

Личностно-ориентированные взаимодействия в государственном и муниципальном управлении // Органы власти в системе социальных взаимодействий: социологический, политический и управленческий анализ/ А.А.Александров, Т.Е.Зерчанинова, К.Н.Самков, Я.Ю.Старцев. Екатеринбург: УрАГС, 2009. С. 31-59.

В современной политической жизни и в государственном управлении широко распространены явления, получившие название «неформальных практик». Устойчивость и явная легитимность таких практик, зачастую их принудительный характер, позволяют исследователям говорить о «неформальных институтах», а их распространение не ограничивается странами Восточной Европы, Латинской Америки и Восточной Азии, на материалах которых были первоначально концептуализированы эти явления. Публичное признание неформального как действенной силы современной политики звучит и из уст политических деятелей, - будь то критика коррупции, «двойных стандартов» или признание наличия «влиятельных кругов», не связанных формальными полномочиями. Необходимость систематического изучения феномена «неформальности» становится, таким образом, очевидной в двух отношениях: 1) во-первых, исследование категории «неформального» с точки зрения ее эпистемологического контекста и эвристических перспектив; 2) во-вторых, изучение самого феномена, его внутренней организации и способов существования. Как наличие, так и чрезвычайно существенное влияние «неформального» на государственное управление очевидно; между тем, уровень концептуализации и даже просто систематизации этих явлений остается еще довольно низким. Многие вопросы требуют прояснения или уточнения — начиная от используемой терминологии и понятийного аппарата и заканчивая анализом влияния тех или иных видов «неформальных практик» на государственное управление и на политическую систему.

1. Понятийный аппарат и терминология: от «неформальных» институтов и практик — к личностно-ориентированным взаимодействиям

1.1. Проблема определения.

Признание того, что «неформальное», - т.е. нечто, выходящее за рамки правовых норм или просто ими не предусмотренное, - может иметь в политике институциональную природу, является несомненным достижением современной политической науки. Изучение «неформальных институтов», т.е. устойчивых и обязательных поведенческих паттернов, в полной мере демонстрирующих характеристики социального института, но не являющихся при этом институтом права, становится все более популярным. Данная проблематика неоднократно рассматривалась применительно к частным случаям и проявлениям, но убедительная концептуализация связана с работами Г.О'Доннелла¹ и, позднее, Г.Хелмке и С.Левицки.² Применительно к специфике российской политической системы, анализ неформальных институтов осуществлялся, в частности, В.Гельманом³ и А.Даугавет⁴ анализ

¹ O'Donnell, G. Another institutionalization: Latin America and elsewhere./ Kellogg Institute Working Paper 222. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies, 1996.

² Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740; Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America/ Eds. Gretchen Helmke, Steven Levitsky. JHU Press, 2006.

³ Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике// Полис. 2003. № 4. С.17-25.

⁴ Даугавет А.Б. Неформальные практики российской элиты. Апробация когнитивного подхода //

разнообразных неформальных практик — в работах А.Леденевой, А.Гржимала-Буссе и др.⁵

Между тем, основные направления развития этой категории, и ее интерпретации часто наследуют основные изъяны породивших их научных школ - в частности, транзитологии.⁶ Первая проблема такого рода связана с политической ангажированностью подхода – выделение «неформальных институтов» в самостоятельную категорию часто используется для создания нормативистских и западочентричных моделей политической жизни⁷; в некоторых случаях просто предлагается оценивать институты с точки зрения их демократичности⁸; неформальность отождествляется с ненормальностью («дефектностью»), где образцом нормы выступают идеализированные государственные институты западноевропейских государств.⁹ Вопрос о причинах существования неформальных институтов имплицитно, - а иногда и явно, - опирается на существование институтов формальных как точки отсчета, т.е. сводится к немного банальной проблеме существования не только официальных отношений. За этим вопросом скрывается другой, во многом базовый для социальных наук, но все же несколько наивный: почему все происходит не так, как нам (кому-то) хочется? Автор такого вопроса находится в рамках жесткой нормативной парадигмы, которая очерчивает инвариантные рамки должного; ответ на вопрос предполагает выяснение способов приведения сущего в соответствие должному, т.е. «дефектных» практик — в соответствие с евроамериканским официальным стандартом. Главная методологическая проблема такого подхода – его неонтологичность: реальное положение вещей предстает не как самостоятельный объект со своей внутренней логикой существования, а как подлежащая трансформации инертная или пассивно сопротивляющаяся масса. Если же мы считаем объект достаточно активным и обладающим собственной внутренней логикой развития \ существования, то различие «формальный» \ «неформальный» имеет смысл лишь в том случае, если оно порождается внутренней динамикой объекта.

Таким образом, более адекватное и методологически обоснованное изучение «неформального» предполагает решение двух задач: 1) уточнение понятийного аппарата, который помог бы преодолеть нормативизм анализа в терминах «неформального», 2) разработка типологии данного явления, опирающегося на его внутреннюю динамику, а не на отношение к другим типам явлений («формальным»).

Термин «неформальное» оказывается удобным лишь на первый взгляд. И само слово, и имеющиеся определения опираются на отрицание, т. е. на характеристику того, чем данный феномен не является, никак не уточняя, чем же он собственно является: такие атрибуты как не-рациональность, не-официальность, не-публичность, или замена их внешне позитивными, содержательными, но по-прежнему основанными на отрицании каких-то свойств определениями (теневое, скрытое, тайное и пр.) не дают оснований для дальнейшего анализа понятия. Периодически используемое определение неформального как «фактического», в противовес правовому описанию реальности, которое мыслится здесь как «теоретическое»,

Полис. 2003. № 4. С.26-38.

⁵ Ledeneva A. *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁶ Подробнее критику транзитологической парадигмы см.: Carothers T., 'The end of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy* 13(1) 2002; Dobry M. Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence*, in : *Revue française de Science Politique*, 2000 ; V.50, n 4-5, pp.585-614.

⁷ См. подробнее: Startsev Y. 'Informal' Institutions and Practices: Objects to Explore and Methods to Use for Comparative Research // *Perspectives on European Politics and Society*, Volume 6, n 2, 2005, pp. 331-352.

⁸ Meyer G. *Formal and Informal Politics: Questions, Concepts and Subjects*// *Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine* / Ed. G.Meyer. Opladen: Barbara Budrich Publishers, 2008. P. 22-23.

⁹ Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2002. № 1-2.

идеализированное, оторванное от реальности,¹⁰ снова сводит все к системе отрицаний. С другой стороны, существует и другая известная особенность негативных определений, которая проявляется и тут: расплывчатость масштаба и содержания феномена, наиболее очевидная в сравнительном аспекте. Ясно, например, что во Франции, в Китае и в России в категорию «неформального», «неофициального», могут попадать совершенно разные институты и практики; между тем, используемый понятийный аппарат подразумевает их однородность и сопоставимость. Все вышесказанное означает, что мы не можем решить проблему, просто предложив другой термин: абсолютно неясно, к какой реальности он может относиться. Однако большая часть конкретных практик и институтов, изучаемых в качестве «неформальных» могут быть вписаны в рамки другого понятия, опирающегося на их содержательную характеристику: лично-ориентированные практики, взаимодействия и поведенческие логики. В самом общем виде мы можем определить их как (взаимо)действия социальных субъектов, при которых индивидуальные и личностные характеристики участников определяют содержание, формы и саму возможность взаимодействия. Обязательными атрибутами такого рода взаимодействий являются индивидуальная узнаваемость участников друг для друга и взаимное позиционирование в системе координат «свой-чужой». Таким образом, за рамками нашего анализа остаются те формы взаимодействий, которые, оставаясь неофициальными или незаконными, не связаны с индивидуальной узнаваемостью, - например, безличное взяточничество в том виде, в каком оно описано применительно к «чиновникам первого этажа» - эти отношения вполне убедительно рассматриваются как в правовых категориях, так и в рамках рационального экономического анализа.¹¹ Применительно к социальным отношениям в целом, лично-ориентированные практики играют существенную роль и достаточно хорошо изучены; нас интересует та специфическая ситуация, при которой содержание взаимодействий связано с функционированием государственного либо муниципального аппарата и, как следствие, с использованием в качестве ресурсов тех или иных властных полномочий.

1.2. Систематизация

В исследовательской литературе существует довольно много типологий «неформальных» практик и институтов, большая часть которых вполне вписывается в определение лично-ориентированных взаимодействий.

Пожалуй, наибольший интерес представляет типология неформальных институтов, предложенная С.Левицки и Г.Хелмке. Авторы берут за основу функциональный подход, т. е. определение того, какую функции неформальные институты выполняют по отношению к формальным; поскольку институциональные черты неформального в рамках этой типологии не имеют критериального значения, мы вполне можем говорить и о ее применимости к анализу других видов неформальных отношений. Схема Хелмке-Левицки выглядит следующим образом:

Виды неформальных институтов по Хелмке-Левицки¹²

	<i>При эффективных формальных институтах</i>	<i>При неэффективных формальных институтах</i>
<i>Цели формальных и неформальных институтов</i>	Дополнительные	Замещающие

¹⁰ Даугавет А.Б., ук.соч.

¹¹ См., напр.: Кордонский С.Г. Административные рынки СССР и России // Московский либертариум: Электронный ресурс. Путь доступа: http://www.libertarium.ru/libertarium/l_knig_knig; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А.Алякринского. М.: Логос, 2003.

¹² Helmke G., Levitsky S. , op.cit., p. 728.

<i>совместимы</i>		
<i>Цели формальных и неформальных институтов различны (противоположны)</i>	Приспосабливающие	Конкурирующие

Неформальные институты и практики классифицируются исходя из того, какова логика их взаимодействия с институтами формальными: **дополнение** недостаточно подробных или однозначных норм, **замещение** правовых «пробелов», **приспособление** действующих норм к интересам исполнителей или создание альтернативной, **конкурирующей** нормы. Являясь безусловно удобной с прикладной точки зрения, эта схема, однако, содержит все методологические изъяны «неформалистского» подхода: внутренняя логика развития анализируемых институтов и практик, механизмы их функционирования безотносительно формальных норм в эту систему не укладываются. Личностно-ориентированные практики оказываются здесь чуть ли не результатом существования — или изъянов - формальных структур; естественный вывод — необходимо рационализировать все, что только можно, «неформальные» институты в итоге исчезнут и да здравствует бюрократия.

Другие подходы к типологии основаны на скорее бессистемном перечислении либо условно выделяемых сфер политической и административной жизни, в каждой из которых присутствуют собственные «неформальные», личностно-ориентированные отношения (например, избирательный процесс, законодательный процесс, административные процедуры, судебная деятельность и пр.)¹³, либо отдельных, эмпирически наблюдаемых и устойчивых форм таких отношений, часто с использованием народной терминологии (блат, «по знакомству», семейственность, patronage, old-boys system, pistons и т.п.)¹⁴. Подобные схемы создают иллюзию уникальности и специфичности наблюдаемых практик, привлекают внимание к экзотическим деталям, затрудняя комплексный анализ подобных явлений.

Между тем, представляется вполне оправданным изучать личностно-ориентированные практики и институты, исходя из устойчивых паттернов межличностных взаимодействий, с учетом неизбежного присутствия в них тех или иных властных ресурсов. С этой точки зрения, взаимодействие нескольких субъектов вписывается в весьма ограниченный набор ролевых функций. В самом простом виде, речь идет либо о ролях, предписанных неравенством статусов и связанных с ними ресурсов, вовлеченных в процесс взаимодействия (начальник — подчиненный, сильный — слабый, хозяин — слуга и пр.), либо о равенстве статусных или ситуативных ресурсов — по крайней мере, об их сопоставимости, субъективно определяемой эквивалентности, в рамках данного отношения (партнеры, коллеги, друзья, собутыльники и пр.). Наряду с этим базовым различием необходимо учитывать и основной мотив, структурирующий анализируемые отношения, с учетом их личного характера. Эмпирические наблюдения и исследования, посвященные отдельным, частным случаям личностно-ориентированных взаимодействий дают основания для выделения трех типов таких структурирующих мотивов: рациональная выгода, эмоциональная притягательность, устойчивые социальные связи (при некотором понятийном сдвиге первые две категории могут быть ассоциированы, соответственно, с психоаналитическими трактовками «сознания» и «бессознательного», или с категориями «взрослого» и «ребенка» в трансакционной психологии, что позволяет обращаться, с целью их дальнейшего анализа, к наработкам социальной психологии и психологии межличностного взаимодействия). Структурирующая роль мотива в данном случае означает прежде всего его влияние на присущую данным отношениям селективность: именно он определяет критерии выбора партнера, - и критерии выбора того или иного решения при их многовариантности.

¹³ См. Гельман В.Я., ук.соч.; Informal Institutions and Democracy...

¹⁴ Ср. Ledeneva A., op.cit.

Сочетание названных параметров дает нам следующую картину личностно-ориентированных взаимодействий:

Структурирующий мотив Соотношение статусов и ресурсов	<i>Рациональный интерес</i>	<i>Социально-биографически детерминированные связи</i>	<i>Эмоциональная притягательность</i>
<i>«Вертикальные» отношения (неравенство, подчинение)</i>	Клиентелизм	Непотизм	Фаворитизм
<i>«Горизонтальные» отношения (равенство, договор)</i>	Равноценный обмен, «блат»	Досуговые компании	Приятельство

Виды личностно-ориентированных взаимодействий, оказывающиеся на перекрестии различных параметров, отражают в первую очередь устойчивые, зачастую институционализированные практики (вслед за С.Левицки и Г.Хелмке мы считаем главным отличием «неформальных» институтов от подобных им практик, привычных форм поведения присутствие во взаимодействиях обоюдных легитимных ожиданий и механизм эффективных санкций в случае их нарушения). Следовательно, за рамками нашего анализа остаются случайные, единичные взаимодействия, не ведущие к формированию долговременных отношений и структур.

2. Виды личностно-ориентированных взаимодействий в политике и государственном управлении: краткий обзор

2.1. Клиентарные связи

Клиентарные связи или отношения клиентелизма являются достаточно распространенным вариантом деформации иерархических отношений в государственном управлении. В самом общем виде клиентелизм определяется как *“не связанные с родством отношения личной зависимости, опирающиеся на обмен благами между двумя людьми, патроном и клиентом, обладающими неравными ресурсами”*¹⁵. Более сжатая формулировка определяет клиентарные связи как отношения личной преданности и покровительства. Такие отношения существуют и в прошлом, и до сих пор вне государственного управления; однако в управленческой иерархии они также развиваются очень бурно, и приобретают некоторые особые черты, связанные со спецификой государственно-управленческой деятельности.

Условием формирования клиентарных связей является неравенство ресурсов, которыми обладают два взаимодействующих субъекта. По отношению к подчиненному начальник распоряжается определенными властными ресурсами (назначение на должность, продвижение по службе, наказание или игнорирование проступка), ресурсами материальными (возможность прямого материального поощрения в виде премий или повышения оклада, предоставление служебных материальных благ и т.д.), наконец - ресурсами психологическими, связанными с авторитетом должности (психологическое наказание или поощрение), информационными и коммуникационными (личные или служебные контакты с другими носителями ресурсов). Эти ресурсы актуальны для

¹⁵ Médard J.-F. Le rapport de clientèle: du phénomène sociale à l'analyse politique// Revue Française de Science Politique. 1976. Vol. 26, n° 1, février, p. 103.

подчиненного, не безразличны для него; они могут использоваться на основе существующих официальных норм, однако есть и другая возможность. Подчиненный может получить от руководителя какие-то дополнительные ресурсы в рамках личных отношений: либо по собственной просьбе, либо исходя из симпатий и интересов начальника. Подчиненный, таким образом, оказывается “благодетельствован”, причем он обязан этим лично своему начальнику, а не установленным правилам, требованиям и тарифам; для него сделано исключение. Даже если подобное “благодетельствие” происходит один раз, подчиненный оказывается в положении должника, которому необходимо как-то отплатить за добро; это положение усугубляется, если отношения приобретают постоянный или систематический характер. Признательность часто является искренней и эмоциональной, но этого как правило недостаточно; и сам начальник заинтересован, чтобы на его благие действия ответили тем же. Проблема в том, что “тем же” подчиненный ответить не может: у него по определению меньше ресурсов, которыми он мог бы “отплатить”. Более того, возможна ситуация, когда подчиненный оказывается в “неоплатном долгу”, - если начальник помог ему в безвыходном критическом положении, если помощь оказалась в каком-то отношении жизненно важной. Для начальника же эта помощь может быть чем-то малозначительным, не требующим с его стороны жертв, серьезных расходов или риска: неравенство ресурсов создает для этого все условия.

Поскольку подчиненному редко удается тут же ответить начальнику равноценной конкретной услугой, ему остается лишь выразить свою признательность через личную преданность. В чем она будет проявляться? В поддержке во всех возможных ситуациях и в постоянной готовности оказать услугу личного характера. К этому толкает не только (и не всегда) чувство благодарности, но и вполне рациональный интерес: преданность если не гарантирует, то создает условия для возобновления “благодетельствий” со стороны начальника. Таким образом, устанавливаются отношения обмена: конкретные блага со стороны начальника - общая преданность, всегда способная воплотиться в конкретную услугу, со стороны подчиненного. Начальник становится патроном, подчиненный - клиентом. Этот обмен неравный: клиент получает больше, чем дает. Но при этом формируется личная (а не только служебная) зависимость клиента от патрона. Связь поддерживается тем, что при недостаточном рвении клиента начальник всегда может отказаться от своей роли патрона, т.е. - прекратить наделять подчиненного дополнительными ресурсами, или даже изъять уже переданные (отменить надбавку к заработку, “вспомнить” про давний проступок, в конце концов - просто уволить).

Мы рассмотрели наиболее распространенный вариант клиентарных связей в государственном управлении, при котором начальник является патроном, а подчиненный - клиентом. Возможны и иные ситуации. Так, в роли патрона может оказаться подчиненный, если в его распоряжении - материальные блага, уникальные контакты, компрометирующие материалы, высокая профессиональная компетентность или иные ресурсы, позволяющие поставить начальника в зависимое положение. Отношения клиентелизма могут связывать и государственного служащего с зависящим от его служебной деятельности человеком, который превращается в клиента, либо наоборот - патрон-предприниматель может буквально содержать коррумпированных чиновников-клиентов.

Типичным механизмом функционирования клиентарных связей является своего рода «вертикальный шантаж», или принцип отложенного наказания.¹⁶ Патрон в этой системе отношений обязательно имеет возможность резкого прекращения благодетельствий, но куда более эффективно формирование постоянной виновности клиента. Виновность может создаваться разными способами — через невыполнимые требования (включая, довольно часто, избыточное и нереализуемое на практике правовое регулирование деятельности, сбор компрометирующих материалов на клиента — т.е. буквальная отсрочка наказания, - вплоть до искусственного создания ситуаций, провоцирующих нарушения со стороны клиента). В этом случае наличие постоянной угрозы является дополнительным стимулом,

¹⁶ Cp. Ledeneva A., op.cit., pp.76-79.

цементирующим клиентарные связи и «привязывающим» клиента к патрону.

Клиентарные связи - лишь один из видов неформальных межличностных отношений, которые могут возникать в любой организации, в том числе и в государственных структурах. Клиентелизм не заслуживал бы особого внимания, если бы не приобретал в государственном управлении системного характера за счет двух факторов: формирование клиентел и возможность клиентелизации коллективных субъектов (групп, организаций, местных или региональных сообществ и т.д.).

Клиентела - это совокупность клиентов одного патрона и их отношений с ним. Концентрация в руках патрона разнородных ресурсов позволяет ему иметь нескольких клиентов; чем выше ресурсный потенциал, тем большим может быть их количество. В результате и формируется клиентела; в некоторых случаях она может дублировать официальные отношения подчинения (все непосредственные подчиненные становятся клиентами начальника), но чаще связана с более выборочным подходом. Личная и неформальная власть патрона увеличивается по мере того, как растет число его клиентов: если один лично преданный подчиненный - не слишком ценное приобретение, то большое их количество дает возможность использовать в личных целях многих зависимых людей. В том числе - для установления новых клиентарных связей, уже руками имеющихся клиентов. Каждый клиент может стать патроном по отношению к собственным подчиненным, либо по отношению к людям, не входящим в данную административную структуру, но зависящим от нее. Это облегчается тем, что объем ресурсов, находящихся в распоряжении клиента, оказывается выше среднего благодаря покровительству патрона. Другой важный фактор - устойчивые клиентарные связи создают соответствующую психологическую установку, в рамках которой личное покровительство и преданность воспринимаются как отношения естественные, неизбежные, приятные, а их отсутствие - как признак неполноценности или морального уродства. В итоге мы имеем дело уже с целыми иерархиями клиентел, которые могут насчитывать большое количество уровней. Эти неформальные иерархические отношения являются, как правило, интранзитивными: «верховный» патрон может не знать, кто является клиентом его клиента. Каждый клиент, в свою очередь, чем-то обязан лично своему патрону, и предан именно ему, о существовании патрона уровнем выше он может знать, но лично их ничто не связывает.

Как отмечают многочисленные исследователи, в современном обществе клиентелизации подвержены не только индивиды, но и группы, и организации¹⁷. Основные характеристики клиентарных связей остаются при этом прежними, но на месте эмоционально наполненного межличностного контакта оказываются индивидуализированные, привилегированные отношения между группами, или между группой и индивидом. Как мы оценим отношение работников предприятия к областному или республиканскому правительству, делающему все возможное, чтобы не допустить банкротства предприятия (и, следовательно, массовых увольнений)? Или отношение муниципальных органов, и всех работников бюджетной сферы местного сообщества к тем же областным властям, если речь идет о полностью дотационной территории, а социальные стандарты и объем трансфертов определяются на областном уровне, также как и сроки и формы реальных выплат, предусмотренных бюджетом? И в том, и в другом случае возникновение коллективного клиента областной администрации не является неизбежным, но весьма и весьма вероятно: клиентарная система легко охватывает организацию, муниципалитет или регион, ведомство, всю страну, распространяясь и на международные отношения (формулировка «страны-клиенты» достаточно широко используется в исследовательской литературе). Эти примеры характерны и в другом отношении: коллективные клиенты существуют, как правило, вне государственно-управленческих структур; этот вариант клиентелизма чаще связывает органы управления с местными

¹⁷ Médard J.-F., op.cit., pp. 121-123; Graziano L. Clientelismo e sistema politico: Il caso dell'Italia. Milano: Franco Angeli, 1980, pp. 25-28, 57-60.

сообществами или социальными группами, организациями, категориями населения, чем разные государственные органы между собой.

2.2. Непотизм

Стремление пристроить родственников, свойственников и просто добрых знакомых на «теплые места» характерно не только для государственных и муниципальных служащих; специфика nepoтизма в государственных и муниципальных организациях — в том, какие ресурсы используются и в том, каковы последствия для общества. В самом общем виде nepoтизм в государственном управлении можно определить как *использование должностных ресурсов для систематического предоставления привилегий на основании родства, свойства и иных социальных связей, внешних по отношению к служебным отношениям, а зачастую — предшествующих им*. В эту категорию попадают, таким образом, и взаимодействия, связанные с предпочтительным привлечением прежних сослуживцев, земляков, одноклассников и однокашников и пр.

Неравенство и зависимость в рамках nepoтизма лишь отчасти связаны с архаичными моделями родственных отношений (лидерство на основании старшинства и пола, учет степеней родства \ свойства с точки зрения места в семейной иерархии и пр.). Подобный механизм распределения статусов встречается, разумеется, в рамках клановых или тейповых структур, однако не является универсальным. Гораздо более важно распределение ресурсов внутри группы, объединенной nepoтистскими связями: по существу здесь (и напрашиваются аналогии с теорией дара М.Мосса) доминирующее положение занимает тот, кто имеет наибольшие возможности распределения. Дальнейшие линии зависимости, в свою очередь, определяются уже сочетанием как архаичных (пол, возраст, степень родства или биографической близости), так и распределительных факторов. Само распределение благ в рамках группы является своего рода обязанностью: данный тип отношений существенно отличается от того же клиентелизма тем, что взаимные обязательства либо заменяющие их легитимные ожидания («свой человек — значит можно обратиться») формируются независимо от, а часто и задолго до появления в распоряжении «старшего» группы тех или иных властных ресурсов, связанных с занятием государственных либо муниципальных должностей.

Вместе с тем, было бы неверно связывать nepoтизм исключительно с общинной психологией и соответствующими ей традиционными отношениями: как и в других случаях, речь идет об отношениях взаимовыгодных, т.е. устраивающих обе стороны. Личностный характер взаимодействий, соединенный с опытом прежнего общения, совместной деятельности, с внеслужебными взаимными обязательствами, а часто — и с общим мировоззрением, обеспечивают повышенную степень взаимопонимания и солидарности в группе, также как и снижение неопределенности, - например, при прогнозировании действий других участников. Во многих случаях такая солидарность связана с совершенно материальными интересами, предшествующими формированию самой nepoтистской системы (например, общая собственность, в случае с семьей, или отсутствие других возможностей вертикальной социальной и политической мобильности, — наличие влиятельного и высокопоставленного земляка становится тут редким и общим для членов группы благом). Поскольку nepoтизм — отношения, организованные вертикально, то это означает, что для лидера группы повышается степень предсказуемости и лояльности подчиненных, по сравнению с ситуацией, когда на тех же позициях находились бы «чужие» люди.

В российском государственном, муниципальном и, отчасти, корпоративном управлении кадровый аспект nepoтизма давно институционализирован в качестве управленческих и политических «команд», связанных с конкретным лидером.¹⁸ Логика их

¹⁸ Команды могут формироваться с привлечением самых разных механизмов, в т.ч. и безличных, а не только лично-ориентированных. В данном случае речь идет о наиболее распространенной

формирования, в отличие от многих других групп, объединенных общими задачами и совместной деятельностью — отнюдь не конкурентная, и это связано с еще одной стороной nepotизма. Дело в том, что принадлежность к какой-то легко идентифицируемой и устойчивой группе (семье, клану, «команде», выходцам из определенного ведомства, учебного заведения, города и пр.) в системе управления, построенной на личностно-ориентированных взаимодействиях, является и своего рода стигматом. Человек, относящийся к одной из таких групп уже не может отказаться от своего членства в ней, оно в каком-то смысле является пожизненным. Следовательно, возможность нелояльности, ренегатства здесь значительно ниже, чем в других случаях, - и это еще один фактор, обуславливающий повышенную солидарность внутри группы и ее устойчивость. Однако он же и создает дополнительные ограничения: возможность привлечения «чужих» оказывается маловероятной: и в силу того, что новичок остается «чужим», т.е. не может гарантировать тот же уровень лояльности, и ввиду естественного стремления членов группы вытеснить чужака, и, наконец, потому, что в кланово-земляческой системе крайне сложно найти абстрактного чужака — он всегда «чей-то», т.е. всегда скомпрометирован, в глазах данной группы, неизгладимой связью с другой, часто конкурирующей группой. При этом, разумеется, уровень солидарности родственных групп гораздо выше, в общем случае, чем в группах, основанных на менее однозначных и обязывающих отношениях. Но и ограничений в этом случае больше: и само количество близких родственников \ свойственников не может быть бесконечным (с оговоркой относительно национальных и региональных особенностей счета родства), и возможности выбора меньше, т.е. вся система рискует оказаться менее эффективной. Наконец, российское законодательство, как и законодательство многих других стран, устанавливает тут некоторые ограничения: близким родственникам запрещено находиться в непосредственном подчинении друг у друга на государственной и на муниципальной службе. Но сам термин «nepotизм» происходит от латинского *nepos* — племянник...

Динамика nepotизма характеризуется, во-первых, возможной сменой ролей внутри группы, - в зависимости от того, кто из ее членов получает доступ к наиболее значимым ресурсам. Такие изменения, однако, оказываются возможными лишь благодаря воздействию внешних по отношению к группе факторов (например, включению кого-то из участников в клиентарную зависимость от могущественного патрона, либо наоборот, «выпадению из обоймы» в связи с преступлениями, потерей репутации и пр.): в большинстве случаев nepotистские сообщества не настолько «общинны», чтобы предполагать естественный круговорот должностей, особенно связанных с изменением статуса. Пожалуй, единственный механизм, с неизбежностью ведущий к подобным трансформациям — биологическое старение и смена поколений. Во-вторых, чем выше степень условности nepotистских отношений (мы можем считать их безусловными при близком родстве, и все более условными при других критериях включения в группу), тем чаще требуются регулярные проверки и демонстрации лояльности: от публичных заявлений — и до действий, связывающих участников круговой порукой. Здесь, как и в случае с клиентелизмом, угроза разоблачения является дополнительным инструментом скрепления внутригрупповой солидарности.

2.3. Фаворитизм

Фаворитизм, или *предоставление привилегий, властных возможностей и полномочий на основе эмоциональной привязанности, личной симпатии*, тесно связан с абсолютной единоличной властью. Совершенно неслучайно расцвет фаворитизма в политике, и его наибольшая влияние, пришлись на XVII-XVIII вв. в Европе и на XVIII-XIX вв. в России, т.е. на период абсолютизма как доминирующей формы политической организации.

схеме: команда, созданная из прежних сослуживцев, земляков, родственников и пр. Разумеется, возможно и включение в команду клиентов, в т.ч. клиентов «со стажем».

Сохранение и развитие фаворитизма в современной государственной системе и в местном самоуправлении напрямую зависит от степени монополизации власти: чем она выше, тем больше вероятность появления «серых кардиналов», всевластных фавориток и аналогичных им фигур. Спектр человеческих чувств, формирующих отношения фаворитизма, чрезвычайно широк, от сексуальной привлекательности или проекций, связанных с комплексами либо ожиданиями — до уважения или жалости.

Как и все личностно-ориентированные властные взаимодействия, фаворитизм избирателен, однако избирательность приобретает здесь специфические формы. Во-первых, ее основа иррациональна, а, как следствие — менее предсказуема. Конечно, индивидуальные склонности, комплексы и психические доминанты каждого человека, порождающие эмоциональные привязанности, могут быть исследованы. Однако повседневная политическая и административная деятельность редко предоставляет возможности для такого изучения людей, занимающих властные позиции, а оценка ситуации с точки зрения здравого смысла чаще носит констатирующий, чем аналитический и прогностический характер. Во-вторых, зависимость этих отношений от эмоциональной сферы существенно сужает круг людей, которые могут быть одновременно в них вовлечены. Как следствие, сколько-нибудь заметное влияние на государственное (муниципальное) управление этот вид личностно-ориентированных взаимодействий оказывает лишь при условии, что фаворитами окружает себя должностное лицо, обладающее очень заметным объемом полномочий. Наконец, в отличие от рассмотренных выше категорий, отношения, основанные на фаворитизме часто оказываются неустойчивыми, подверженными перемене симпатий. В рамках авторитарно управляемых организации, региона, государства это означает возможность быстрого, плохо управляемого и спонтанного изменения политического курса, кадровой политики и механизмов функционирования: в зависимости от личности нового фаворита. Подобная динамика характерна и для управления, ориентированного на одного фаворита: ввиду эмоциональной нагруженности отношений, определяющих властные решения, последние подвержены эмоциональным колебаниям участников (обладателя полномочий и его фаворита). Это одна из редких моделей, когда истерика может стать повседневным механизмом управления. Даже в случае социально одобряемого мотива выбора фаворита (например, особое отношение к человеку, отличающемуся высоким профессионализмом или яркими личностными качествами), непредсказуемость системы остается безусловной доминантой.

Дополнительный размах фаворитизму придает наделение фаворита (фаворитки) высоким должностным статусом, почти неизбежное в условиях иерархических организаций и политических систем. Карикатурный образ начальника и его любовницы-секретарши, нашептывающей свои желания и обиды, связанные с деятельностью организации, не встраивается в логику бюрократического управления и общества, тяготеющего к статусной иерархии (если только отношения не инструментальны и безличны, т.е. если оба участника не являются легко заменяемыми). Фаворитизм, для зависимого участника, ценен прежде всего как раз тем, что дает возможность не только теневого влияния на управление, но и повышения собственного статуса — зачастую, как и в рамках других личностно-ориентированных взаимодействий, единственную возможность. Иными словами, секретарша руководителя в этой системе становится его заместителем, начальником управления, директором дружественной и зависимой организации — либо сама система отношений не складывается. В рамках отдельных организаций возможно выстраивание своеобразных иерархий фаворитов (у каждого любимчика — свои протезы), однако, в силу оговоренных выше особенностей, такие структуры нестабильны, хотя и могут являться первым шагом к формированию более устойчивых клиентарных либо непотистских сетей.

2.4. Равноценный обмен («блат»)

Собственно «блат», т.е. *эквивалентный натуральный обмен услугами и*

материальными благами на основе личных неформальных связей, являлся специфическим элементом позднесоветской теневой экономики; именно в этом качестве он преимущественно и изучался. Между тем, аналогичная деятельность, также основанная на эквивалентности и личном знакомстве, чрезвычайно распространена в сфере властных отношений — как внутри государственных либо муниципальных организаций, так и между ними, либо в системе «власть-общество».

Формирование личностно-ориентированного рационального обмена в государственном управлении зачастую обусловлено особенностями бюрократической организации управления: преобладанием вертикальных связей над горизонтальными. Результатом такой структурной деформации, неизбежной при развитой бюрократии, является относительная взаимная изолированность ведомств, подразделений и территорий. При отсутствии эффективных, с точки зрения оперативности и полноты, официальных горизонтальных связей, происходит их компенсация личностно-ориентированными неформальными отношениями; по классификации Хелмке-Левицки это классический случай «замещающих» неформальных практик. Как и в случае с клиентелизмом, однако, личностно-ориентированные взаимодействия формируются не только как результат бюрократических деформаций, но и как механизм реализации индивидуальных либо групповых интересов с опорой на властные ресурсы. Обмен услугами в данном случае предполагает селективное перераспределение должностных ресурсов (информационных, материальных, финансовых, властных) в обмен на сопоставимые услуги (блага), связанные со спецификой статуса и возможностей контрагента. В эту категорию, следовательно, попадает и неформальный обмен служебной информацией между работниками разных подразделений, организаций и ведомств, и многие случаи взяточничества либо «откатов», обоюдное предоставление привилегий и пр.

Существенной особенностью анализируемого типа взаимодействий является их устойчивый характер: речь идет не о случайном разовом обмене, а о стабильной, долговременной системе отношений, связывающих одних и тех же людей. Устойчивость, узнаваемость и персонализированность контактов, с одной стороны, выступают своего рода гарантией сделки; личное знакомство выполняет тут роль страхового полиса. Вместе с тем, наличие таких связей снижает трансактные издержки взаимодействия, - стабильно функционирующие системы обмена формируются там, где потребность в однотипных услугах является постоянной, либо вероятность возникновения такой потребности очень велика. Соответственно, социальные, управленческие и политические сети, организованные по принципу «блата» могут быть разделены на несколько групп, в зависимости от характера создающих их потребностей: локальные (участники соседствуют на небольшой территории, являются работниками одной организации — вероятность возникновения потребности в услугах другого велика в силу пространственной близости и повседневных либо рутинно-служебных взаимодействий) либо функциональные (участники включены в один и тот же управленческий, технологический, деловой либо политический цикл, независимо от их пространственной локализации — взаимозависимость гарантирована структурой цикла). Как и в случае с другими видами личностно-ориентированных взаимодействий, селективность этих отношений формирует достаточно замкнутую среду обмена услугами, тем самым отсекая этот процесс от случайных, внешних претендентов: одно и то же обращение либо предложение может встретить разный прием, в зависимости от того, пришел ли человек «с улицы» или «от хорошего знакомого». Наконец, устойчивые горизонтальные отношения обмена возникают в том случае, когда речь идет об услугах редких (или, в экономических терминах, представляющих собой «редкое благо»), даже исключительных, т.е. тогда, когда получение их иным путем, в рамках безличных, в т.ч. официальных действий, оказывается невозможно либо затруднено. В случае с должностными ресурсами, фактором, создающим относительную эксклюзивность услуги может являться ее незаконность, повышенная оперативность (по сравнению с другими путями получения того же результата), повышенная гарантированность результата и пр. Например, в рамках коррупционных практик, личностно-

ориентированный обмен в рамках устоявшихся сетей оказывается предпочтительнее безличного взяточничества («дал денег — получил бумагу») при существенной угрозе санкций либо их особой тяжести (личное знакомство — гарантия сохранения тайны), при длинной цепочке «прохождения вопроса» (непосредственный контакт с лицом, принимающим решения затруднен либо невозможен) и т.п.

Обязательной чертой такого обмена являются его обоюдность и эквивалентность. Первая из этих характеристик предполагает как постоянную либо высоковероятную потребность в услугах одной стороны, так и ее потребность в ответных услугах, - в противном случае предоставление услуг (благ) оказывается односторонним, что при сохранении личных отношений может привести к перерастанию взаимодействий в клиентарные. Собственно, эта взаимность и обеспечивает во многом устойчивость отношений. Эквивалентность, в свою очередь, оценивается субъективно, и это одна из причин, в силу которых такого рода обмен приобретает обычно натуральную форму. Дело в том, что особые факторы, делающие данную услугу редкой или эксклюзивной с трудом поддаются монетаризации даже в условиях гипотетического «административного рынка»: к «цене вопроса», определяемой безлично, всегда добавляется элемент личной ангажированности и личного участия. Монетаризация, если она происходит, обесценивает этот элемент, делегитимируя персонализированность и переводя отношения в рыночный регистр. Но и сведение анализируемых связей только к дружеским, межличностным в узком смысле слова, также невозможно: при отсутствии периодического взаимовыгодного обмена исчезает основной мотив, и эти отношения распадаются либо приобретают маргинальный характер, не влияющий на функционирование органов власти.

Для отношений эквивалентного обмена характерен сетевой принцип организации: отсутствие иерархии и односторонней зависимости компенсируется наличием «узлов», т.е. людей \ должностей связанных с наиболее разнообразными контактами и возможностями обмена. В зависимости от среды, в которой развиваются такие отношения (характер доминирующих норм, распространенность ресурсов, тип деятельности и пр.), роль «узла» может быть привязана к разному типу должностей. Например, некоторые должности в системе ГАИ-ГИБДД могут предоставлять возможности для максимально широкого круга «полезных знакомств», - при их поверхностности и недолговечности (тип взаимодействия — локальный, но сами взаимодействия носят единичный, ситуативный характер); напротив, должности, связанные с возможностью систематического распределения (муниципальный или государственный заказ, лицензирование...) предполагают менее разнообразную, но более устойчивую сеть контактов. Разумеется, существенную роль играют и индивидуальные, собственно личностные черты участника¹⁹: по аналогии с политическими предпринимателями²⁰ и с предпринимателями в области норм²¹, предпринимательство в сфере взаимовыгодных межличностных контактов является устойчивой и легко идентифицируемой ролью. Как и во всех сетевых взаимодействиях, здесь присутствует необязательность регулярных контактов, распределенность и т.д., но возможны и сравнительно жесткие устойчивые конфигурации, - например, сеть, объединяющая владельцев монополизированных ресурсов.²²

¹⁹ Ledeneva A., op.cit., pp.104-138.

²⁰ См.: Facchini F. L'entrepreneur politique// EAULI: Ecole autrichienne en ligne. Source Web. Access: <http://www.eauli.net/decouvrir/mots/entrepoli.htm>

²¹ См., напр.: Фаварель-Гарриг Ж. Интерпретация моральных проблем, связанных с отмытием денег, во внутренней политике (на примере России)// Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и в Новых Независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005, С. 449-458.

²² См. подробнее: Ledeneva A., op.cit., pp.104-120, особенно разделы, посвященные «блатмейстерам»; см. также характеристику «людей со связями» у С.Кордонского, ук.соч., http://www.libertarium.ru/libertarium/l_knig_fun#6.5

2.5. Досуговые компании

Само по себе формирование постоянных по составу досуговых компаний является естественной частью человеческого существования и не связано напрямую ни с политикой, ни с управлением. Вместе с тем, в практике государственного и муниципального управления многих стран, включая Россию, такие *компании, объединяющие людей, наделенных властными полномочиями, часто превращаются в альтернативные центры разработки и принятия решений, согласования интересов, либо реализации других функций, связанных с деятельностью публичной власти.*

Формирование малых групп подобного рода можно рассматривать как дальнейшее развитие отношений равноценного обмена, когда состав участников стабилизируется, значительно повышается уровень внутригрупповой солидарности, контакты приобретают множественный характер (каждый член группы непосредственно связан с любым другим, а не «по цепочке»), что чаще всего характеризует отношения равноценного обмена) и основным содержанием взаимодействия становится не индивидуальный обмен услугами, а совместная деятельность. Теоретически, эти группы могут и не приобретать «досуговой» формы; на практике, однако, их функционирование оказывается тесно связано со специфическими местами (баня, дача, ресторан, бильярдный клуб и т.п.) и соответствующими формами досуга (включая совместную охоту, рыбалку, выпивку и др.), а также с заметной регулярностью встреч. Масштаб влияния группы на государственное (муниципальное) управление определяется статусом и властными ресурсами участников.

Существенным условием создания такой группы является психологическая совместимость участников, а в большинстве случаев — их принадлежность к одной и той же социальной и культурной среде, наличие общего габитуса. Именно в этом смысле устойчивые досуговые компании социально детерминированы: далеко не каждый человек, попавший на «подходящую» должность, автоматически интегрируется в состав существующей группы.

Преимущества «досуговой» формы согласования и принятия решений очевидны для участников, по сравнению с любыми официальными процедурами. Во-первых, это возможность обсуждений и действий, не связанных социальными ограничителями, будь то требования закона, морали либо социально одобряемых норм поведения. Во-вторых, для этих отношений также характерна селективность, работающая в обе стороны: как в сторону включения в состав группы людей, не обладающих необходимым формальным статусом для официального привлечения к принятию решений, но связанных со значимыми ресурсами, так и в сторону исключения людей, имеющих формальные основания, но не являющихся легитимными их обладателями в глазах группы. Наконец, сокращение психологической дистанции, неизбежно происходящее в данном случае, служит дополнительным механизмом солидаризации и создает дополнительные условия для внутригруппового контроля. Важную роль здесь играет и регулярность встреч, обеспечивающая существование группы независимо от наличия конкретных сиюминутных задач, требующих решения.²³

2.6. Приятельские отношения

Отношения, основанные исключительно на личной симпатии, возникают в рамках государственных и муниципальных организаций так же часто, как и в других профессиональных сферах человеческой деятельности. Наличие таких отношений может влиять на психологический климат в организации, на уровень конфликтности, однако вряд ли может считаться существенным механизмом взаимодействий, регулирующим осуществление

²³ Подробнее см., напр.: Hunter F. Community Power Structure: A Study of Decision Makers. UNC Press, 1969. P.171-206.

властных полномочий. В то же время, именно взаимная симпатия, при наличии соответствующих должностных ресурсов, может стать отправной точкой для более устойчивых конфигураций, рассмотренных выше, - либо для отдельных, разовых управленческих воздействий.

3. Механизмы управления в рамках лично-ориентированных структур

Различные виды лично-ориентированных взаимодействий провоцируют возникновение разных управленческих проблем, и разные методы их разрешения. В рамках клиентарной, непотистской либо основанной на «блате» системы отношений, те или иные управленческие решения будут приниматься по-разному, - равно как и механизмы разрешения конфликтов или обновления структуры будут различаться. Вместе с тем, все эти взаимодействия обладают и общими чертами, оказывающими сходное влияние на функционирование государственных или муниципальных систем управления. Сочетание различных форм взаимодействия формирует целые системы лично-ориентированных управленческих отношений и создает своего рода синергетический эффект, серьезно влияющий на результаты управленческой деятельности.

3.1. Общие характеристики индивидуализированных управленческих взаимодействий

Общие для всех анализируемых форм взаимодействия характеристики позволяют разным видам неформальных отношений срачиваться друг с другом; эти черты мы последовательно и рассмотрим.

1) **Селективность.** Во всех анализируемых видах взаимодействий селективность является универсальным правилом и охватывает самые разные функции управления, реализуемые на основе лично-ориентированных принципов. Выборочным является, разумеется, подход к партнерам по взаимодействию, но также — и к применению или неприменению правовых норм, и к распределению ресурсов. Критерии отбора специфичны для каждой конкретной формы взаимодействия, - именно здесь структурирующий мотив играет первостепенную роль: например, разный масштаб расходуемых ресурсов, разная степень незаконности в случае непотизма может зависеть от степени родства с человеком, которого эти действия касаются; в случае клиентарной зависимости, масштабы признательности клиента также во многом специфичны, в зависимости от субъективной ценности для него акта покровительства со стороны патрона; в ситуации фаворитизма характер эмоциональной привязанности также индивидуален, и пр.

2) **Нормативность.** По мере институционализации лично-ориентированных практик, либо приобретения ими некоторой устойчивости, соответствующие взаимодействия формируют совокупность этических норм, затрагивающих всех участников, - или вписываются в какую-то существующую систему этических предписаний и ограничений. Поскольку закон, в силу своей безличности, не может служить в данном случае эффективной нормой, внутригрупповая этика, либо более масштабная этическая система, заменяет его, стремясь к выполнению тех же функций: снижение неопределенности, формирование образцов поведения, легитимация ожиданий и создание основы для социального контроля и санкций. Этическая система может представлять собой просто обобщение некоторых положений здравого смысла либо традиционной морали, но чаще является синтезом норм бюрократической этики (ритуалы и иные поведенческие нормы, диктуемые иерархичностью), специфичных и уникальных норм, характеризующих именно эту

структуру (привычная психологическая дистанция, особенности гендерного распределения ролей), и этики закрытых групп («понятия» уголовного мира либо их аналоги). В силу очевидных ограничений, связанных с численностью людей, включенных в ту или иную систему взаимодействий, нормы могут быть более специфичными в случае фаворитизма и в рамках досуговых компаний, и более универсальными — в рамках клиентел и сетей равноценного обмена. При высокой степени институционализации, принятые этические нормы могут предполагать и серьезные санкции — от бойкота (русское уголовное «западло») до смертного приговора (знаменитая сицилийская «омерта»), вплотную приближаясь тем самым к обычно-правовым нормам.

3) **Аффективность.** Личностная ориентированность, индивидуализированность контактов ведет к их неизбежной эмоциональной окрашенности: эмоционально нейтральное отношение оказывается тут редким исключением. Глубина испытываемых эмоций и их вектор могут существенно различаться, особенно между разными формами взаимодействий, однако наличие аффективности, пусть поверхностной и ритуальной в некоторых случаях, весьма важно. С одной стороны, это еще один механизм, обеспечивающий такие свойства анализируемых взаимодействий, как селективность и устойчивость (можно даже говорить об интегративной функции аффективности); с другой стороны, демонстрация определенных эмоциональных реакций часто диктуется принятой в рамках данной группы (сети) этикой.

4) **Неопределенность границ.** Ввиду отсутствия — и невозможности — формальной фиксации членства в личностно-ориентированных группах и сетях, их границы остаются довольно расплывчатыми и подвижными. Наиболее очевидно это в случае с рационально мотивированными взаимодействиями, количество участников которых может расширяться почти до бесконечности, при отсутствии эффективных механизмов контроля со стороны большинства элементов этой системы над процессом расширения. Состав досуговых групп также достаточно подвижен: при неизменности стабильного ядра, возможно не только включение или исключение отдельных участников, но и наличие непостоянных членов группы. Фаворитизм тоже предполагает вариативность состава сети, как за счет смены фаворитов, так и в случае наличия нескольких фаворитов, в т.ч. на разных эмоциональных основаниях.

5) **Эквифинальность.** Это свойство является общим для сложных самоорганизующихся систем; в рамках личностно-ориентированных взаимодействий оно особенно наглядно в сравнении с идеализированной рациональной бюрократией. Поскольку сами системы взаимодействий возникают и существуют для реализации каких-то интересов (индивидуальных, групповых, служебных), их структура предполагает, как правило, разные возможности реализации интереса: через посредничество разных участников группы, через использование разных процедур, через возможную переоценку символической и материальной стоимости той или иной услуги и т.д. Результатом является сравнительно высокая устойчивость личностно-ориентированных структур к внешним воздействиям и потрясениям: несмотря на индивидуализированный характер взаимодействий, уровень вариативности и заменяемости в них достаточно высок.

6) **Синкретизм общественного и частного.** В той мере, в которой личностно-ориентированные отношения в государственном управлении являются наследием архаичных форм социальной жизни, они неизбежно склоняются к такому синкретизму. Дополнительными факторами, стирающими границу между «своим» и «государственным» становится обязательное злоупотребление служебными возможностями в рамках сложившихся систем взаимодействия, и, в частном российском случае, традиционная связанность наиболее значимых материальных ресурсов с государством: в сферу «своего», таким образом, попадают не только собственно властные, но и финансовые или материально-технические возможности. С этой точки зрения, должностные ресурсы становятся здесь личностной характеристикой («вот чем человек распоряжается», «вот что он может») и, в свою очередь, сама личность во многом оценивается и идентифицируется как обладатель определенных ресурсов. Веберовский принцип разграничения функций управления и

собственности на управляемый объект выглядит в рамках этих отношений досадным недоразумением.

7) **Имплицитность.** Все анализируемые формы взаимодействий опираются преимущественно на неявное, молчаливое знание: правила и нормы, легитимные ожидания чаще всего не эксплицируются, не вербализуются, а подразумеваются. Отчасти эта ситуация объясняется регулярной незаконностью деятельности, - или, точнее, иррелевантностью закона в рамках данных отношений. В то же время, сама неопределенность, вариативность и персонализированность отношений препятствует их фиксации, а иногда и рационализации. Таким образом формируется и еще один механизм отбора как участников, так и допустимых действий: без предшествующей социализации, которая снабдила бы человека необходимыми навыками личностно-ориентированного поведения и распознавания наиболее устойчивых паттернов, включение в эти системы взаимодействия оказывается маловероятным.

8) **Прерывистость функционирования.** В отличие от большинства бюрократических структур, личностно-ориентированные сети существуют в прерывистом режиме, - точнее, как это в целом характерно для сетевых объединений, существование самой сети постоянно, но отдельные (теоретически — любые) формирующие ее связи могут актуализироваться либо переходить в «спящий» режим, когда сохраняется память о прошлых контактах и основания для будущих, но собственно взаимодействие в данный момент времени отсутствует. Вряд ли можно выявить какой-то минимально достаточный ритм обновления существующих контактов, по крайней мере — в общем случае; зачастую они определяются не столько особенностями сети, сколько индивидуально-биографическими факторами. Можно лишь предполагать, что «выпадение из обоймы» ввиду долгой бездеятельности менее вероятно в случае с социально-детерминированными видами взаимодействий (мы говорили выше о «стигматизирующей» роли родства либо землячества), более вероятно — в случае с эмоционально и рационально детерминированными отношениями (в первом случае — ввиду сравнительной недолговечности эмоций, во втором — ввиду большей заменяемости участников).

9) **Взаимность.** И вертикально, и горизонтально организованные системы взаимодействий построены на взаимности как услуг, так и аффективных отношений. В рамках клиентарной связи не только клиент обязан услугами своему патрону, но и у патрона есть обязательство предоставления ресурсов; фаворит не только является объектом симпатии, но и должен демонстрировать ответные чувства; требование взаимной поддержки распространяется на всех членов родственной или земляческой группы и т.п.

Иногда реципрокность ожиданий, аффектов и действий уподобляют неформальному договору, однако эта метафора во многих случаях ошибочна. Дело в том, что зачастую наличие обязательств предшествует фактическому установлению отношений, включению в совместную деятельность — это очевидно в случае семейственности или иных проявлений nepотизма, но является существенным и для других видов личностно-ориентированных взаимодействий. Клиентарные связи редко формируются «с нуля», в большинстве случаев человек или организация включаются в уже существующую систему отношений, где взаимность обязательств предполагается самим существованием системы. На наш взгляд, как раз отсутствие договора, предваряющего действия, подразумеваемая абсолютность и естественность взаимности являются здесь существенной характеристикой: договор, формальный или нет, можно заключить с кем угодно; договор, формальный или нет, подразумевает возможность выбора. «Естественность», данность взаимных обязательств как раз наоборот характеризует эксклюзивный, инвариантный и персонализированный характер связей.

3.2. Формирование устойчивых систем личностно-ориентированных взаимодействий и их институционализация

На основе общих характеристик, личностно-ориентированные взаимодействия

формируют устойчивые неформальные системы, - как внутри отдельных организаций, территориальных подразделений, ведомств, регионов, государств, так и в отношениях между ними. Мы вполне можем рассматривать разные виды лично-ориентированных взаимодействий как взаимодополняющие: клиентарные связи формируют иерархические, вертикально организованные связи; равноценный обмен создает горизонтальные, координационные и обеспечивающие сети, либо включает систему в уже существующие; непотизм и досуговые компании обеспечивают целостность системы — создают ее «ядро» и устойчивые узлы взаимосвязей как между подсистемами, так и с ключевыми внешними структурами; фаворитизм добавляет вариативности, вплоть до замещения, в процесс принятия решений. Разумеется, функциональная специализация различных форм взаимодействия весьма условна — многие формы вполне самостоятельны, однако в идеализированном случае они склоняются именно к названным функциям.

Важным механизмом формирования этих систем является не только взаимная функциональная дополнительность разных видов лично-ориентированных взаимодействий, но и их институционализация. Единожды возникнув, подобные отношения приобретают устойчивость за счет высокой легитимности и действенного механизма санкций за возможные нарушения принятых в их рамках норм. Механизм легитимации, как правило, оказывается комплексным: начиная от индивидуально осознаваемой комфортности и выгоды отношений — и до легитимации через традицию («везде так», «всегда так было»). Кроме того, в обществе, где архаичность сознания и ценностных ориентиров достаточно широко распространена, данная система управления в целом соответствует глобальной системе социальных ценностей: такая макрокультурная легитимация («это наш менталитет»), часто подкрепленная невежеством в сфере сравнительного анализа государственного управления, находит и повседневное обоснование за счет возможности трансляции в управленческие отношения привычных социальных навыков.

Санкции, в первую очередь, действуют внутри формирующихся или уже сложившихся институтов: отказ клиента продемонстрировать преданность, фактическая либо символическая нелояльность в рамках непотизма, измена фаворита либо повторяющееся диссонирующее поведение в рамках досуговых компаний, сразу же ведут к прекращению перераспределения ресурсов в отношении «виновного» (прекращение временное или постоянное, условное или безусловное — в зависимости от тяжести вины и специфики действующих норм). В крайних случаях формы внутригруппового давления могут быть и более строгими, от использования возможностей данной сети для перекрытия каналов вертикальной мобильности, карьерных перспектив (своего рода «волчий билет») - и до разорения, передачи государственной системе правосудия или смерти. Не менее существенно то, что в условиях максимально генерализованной системы лично-ориентированных институтов, такие меры как бойкот или исключение из числа участников сети также являются серьезными санкциями, поскольку в значительной степени реализация индивидуальных либо служебных интересов без поддержки этих сетей становится затрудненной либо вовсе невозможной. С учетом институционального принуждения, мы можем говорить о наличии трех сочетающихся механизмов легитимации: утилитарного, традиционного и основанного на страхе перед силой.

Примеры лично-ориентированных институтов, существующих вполне легально, хорошо известны: это различные виды традиционных обществ, основанных на институционализации личного, - от племенных отношений до сеньориальных. В последнем случае вассальная зависимость институционализирует клиентелизм, фаворитизм является повсеместной социально приемлемой практикой, существуют основанные на личных связях и происхождении профессиональные организованные группы (цехи и братства, университетские землячества), отношения обмена регулируются лично-ориентированными территориальными и отраслевыми монополиями. Хорошо изучены и сообщества, где лично-ориентированные практики открыто противостоят безличности закона, что способствует их обособленности и представленности в сравнительно лабораторном виде — в

частности, различные криминальные объединения. В условиях современного государственного управления — в российском случае, в том числе, - эти институты комбинируются с правовыми и социальными институтами безличного типа (закон, конституционные институты, рыночные институты, сравнительно безличные армия и система образования и пр.), что существенно осложняет управленческие взаимодействия. В терминологии Хелмке-Левицки, речь идет о конкурирующей институционализации, ориентированной на достижение различных, зачастую противоположных целей. Некоторые аспекты этого институционального противостояния заслуживают особого рассмотрения.

3.3. Личностно-ориентированные институты и безличность закона

Безличная правовая норма неизбежно вступает в конфликт с личностно-ориентированными взаимодействиями; имеет смысл рассмотреть три наиболее значимых следствия такого столкновения.

1) Законодательные нормы, иррелевантные личностно-ориентированным взаимодействиям или противоречащие им, ослабляют механизмы, скрепляющие систему изнутри. По сути дела, закон для участников взаимодействий выступает в роли возможной альтернативы, что делает их взаимные обязательства в рамках системы личных отношений менее определенными и менее однозначными. В результате снижается уровень доверия внутри личностно-ориентированной системы, как и прогнозируемость поведения участников: всегда есть вероятность того, что кто-то решит поступать «по закону», а не «по дружбе» («по понятиям»). Разумеется, такая ситуация ведет не к торжеству закона, а к кризису: в условиях выбора между двумя вариантами норм, регулирующих одни и те же действия, возникает угроза организационного хаоса. В большинстве случаев, конечно, полное раздвоение сознания невозможно, каждый участник взаимодействия в конечном счете выбирает какую-то одну из конкурирующих систем ценностей, однако это может подразумевать существенные трансактные издержки.²⁴

2) Безличное правовое регулирование управленческих отношений вытесняет личностно-ориентированные взаимодействия в теневую сферу. Именно в силу своей не- или около- законности, эти отношения регулируются невысказанными, не эксплицируемыми нормами, да и сам характер взаимодействия приобретает таящийся характер. Результатом является смешение личностно-ориентированных практик с практиками криминальными, как фактически, так и в рамках господствующих представлений (классический пример такого рода — трактовка понятия «коррупция» многими международными организациями, когда практически любая деятельность личностно-ориентированного характера попадает в разряд коррупционных наряду с прямым казнокрадством, безличным взяточничеством и пр.). Отчасти это способствует их делегитимации, но в гораздо большей степени — поведению, основанному на «двойных стандартах» и противопоставлению того, что делается (должно делаться) «по закону» тому, что происходит «на самом деле», противопоставлению управленческой теории — практике. При широком распространении и признании такого положения дел на всех уровнях управления, неизбежным следствием является генерализованный цинизм, когда представители любой государственной либо муниципальной структуры могут одновременно принимать безличные нормы или ссылаться на них — и признавать, что «по жизни» все происходит совершенно иначе, а также публично прибегать к личностно-ориентированным действиям.²⁵

3) Самое интересное, на наш взгляд, следствие конфликта «личностного» и «безличного» - это успешная адаптация личностно-ориентированными неформальными взаимодействиями действующих законов под свои цели. Наиболее очевидный механизм такой адаптации — инструментализация закона, когда он становится просто одним из

²⁴ См. об этом подробнее: Eisenstadt S.N., Roniger L./ Eds. *Patrons, Clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. P. 184-202.

²⁵ О некоторых аспектах такого двоемыслия см.: Хархордин О.В. *Обличать и лицемерить: Генеалогия российской личности*. М.; СПб.: Европейский ун-т в Санкт-Петербурге: Летний сад, 2005.

способов функционирования личностно-ориентированных сетей. Такая инструментализация происходит прежде всего за счет селективности — начиная с самого процесса разработки и принятия правового акта и, разумеется, до правоприменительной практики. Систематичность селективного применения права выдвигает определенные требования и к самому правовому акту: он должен быть достаточно расплывчатым и неопределенным, достаточно противоречивым, чтобы подобную избирательность можно было легко легитимировать.²⁶

Наряду с выборочным использованием закона ввиду целей личного (группового) характера, безличные правовые акты вполне способны выполнять и роль образцов поведения — в тех случаях, когда личностная ориентированность действий или процедур не является принципиальной. Дело в том, что неформальные личностно-ориентированные нормы основаны на прецедентах, им не хватает рациональной всеохватности закона или инструкции, которые могут учитывать не только известные из опыта, но и просто мыслимые ситуации. Кроме того, отсутствие фиксации неформальных норм зачастую делает их расплывчатыми и неопределенными, особенно в деталях. Как раз в этих случаях обращение к закону может быть своего рода способом ликвидации «пробела» в неформальных правилах.

Наконец, правовые нормы могут задавать параметры поведения в неясных ситуациях. Уже упоминавшееся разрушение личностно-ориентированных структур законом, массовость многих явлений, с которыми сталкивается государственный аппарат, миграции, - все это ведет к тому, что при столкновении с новым человеком, незнакомцем, невозможно загодя быть уверенным в его готовности включиться в какие-то личностно-ориентированные взаимодействия. Более того, сам статус «незнакомца» ограничивает возможности спонтанного формирования таких отношений. Именно в подобных случаях правовые акты оказываются функциональным способом регулирования деятельности в условиях неопределенности, «языком первого контакта», который может трансформироваться впоследствии, - либо остаться неизменным.

3.4. Персонализация управленческих отношений и проблема функциональности государства

Сети, организации, системы территориального либо отраслевого управления, основанные на личностно-ориентированных взаимодействиях, формируются и существуют прежде всего для реализации индивидуальных либо групповых интересов, - т.е., интересов частных. Вместе с тем, эти структуры живут за счет использования государственных либо муниципальных ресурсов; как следствие, выполнение функций публичной власти является для них как одним из основных механизмов самосохранения, так и существенным источником легитимации собственной деятельности. Поскольку значительная часть решений принимается и реализуется в рамках личностно-ориентированных сетей и процедур, анализ их функциональности, с точки зрения решения задач государственного и муниципального управления, представляется весьма важным.

Традиционные издержки, тяжесть которых несет на себе система управления в случае преобладания личностно-ориентированных отношений, достаточно подробно проанализированы в литературе;²⁷ остается лишь кратко их резюмировать. Многие издержки могут быть сведены к проблеме малой прогнозируемости подобной системы, - причем степень достоверности прогноза и, соответственно, возможность успешного планирования, снижаются с увеличением масштаба. Планировать в личностно-ориентированном контексте можно или деятельность небольших организаций, или в незначительных временных

²⁶ Подробнее см., напр.: Фаварель-Гарриг Ж., ук.соч.

²⁷ См.: Eisenstadt S.N., Roniger L., op.cit.; Токвиль А. де. Старый порядок и революция. Пер.с фр. М.Федоровой. М.: Моск.философский фонд, 1997; Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияние на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М.: МОНФ, 2000; Прохоров А.П. Русская модель управления. М.: Эксмо, 2006.

масштабах — например, краткосрочные мобилизации. Любые другие планы и прогнозы поглощаются разнородностью и субъективностью оценок, установок, действий потенциальных исполнителей. Традиционный способ решения проблемы, переход к «ручному управлению», - т.е. личное вмешательство первых лиц государства, назначение чрезвычайных уполномоченных и т.п. - фактически позволяет добиваться лишь сиюминутных результатов на заданном направлении. Более того: «ручное управление» фактически является переходом к личностно-ориентированным действиям на всех уровнях государственной власти, их окончательной легитимацией.

Несмотря на это, один из существенных ресурсов (и причина устойчивости) личностно-ориентированных сетей, групп и иерархических структур — как раз высокая степень предсказуемости поведения участников. В отличие от идеализированных безличных форм взаимодействия, будь то рынок или рациональная бюрократия, личностно-ориентированные отношения предполагают наличие совместного опыта для любых участников, включенных в эти процессы; само формирование этих отношений происходит в рамках, и при условии, такого опыта. Соответственно, если на макроуровне система оказывается плохо прогнозируемой и часто неуправляемой, то на микроуровне результативность управленческих воздействий может быть гарантирована с гораздо более высокой степенью достоверности, чем на основании таких параметров как деловая или профессиональная репутация, страхование рисков, безличные нормы, подкрепленные дисциплиной и пр. Эта прогнозируемость, сочетающаяся с известной внутригрупповой солидарностью и гибкостью сетевых структур, содержит в себе немалый мобилизационный потенциал.

Другая серьезная проблема личностно-ориентированных систем управления — их затратность, с точки зрения совокупной нагрузки на экономику, и низкая эффективность, с точки зрения соотношения затрат и результатов. Средства (материальные, финансовые), идущие на поддержание системы, изымаются из экономики, однако расходуются исходя не из рационально-экономических соображений, а на основе личных связей. Как следствие, экономическая обоснованность расходов невысока, что только усугубляется невозможностью эффективного досрочного планирования. С учетом того, что эти расходы носят часто теневой характер, сколько-нибудь результативный контроль в их отношении также оказывается затруднен. Низкая эффективность обусловлена также персонализированностью кадровой политики: несмотря на редкие удачи, в целом она оказывается ориентирована на критерии отбора и продвижения, не связанные напрямую с профессионализмом. Вместе с тем, личностно-ориентированные структуры, при всей их неспособности к плановому функционированию, обладают повышенной реактивностью: именно персональный тип отношений в рамках взаимных обязательств позволяет предотвращать значительную часть локальных кризисов либо смягчать их последствия. Более того: стоимость управленческих, правовых, политических и экономических мероприятий, необходимых для перехода к иным системам управления, оказывается, как правило, гораздо более высокой: личностно-ориентированные взаимодействия в управлении — это консервативный выбор бедных стран.

Что же касается собственно индивидуального измерения, то проблема емко сформулирована отечественным исследователем: для трансформации системы управления «недостаточно, чтобы каждый действовал в своих интересах, подчиняясь только существующим законам... нужно еще, чтобы такое индивидуалистическое поведение приносило больше пользы человеку, чем поведение кастовое, клановое, коллективистское».²⁸

²⁸ Бокарев Ю. «Открытое общество» и его друзья// Россия XXI. 1996. № 5-6. С.150.

