очень мало шансов подняться в карьере на региональный уровень, а с регионального – на федеральный. В современной российской ситуации в большинстве случаев назначения на должности губернаторов регионов получают кандидатуры из других регионов или из федерального центра, а не сделавшие карьеры в своих регионах. Аналогично мэрами городов, особенно крупных, существенно чаще становятся кандидатуры губернаторов регионов, а не те, кто сделал карьеру в этих городах. Во многом такая система назначений сложилась вследствие стремления (нередко вполне таким образом реализуемого) добиться того, чтобы кандидатуры на должности губернаторов и мэров городов были более подконтрольны и управляемы вышестоящими органами государственного управления, чем региональными и местными элитами.

Подобные назначения на должности губернаторов и мэров городов поддерживают замкнутость региональных и муниципальных элит и вместе с тем препятствуют их консолидации. Не менее, а, возможно, еще более значимыми препятствиями консолидации являются существенные различия интересов кланов и клик во владении собственностью, позиций в борьбе за владение ею в регионах и на местном уровне, а также за контроль и распределение финансовых средств государственного и муниципальных бюджетов.

Необходимость консолидации региональных и муниципальных элит, несмотря на противодействующие факторы, тем не менее возникает и обеспечивается в большей или меньшей степени, на более или менее длительные периоды. Факторами такой консолидации чаще всего становятся интересы федеральных органов власти и руководства страны, например, на федеральных выборах.

Существуют формальные и неформальные институты консолидации региональных элит. К формальным 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. В региональных элитах доминируют эгоистические интересы, можно даже говорить об атомизации групп таких элит, об отсутствии в большинстве регионов их объединений в крупные влиятельные вне их регионов группировки, клики и кланы.

В таких условиях региональные элиты оказывается легче всего консолидировать в поддержку интересов федеральных групп влияния и федерального центра. Ведь если каждый представитель региональной элиты отстаивает собственные интересы или интересы только своих кликов и кланов, а общие региональные интересы остаются фактически не сформулированными, региональные элиты не могут представлять значимых конкурентов в политической борьбе для более сильных федеральных групп влияния, а тем более федерального центра.

В силу такого подчиненного положения у политических лидеров и у других представителей региональных и местных элит нет долгосрочных стратегий, нет и оснований для их построения, а потому и следования им. Руководители регионов и муниципальных образований, депутаты органов законодательной власти и практически все группы этих элит ориентированы на выработку краткосрочных целей и стратегий, направленных на решения 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.

Особенности положения региональных и муниципальных элит определяют доминирование личных связей и принадлежности кандидатов к тем или иным кликам, кланам, тем или иным 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 ресурсов или в результате случайного стечения обстоятельств уже развитые личные связи помогают развивать собственные карьеры.

Партийный фактор в кадровых назначениях имеет существенно меньшее значение, чем личные связи, кроме того, реально влияет на кадровые решения почти исключительно партия «Единая Россия». Нередко работа в этой партии 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 «Единую Россию», без использования личных связей редко приводит на значимую административную должность в органе власти, к избранию депутатом федерального, регионального или муниципального уровней, к влиятельной позиции в системах принятия политических или государственных решений.

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 весьма низко, ниже, чем личные и неформальные отношения с первыми лицами соответствующих органов власти. Наибольших успехов в политических карьерах достигают, как правило, руководящиеся 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 переход из частного бизнеса в органы власти на ответственные и политические должности, чтобы сохранить свой частный бизнес, свои

финансы и материальные капиталы. Кроме того, элиты скорее принимают тех, кто не пытается как-то изменить социальный порядок, кто предлагает те или иные имитации решений важных проблем и не создает риски изменений самих элит. Основной причиной такого положения во многом является обоснованное опасение нарушить баланс влияния клик и кланов в регионах и муниципальных образованиях в результате действий, направленных на изменение сложившегося социального порядка. В результате таких действий при неустойчивости социальных позиций, основанных на личных связях, те или иные социальные группы элит регионального и муниципального уровней могут потерять свое влияние на принятие политических решений, на владение как значимой для них собственностью, так и правом доступа к распределению финансов бюджетов разного уровня.

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. Но адаптация к социальной среде российских органов власти приводит к усвоению подавляющим большинством таких граждан неформальных норм и правил поведения, в которых доминируют лояльность начальникам и исполнительность при отказе от изменения социального порядка как в социуме, так и в самих этих органах.

В результате, несмотря на то что современная политика связана с рисками, с умениями или управлять, рискованное поведение руководителей регионов и местных администраций стало практически невозможным. Риски теперь оцениваются не как возможности развития регионов и местных сообществ, а как прямые и очень высоковероятные угрозы окончания карьеры в органах власти. Естественно, что в таких условиях руководители регионов и местных администраций 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 в регионах и муниципальных образованиях может быть осуществлено, как это чаще всего бывало в нашей стране, только с федерального уровня, с верхних ступеней иерархии системы государственного управления.

Пока же к управлению регионами и муниципальными образованиями, в составы их законодательных органов власти по изложенным 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. И в данном случае федеральные органы власти исходили в первую очередь из собственной заинтересованности в лояльности своим интересам руководителей регионов и муниципальных образований. Поэтому многие важные проблемы регионов и муниципальных образований, в которых собственно и проживают наши граждане, в течение десятилетий не решаются. А это, в свою очередь, приводит к нарастанию отчуждения граждан от руководителей регионов и муниципальных образований, других политиков и высокопоставленных должностных лиц государственного управления.