

А.Е. ЧИРИКОВА

Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные

Намереваясь рассмотреть власть с позиций неоинституционального подхода, я исхожу из признания того, что эффективность власти не только и не столько определяется теми ресурсами, которыми располагает, а, скорее, зависит от тех правил, по которым она может эти ресурсы использовать. Ресурсы власти понимаются при этом достаточно универсально, а под институтами власти понимается совокупность установленных норм и правил политической деятельности, которые наряду с субъектами являются важнейшей составляющей политического пространства региона.

Проблема расхождения формально-правовых норм и реально складывающихся неправовых практик уже стала предметом научного анализа (см., например [Заславская, Шабанова, 2001]). Складывающаяся ситуация вызывает особое беспокойство, ибо, как отмечает академик Т. Заславская, «глубокие сдвиги, происходящие в базовых институтах, регулирующих отношения *власти, собственности, права и свобод человека*, часто ведут не к формированию правового государства и правового общества, а в прямо противоположную сторону... В конечном счете такие практики становятся частью новых общественных институтов, обуславливая их "мутацию" и перерождение по сравнению с западными образцами» [Заславская, 2002, с. 14–15].

Вопрос о политических институтах регионов пока только начинает проникать в исследовательские практики, и авторы все с большей очевидностью начинают понимать, насколько эта проблема сложна в теоретическом и эмпирическом планах¹. Одна из последних работ, исследующая проблему политической институционализации на региональном уровне и дающая подробное описание функционирования политических институтов на региональном уровне, – "Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001". Ее авторы – Г. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова и Н. Борисова – наиболее последовательно реализовали неоинституциональный подход к исследованию местного самоуправления.

Соглашаясь с их мнением, что потенциал неоинституционального подхода к исследованию политического пространства регионов весьма высок, я исхожу из еще более жесткого тезиса: данный подход не просто открывает новые возможности, в некоторых случаях он является единственной возможностью для понимания того, что на самом деле происходит в "коридорах" региональной власти.

¹ Например, с точки зрения Т. Ворожейкиной развернувшиеся в России процессы, которые "можно характеризовать как попытку институционализировать неправовые, частные непубличные практики" ставят под сомнение саму применимость понятия "институт" в такой ситуации [Ворожейкина, 2002, с. 38].

Рассмотрение сложившихся и действующих правил формального и неформального характера внутри бюрократических структур, а также в отношении других политических акторов, действующих на региональной политической сцене, может дать особую характеристику власти, показать направления ее будущего развития и возможные ограничения на этом пути.

Разделяя тезис выдающегося ученого Г. Дилигенского о том, что корпоративно-бюрократическая полиархия действует, чаще всего опираясь на неформальные правила, которые имеют тенденцию к самовоспроизводству [Дилигенский, 1997], я все же считаю правомерным тезис не об "игре без правил", а об "игре по неформальным правилам", которые складываются рядом с формальными правилами и сосуществуют с ними как бы рядом, создавая еще более запутанную картину тех процессов, которые протекают внутри власти и во взаимодействии власти со своими акторами.

Региональная бюрократия: формальные и неформальные практики при отборе и продвижении кадров²

Проблема отбора и продвижения кадров внутри региональных бюрократий пока недостаточно проработана. Закрытость областных и городских администраций от новых лиц, за исключением политических назначений, остается весьма высокой. Так, согласно результатам анализа биографий представителей политической элиты Самарской области можно говорить о выраженной тенденции "закупорки" каналов рекрутирования региональной элиты: с 1986 по 1990 г. в элиту области извне вошло около 20% ее нынешнего состава, с 1991 по 1993 г. – 10%, а с 1994 по 1997 г. – всего 5% новых членов [Куприянычева, 1999, с. 118].

Одновременно, как показывают данные исследований, подобная игра по своим правилам характерна не только для верхнего бюрократического слоя, но и распространяется на средние слои бюрократии. Это порождает воспроизводимость неформальных практик на всех этажах бюрократической власти. Настораживает тот факт, что тенденция подбора и продвижения государственных и муниципальных служащих с опорой на неформальные практики не только не уменьшается, а остается неизменной на протяжении последних 8–10 лет или даже нарастает.

По данным А. Понеделкова, проводившего исследование в трех российских регионах в 1994 г., – в Ростовской и Камчатской областях и в Республике Адыгея – от 35% опрошенных руководителей госслужбы в Ростовской области до 60% в Республике Адыгея были согласны с тем, что в их структурах отсутствуют серьезные конкурсы на замещение вакантных должностей; около 32% руководителей в Камчатской области и 43% в Ростовской отмечали протекционизм и продвижение работников в структурах власти по принципу личной преданности. Более 70% опрошенных госслужащих в Камчатской области и свыше 30% в Ростовской оценивали своих коллег как некомпетентных работников, попавших в коридоры власти по личным рекомендациям [Понеделков, 1995, с. 117].

Наше исследование по подбору и продвижению молодых специалистов фактически подтвердило вскрытые тенденции [Молодые...]. Опрос, охвативший более 600 молодых муниципальных и государственных служащих, показал, что неформальные практики подбора и продвижения служащих продолжают оставаться доминирующими. Если суммировать тех, кто "пришел по личной рекомендации", "обратился сюда сам, но его/ее уже здесь знали" и кому "кто-то из руководства предложил эту работу", получается, что 86% опрошенных в том или ином виде опирались при поступлении в организацию на личные, персонифицированные связи. Более обезличенные, стандарт-

² Данный раздел статьи базируется на материалах исследований, проведенных мною в рамках проекта "Молодые специалисты на государственной и муниципальной службе", осуществленных при поддержке Горбачев-фонда и Университета Калгари (руководители: В. Магун – Россия; Р. Брим – Канада).

ные процедуры найма использовались значительно реже: лишь в 13% случаев работник "пришел по своей инициативе и без рекомендаций" и еще в 5% – через службу занятости или по заявке, полученной выпускником в вузе.

Обращают на себя внимание небольшие отличия в распределении ответов по данному вопросу между областными и муниципальными администрациями. Последние на 7% чаще, чем областные, нанимают специалистов "с улицы" и на 3% чаще задействуют службы занятости. Данные различия объясняются тем, что, как уже отмечалось, работа в областных администрациях более престижна и лучше вознаграждается, а потому и попасть туда сложнее. Однако в целом общая структура "каналов" попадания в областные и муниципальные администрации примерно одинакова. 50% опрошенных указали, что на эту работу их рекомендовал тот, кто работал в данной организации, причем эти ответы не различались в зависимости от региона или уровня власти (областная или муниципальная).

Более детальный анализ структуры рекомендаций, проведенный в рамках исследования, показал, что для четверти молодых специалистов протекцию составили родственники, родители или их знакомые. Еще четверть опрошенных указали, что их рекомендовали личные знакомые или знакомые знакомых; пятая часть была лично знакома с теми, кто принял их на работу; 8% респондентов помогли преподаватели вузов. 14% в графе "другое" дали развернутый ответ и указали руководителей, сослуживцев, разного рода знакомых, работающих(вших) как в данной организации, так и за ее пределами.

Почти все опрошенные при приеме на работу проходили собеседование. Но, к сожалению, в подавляющем большинстве случаев этим все и ограничилось. Как показали результаты опроса, лишь 5% проходили конкурс, примерно столько же – тестирование; еще меньше среди специалистов тех, кто сдавал при поступлении экзамены. Словом, такие перспективные для отбора наиболее способных чиновников процедуры, как конкурсный отбор и квалификационный экзамен, пока используются очень редко, хотя в областных администрациях несколько чаще, чем в городских.

На примере администрации, в которой чаще всего применяются меритократические (то есть основанные на заслугах) процедуры найма молодых чиновников, авторами было проведено более детальное изучение того, какие именно департаменты идут по пути использования формальных процедур отбора кадров. Оказалось, что это департаменты экономического и финансового профиля (департаменты экономики и иностранных инвестиций, управления госимуществом), два отраслевых департамента (по топливно-энергетическому комплексу, а также по строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству) и подразделения, обслуживающие высших руководителей администрации. Конкурсный отбор или тестирование проходили в основном экономисты и юристы. Среди участников такого отбора было несколько программистов, а также филологов, работающих по направлению "связи с общественностью". То есть разделение работ на "сложные" и относительно "простые" имеет важные следствия для процедуры найма.

Таким образом, судя по полученным данным, процедуры отбора молодых специалистов на государственную и муниципальную службу в регионах далеки от тех, что присущи идеальному типу рациональной бюрократии, описанному М. Вебером. Это позволяет сделать следующий вывод: **в российской региональной бюрократии при найме на работу молодых специалистов доминируют неформальные отношения и персонифицированные практики.** Здесь слабо распространены такие инструменты меритократического отбора, как конкурс и экзамен. Редко используется процедура заключения срочного контракта, позволяющая лучше учитывать деловые качества работников и стимулировать их активность.

Проведенные мною интервью, которые дополняли анкетный опрос молодых специалистов с субъектами кадровой политики внутри бюрократических структур, показали, что развитию процедур меритократического отбора в российской государственной и муниципальной службах препятствуют позиции большинства руководителей.

Они критикуют практику конкурсного отбора за медленность, негибкость, дороговизну и к тому же не верят, что по конкурсу будет отобран именно тот сотрудник, который нужен на данном рабочем месте. Для того чтобы избежать найма сотрудника по конкурсу, руководители департаментов, как правило, находят организационные возможности, например право нанимать без конкурса человека, состоящего в кадровом резерве.

Материалы интервью³ позволяют говорить о том, что, как правило, процедура конкурса используется для привлечения руководителей разных уровней, но в основном начальников отделов или руководителей, заместителей руководителей департаментов, управлений, комитетов, главных специалистов, причем именно эти должности каждый из вышестоящих начальников рассматривает как свою прерогативу и не считает возможным вмешательство каких-либо комиссий. Часть респондентов, признавая целесообразность конкурса, отмечает, что до сих пор в администрациях "положение о конкурсе есть, а конкурса нет". И причина здесь не в саботаже чиновников, а прежде всего в самой природе российской власти, которую не так просто изменить, разработав систему формальных процедур.

Формализованность процедуры конкурса, по оценкам респондентов (более 2/3 опрошенных), не препятствует обеспечению того кадрового решения, который принял тот или иной руководитель, желая взять на работу определенного сотрудника. И здесь существуют разные модели: например, *уход от конкурса* или *"тихая подтасовка"* решений комиссии в свою пользу. Оценки респондентов относительно идеи конкурса весьма противоречивы, но сходятся в одном: зачем проводить громоздкие процедуры, если проблему можно решить более надежными средствами, например с помощью испытательного срока.

Если конкурс – относительно новая процедура для системы государственной и муниципальной службы, то *аттестация* и *кадровый резерв* действуют давно и, пройдя известную апробацию у чиновников, позволяют им судить об эффективности уже действующих практик. Неслучайно сторонников кадрового резерва и аттестации среди кадровых акторов гораздо больше, чем сторонников конкурса: подавляющее большинство руководителей (около 2/3) рассматривают их как эффективный механизм карьерного продвижения в принципе, но не в том виде, в котором он действует сегодня.

Материалы интервью позволяют предположить, что готовность использовать результаты аттестации зависит не только от того, каковы сегодня возможности организации в продвижении своих сотрудников, но и от того, **насколько руководитель нацелен на дальнюю перспективу и согласен работать с аттестацией как процедурой, позволяющей не только делать реальные кадровые перемещения, но и способной дифференцировать сотрудников по их вкладу в общее дело.** Чем менее выражена установка на дифференциацию, тем в меньшей степени можно встретить среди руководителей сторонников аттестации.

Что касается кадрового резерва, то почти половина руководителей убеждена в чаще всего формальном его составлении: из-за опасения некоторых начальников "вырастить конкурентов" в резерв вряд ли попадут люди, заслуживающие продвижения. Другая же половина респондентов считает, что кадровый резерв – эффективная замена конкурса, и позволяет продвигать сотрудников, выросших изнутри. Однако даже те, кто специально занят формированием кадрового резерва, полагают, что эта процедура работает пока не в полную силу и требует более серьезного подхода со стороны руководителей подразделений, которые чаще всего сами упрощают ее, вписывая в резерв тех, кто соответствует формальным требованиям – и только.

³ В ходе данного исследования мною было проведено около 60 интервью в 3 регионах России. В выборку исследования входили руководители аппаратов областных и городских администраций, руководители кадровых подразделений, руководители департаментов и управлений, непосредственно осуществляющих подбор кадров для работы в своих структурах.

Нельзя, однако, думать, что любое предложение о трудоустройстве со стороны друзей или вышестоящего начальства немедленно реализуется. Материалы интервью позволяют говорить о том, что в процессе работы руководители приобретают навык отказа просителям под благовидными предлогами. Тем не менее далеко не всегда удается находить аргументы для отказа "нужным людям". Практически две трети опрошенных руководителей прямо или косвенно отмечают, что ежегодно получают предложения от знакомых, коллег взять к себе на работу их "протеже" и часто вынуждены отказываться от этих предложений, используя формальные предлоги: не устроил высшее руководство, документы не прошли проверку и т.д.

Таким образом, можно утверждать, что на сегодняшний день в системе государственной и муниципальной службы действуют параллельно две системы практик: *формальные* и *неформальные*. Формальные практики имеют отработанные процедуры, которые, однако, не всегда реально действуют, что зависит от общей готовности самой муниципальной и государственной службы отказаться от неформальных практик в пользу формальных. Пока неформальные практики сильнее формальных. Поэтому сегодня руководитель имеет возможность обойти все формальные предписания и взять на работу нужного ему сотрудника.

Схожие закономерности отмечаются и в связи с процедурами карьерного роста. Как показывает анализ материалов интервью, **если руководитель не заинтересован в продвижении того или иного сотрудника, он может пустить в ход весь запас формальных ограничений против карьерного продвижения или, наоборот, не замечать формальных ограничений, если он убежден в необходимости кого-то продвинуть.** Уровень зависимости карьерного роста от конкретного руководителя остается достаточно высоким, несмотря на формальные требования. Вместе с тем он вынужден все же считаться с формальными требованиями, а также с мнением непосредственного начальника или даже с реакциями подчиненных. В известном смысле ему легче действовать по формальным основаниям, но и пренебречь ими по своим мотивам (иногда полезным для дела, а иногда – нет) он тоже вполне способен. Полная зависимость собственной карьеры руководителя от решений первого лица и стечения обстоятельств делает его сторонником "неформального подхода к карьере своих подчиненных" и дает ему много рычагов для реализации подобной модели карьерного роста уже для своих сотрудников. Однако в любом случае неформального кандидата ему легче продвинуть, если для этого есть формальные основания. Таким образом, **несмотря на то, что неформальные практики доминируют при карьерном росте, они все в большей степени нуждаются в формальном подкреплении**, хотя вряд ли в ближайшей перспективе формальным практикам удастся победить неформальные. Здесь нельзя не согласиться с Р. Капелюшниковым в том, что "в известном смысле подобное положение дел можно считать естественным и неизбежным для всякого переходного общества. Социальные системы, переживающие глубинную трансформацию, являются **деинституционализированными** как бы по определению: их прежний институциональный каркас уже сломан, а новый еще не отстроен, ибо это всегда нелегкий и затяжной процесс, с негарантированными результатами. В первом приближении общества переходного типа можно было бы охарактеризовать как общества с отключенными или разрушенными формальными регуляторами" [Капелюшников, 2001, с. 67].

Но проблема не только и не столько в этом. Формальные практики, когда речь идет о власти и особенно – о кадровой политике, действительно, не всегда эффективны и их замена неформальными практиками в ряде случаев адекватна. Серьезная проблема в другом – **опытные чиновники, сложившиеся в условиях социалистического порядка, не могут, а молодые чиновники пока не хотят вырабатывать правила игры, основанные на формальных правилах и процедурах.** Ресурс для формализации действующих во власти практик только складывается, и это дело не одного дня.

Однако неформальные правила и процедуры не могут бесконечно поддерживать систему власти и обеспечивать ее эффективное функционирование. Молодое поколение чиновников, понимая это, делает определенные шаги в новом направлении: сего-

дня ни один руководитель не согласится на кадровые перестановки, не подкрепленные формальными процедурами. Это позволяет говорить о начале нового этапа в жизни региональной власти – **этапа мирного сосуществования двух практик: формальных и неформальных.**

Исполнительная власть и модели управления политической ситуацией в регионе: асимметрия формальных и неформальных практик сохраняется

Результаты выборов, прошедших в российских регионах в последние годы, все более отчетливо выявляют тенденцию усиливающегося влияния региональной власти на развитие политической ситуации в регионах. Об этом пишут исследователи [Козлов, 1999, с. 156–166], этот вопрос обсуждается в политических кругах. Это стало столь заметно, что результаты выборов в Государственную думу 7 декабря 2003 г. многие аналитики связывают с включением административного ресурса, который во многом способствовал "победному шествию" партии Единая Россия, оставив остальных соперников далеко позади или вообще вытеснив их с политического Олимпа.

Модели управления политической ситуацией в регионе, куда входит и так называемый административный ресурс, не универсальны и формируются лидерами власти, исходя из общего объема ресурсов, которыми они распоряжаются. Как показал анализ материалов интервью нашего исследования, способы управления политической ситуацией в регионе можно подразделить на открытые и завуалированные, формальные и неформальные.

Еще в 1995 г. Д. Бадовский и А. Шутов отмечали: «Сегодня можно с достаточной долей вероятности утверждать, что если политические и общественные структуры и играют определенную роль в политической жизни региона, то это связано либо с рассмотрением местного политического процесса в контексте общероссийской политики, либо с функционированием некоторой партии или общественной организации в качестве политической инфраструктуры местных "партий власти". Поэтому одной из основных задач регионального истеблишмента является форсирование местного партийного строительства, реализуя при этом знакомую патерналистскую модель отношений с политическими структурами региона» [Бадовский, Шутов, 1995, с. 9].

Сегодня можно говорить о том, что основные черты влияния региональной власти на политические партии практически сохраняются. Административный контроль над сферой публичной политики особенно возрастает в преддверии парламентских выборов. Это явно ощущалось в связи с созданием региональных отделений движения Единство, например в Ростовской области в преддверии выборов в Думу 1999 г. До ноября 1999 г. власти не предпринимали никаких усилий по формированию предвыборного штаба Единства, хотя в начале октября губернатор В. Чуб в числе 38 других глав регионов выступил в поддержку создания проправительственного движения. Однако после того как в области разразился мощнейший энергетический кризис (октябрь 1999 г.), власти активно включились в партийное строительство. На Единство были брошены лучшие с точки зрения влияния на избирателей административные силы: руководитель областного Пенсионного фонда, областной министр образования, заместитель министра по промышленности, вице-губернатор по казачеству, заместитель мэра Ростова по социальным вопросам, руководитель городского фонда медицинского страхования [Мирошниченко, 2000].

Подобная схема мобилизации информационных и административно-политических ресурсов действовала накануне парламентских выборов 1999 г. во многих регионах России. Оформленные политически, эти ресурсы в результате одержали убедительную победу, а проправительственное движение Единство стало неоспоримым лидером избирательной кампании. Главными организаторами этой победы явились региональные руководители, и в этом плане нельзя не согласиться с А. Мирошниченко, считающим, что в 1999 г. российские губернаторы превратились в "политическую

силу, по совокупному воздействию сопоставимую с Кремлем" [Мирошниченко, 2000, с. 5, 4].

Если попытаться оценить наиболее часто встречаемые формы участия региональной власти в политическом управлении регионом, то здесь я склонна согласиться с Бадовским и Шутовым, выделившими четыре направления политического участия власти в партийном строительстве в регионе: установление правил игры; административный патронаж; использование профсоюзных ресурсов; инициирование расколов в независимых политических группах. Эти направления сохраняются вплоть до последнего времени, приобретая все новые нюансы [Бадовский, Шутов, 1995, с. 9].

Думаю, в ближайшей перспективе неизменной остается модель установления администрацией региона правил игры, по которым там разворачивается избирательная кампания. Обладая, по существу, неограниченной возможностью влиять на баланс сил между избирательными объединениями, управленческая элита не только до сих пор осуществляет его корректировку, но зачастую инициирует создание партий и политических блоков регионального уровня с перспективой их использования на будущих выборах. В избирательном цикле 2003–2004 гг. это направление сохранялось, однако ресурсов для создания местных партий стало меньше в связи с курсом федерального Центра на укрупнение партий и создание партийных блоков. При этом контроль за избирательными кампаниями в дальнейшем будет сохраняться, если не увеличиваться.

Продолжится линия консолидации политической элиты региона, идущей на контакт с администрациями, посредством создания консультативных органов и общественных палат при местных администрациях и представительных органах власти. Тем самым будет и в дальнейшем реализовываться линия патернализма по отношению к местным политическим сообществам. Подключая частично партийную верхушку к решению управленческих вопросов, власть стремится превратить эти партии из "групп поддержки" федерального лидера в политическую опору регионального руководства, то есть "замкнуть" партии непосредственно на себя. Эта линия продолжает активно развиваться под лозунгом "достижения политической стабильности в регионе" и будет широко использоваться в дальнейшем.

В силу все большей потери своего влияния профсоюзы станут не столь активно использоваться администрациями в качестве довода при лоббировании региональных интересов в федеральном Центре. Сегодня Кремль и президент не любят, когда с ними разговаривают с позиций "давления" и "всенародных недовольств", однако нельзя исключить варианта, при котором контроль над профсоюзами окажется важным для использования их как "запасного варианта" в политической игре.

Линия "подрыва и раскола" в оппозиционных партиях сохранится как базовая и в дальнейшем. Именно это направление влияния на оппозицию дает наибольшие результаты. Кроме того, в борьбе с оппозицией сохранится тактика подрыва авторитета лидеров или "материальная блокада", при которой партии и движения, не угодные администрации, выселяются из помещений, у них отключаются телефоны и т.п.

Перечисленные направления взаимодействия региональной власти и партий, имея формальные правила, осуществляются фактически с опорой на неформальные практики, в том числе практики контроля, носящие форму официальной стратегии, реализуемой администрациями, а по сути являющиеся формами политического контроля, построенного на неформальном взаимодействии.

Например, именно таким способом контроля за развитием политической ситуации является реализуемая в Ростовской области модель "*информационного управления*". Все районы области закрепляются за вице-губернатором и руководителями департаментов, которые незадолго до выборов "ездят на места" и сами инспектируют ситуацию, прогнозируя электоральные настроения и снимая накопившиеся проблемы. В данном случае власть подменяет собой институты гражданского общества – партии, общественные движения – и вводит "прямые формы управления" на местах, по сути, выполняя функции органов местного самоуправления. Однако несомненное достоинство этой модели – быстрота, с которой власть реагирует на накопившиеся проблемы

и, реализуя свои собственные цели управляемости электоратом, все же решает часть проблем для населения.

Другой вариант управления политической ситуацией с большой долей неформальных практик можно обозначить как *"выборочный патронаж"*. В этом случае власть устанавливает привилегированные отношения и оказывает реальную поддержку нескольким партиям и движениям, не афишируя при этом свои политические контакты. Отбор таких партий зависит от нескольких факторов, среди них: политические предпочтения лидера региона, личностные отношения, сложившиеся между партийными лидерами и региональным лидером, наконец, политика федерального Центра в области партстроительства. Несмотря на то, что опрошенные представители власти настаивают на равном отношении ко всем демократическим движениям, полученная информация позволяет утверждать, что в каждом регионе складывается своя система предпочтительной поддержки тех или иных движений. Так, в Пермской области партии и движения летом 1999 г. были "разделены" между губернатором и мэром: мэр патронировал движение Яблоко и Отечество, в то время как губернатор поддерживал НДР, ДВР и Всю Россию. В Ростовской области в тот же период очевидно доброжелательным было отношение областной и городских администраций к движению Отечество. Подобный "политический патронаж" рассматривался участниками нашего исследования как само собой разумеющийся. Приведу мнение одного из них: *"Это единственно грамотный выход. Здесь не может быть другой ситуации. Если руководитель здравомыслящий, он будет поддерживать те партии, которые обеспечат ему необходимый политический режим. Административный ресурс будет брошен на победу именно этих движений"*. Видимо, в декабре 2003 г. этот патронаж и обеспечил известный результат парламентских выборов.

Описанный способ взаимодействия власти с политическими акторами, основываясь на персональных отношениях между лидерами власти и руководителями политических партий и движений, носит приватный характер и не поддается контролю со стороны общественности. Он может быть отнесен к полуполевым (не говоря о явном его противоречии российским законам, запрещающим должностным лицам участвовать в избирательных кампаниях).

Однако не следует представлять ситуацию таким образом, что процесс управления политической ситуацией в регионе строится только на неформальных практиках. Как и в случае с кадровой политикой, здесь можно говорить о том, что в некоторых регионах предпринимаются попытки формализации сложившихся отношений, при сохранности неформальных практик взаимодействия. Именно такой вариант соединения формальных и неформальных практик можно было наблюдать в Пермской области. Здесь вариант управления политической ситуацией по формальным основаниям можно определить как *"открытый организационный и правовой контроль"*. Суть этого типа управления заключается в создании внутри администрации структур, способных координировать отношения между партиями, предоставляя всем равные условия и возможности. Реализация данного варианта управления политической ситуацией вызвала появление в администрации Пермской области новой организационной цепочки *"вице-губернатор по политическим вопросам – начальник отдела по связям с общественностью – заведующий сектором политики и национальных отношений"*. В то же время создание такой цепочки свидетельствовало о намерении областной администрации вести активную работу по анализу политической ситуации в области с тем, чтобы точно прогнозировать возможные сдвиги в электоральном поведении, формировать информационные потоки, контролировать законность тех или иных шагов со стороны партийных структур.

Вот как формулировал задачи своей структуры заведующий сектором политики и национальных отношений областной администрации: *"Возможно и нужно контролировать стабильность политической ситуации в области. Это одна из наших задач. Другие задачи – поддержание нормальных контактов между всеми политическими силами и структурами исполнительной власти. Координация процессов взаимного*

влияния. Политические силы должны влиять на администрацию, а администрация должна быть готовой к такому влиянию. Она должна уметь принять предложения от партий. Это взаимодействие нужно сделать позитивным. У нас есть аналитические функции, но основная задача – влиять на политическую стабильность. Эта функция важна и реальна... Наша структура дает возможность оперативно проводить консультации, корректировать непонимание ради избежания ненужных конфликтов, и нам это удастся".

Создание легальной структуры, отвечающей за политическую работу, – шаг новый со стороны губернатора, на который решаются далеко не все. Однако какие функции реализует данная структура на самом деле и не является ли она узаконенной структурой по достижению "неформальных договоренностей", остается неясным. Не исключено, что это особая, еще более изощренная бюрократическая форма неформального контроля над ситуацией. В то же время нельзя исключать варианта, что это действительно первый шаг на пути формализации отношений партии и власти в регионе. Открытый выход областной администрации в политическое пространство свидетельствует о том, что некоторые из региональных властей осознают необходимость использования формальных практик и стремятся расширить спектр их возможного использования, оставляя за собой право неформального вмешательства в эти формальные структуры в любой момент времени.

Другой формой открытого контроля становятся "круглые столы", которые проводятся по инициативе администрации как на областном, так и на городском уровне. Эта практика получила широкое распространение в двух обследованных областях. "Круглые столы", как правило, созываются для обсуждения наиболее актуальных проблем политической жизни. Сами участники "круглых столов" в большинстве своем (70%) позитивно оценивают практику подобного взаимодействия, утверждая, что это дает им возможность лучше узнать своих соперников по политической борьбе и выстраивать с ними не только межпартийные, но и личные отношения. В свою очередь, "круглые столы" позволяют областной администрации "держать руку на пульсе" политического процесса в своем регионе, наблюдать за развитием политических партий и движений и выстраивать с ними в том числе и неформальные отношения.

* * *

Сегодня можно говорить о том, что асимметрия формальных и неформальных практик в деятельности региональных администраций сохраняется – берется ли в данном случае взаимодействие с бизнесом или с политическими партиями. И это неслучайно. Неэффективное равновесие между формальными и неформальными правилами по меткому замечанию В. Тамбовцева объясняется весьма просто: реальная причина существования подобного неравновесия в России состоит в том, что оно выгодно для тех элитных групп внутри власти, и прежде всего бюрократии, от которой зависит "как введение новых формальных правил, так и формализация бытующих неформальных практик" [Тамбовцев, 1999, с. 52].

Однако это не единственное объяснение. Формальные отношения внутри региональных администраций и при взаимодействии с влиятельными экономическими и политическими акторами в 1990-е гг. складывались по большей части чисто ситуативно. То есть определялись не внутренними потребностями и стратегией, а были частью тактического реагирования на изменения внешних условий: законодательства, соотношения сил между федеральным и региональным уровнями власти, конкретных отношений с теми или иными структурами или фигурами. Эти отношения вполне устраивали крупный региональный бизнес в 1990-е гг., а значительную его часть – устраивают и до сих пор, позволяя ему решать множество возникающих задач. Поэтому трансформации формальной структуры отношений часто происходили со скоростью, не позволявшей внешним наблюдателям не только проинтерпретировать, но даже и отследить их.

Неразделенность формальных и неформальных практик обеспечивает необходимую мобильность региональной бюрократии или реализации кадровой политики, дает возможность нахождения компромиссов региональной власти с региональным бизнесом там, где "работа строго по правилам" могла бы привести к разрушительным конфликтам. И наконец, это хорошее лекарство от бюрократизма советского образца, позволяющее стабилизировать отношения между политическими акторами в регионе, снижать уровень конфликтности во взаимодействии влиятельных акторов.

Непрозрачность и динамичность формальных и неформальных правил, действующих внутри региональных администраций, – мощный стабилизатор их внутренних процессов, достойная защита при попытках административных переделов, в том числе новыми фигурами, пришедшими во власть "на новой волне". Эти же свойства помогают региональной власти до сих пор быстро концентрировать ресурсы на наиболее эффективных по ее критериям направлениях. К этому выводу можно добавить еще одно: неформальные практики и их распространение в России и ее регионах объясняются не только нежеланием или выгодой "невмешательства", но и серьезными "ограничительными коридорами", которые существуют сегодня у российской власти, включая власть региональную.

Более того, исследование позволяет говорить о том, что существующее формальное институциональное регулирование в регионах не создает ограничений для действующих акторов, не защищает их, а служит лишь "внешней оболочкой", или "фасадом неформальных взаимодействий" в треугольнике "губернатор–региональные олигархи–мэр" [Гельман... 2002, с. 220].

Таким образом, неформальные практики не всегда являются злом. В некоторых случаях с их помощью удастся достигнуть стабильности в регионе. Нельзя, однако, не согласиться с теми, кто убежден: подобная ситуация не может сохраняться долго, иначе Россия рискует навсегда остаться переходным обществом, так и не сумевшим осуществить этот переход в реальности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бадовский Д.В., Шutow А.Ю. Региональные элиты в постсоветской России: особенности политического участия // Кентавр. 1995. № 6.

Ворожейкина Т.Е. Государство и общество в России: исчерпание государственно-центричной матрицы развития // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики. М., 2002.

Гельман Г., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.–М., 2002.

Дилигенский Г.Г. Политическая институционализация в России: социально-культурные и психологические аспекты // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 8.

Заславская Т.И. О социальных факторах расхождения формально-правовых норм и реальных практик // Куда идет Россия?.. Формальные институты и реальные практики. М., 2002.

Заславская Т.И., Шабанова М.А. Социальные механизмы трансформации неправовых практик // Общественные науки и современность. 2001. № 5.

Капелюшников Р. "Где начало того конца?.." (к вопросу об окончании переходного периода в России) // Вопросы экономики. 2001. № 1.

Козлов В. Выборы в регионах // Регионы России в 1998 году. М., 1999.

Куприянычева Э. Особенности политической элиты Самарской области // Полис. 1999. № 3.

Мирошниченко А. Дерегуализация, или как Ростовская область помогла пройти путь от "Отечества" к "Единству" // Российский региональный бюллетень. Т. 2. № 2. 31 января. М., 2000.

Молодые специалисты на государственной и муниципальной службе // Аналитический доклад. Ред. В. Магун, Р. Брим (не опубликовано).

Понеделков А.В. Политическая элита: генезис и проблемы ее становления в России. Ростов-н/Д., 1995.

Тамбовцев В.Л. Институциональные изменения в российской экономике // Общественные науки и современность. 1999. № 4.