

УДК 1:001

Бляхер Леонид Ефимович
доктор философских наук, профессор,
заведующий кафедрой философии
Тихоокеанского государственного
университета
г. Хабаровск, тел. (4212)74-33-42
e-mail: leonid743342@mail.ru

Пегин Николай Анатольевич
кандидат социологических наук,
доцент, докторант
Тихоокеанского государственного
университета
г. Хабаровск
e-mail: pegin@mail.ru

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ, СИЛОВОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЫНОК

Статья посвящена анализу функционирования административного рынка и его влиянию на распределение сил в политической сфере. Анализируется процесс возникновения и развития административного рынка в 80–90-е гг. XX в. и его разрушение в XXI в.

Ключевые слова: силовое предпринимательство, регион, региональные элиты, политический класс, административный рынок.

Одним из важнейших факторов, детерминирующих осуществление политического взаимодействия, выступает условие предоставления властью населению и в первую очередь бизнесу исключительно важных (силовых) услуг по осуществлению и поддержанию порядка, соблюдению определенных, понятных всем общественным взаимоотношений. Но именно эти правила, а главное сами условия их законного функционирования, оказываются все более размытыми. Становится понятно, что один из важнейших элементов политической системы государства, каким оно сложилось в постперестроечные годы, ныне не существует. Об этом исчезнувшем элементе, а именно региональных элитах и прежде всего губернаторском корпусе 1990-х гг., пойдет речь.

Проклятия в адрес «региональных баронов», «местных правителей, самодуров» и т.д., иными словами в адрес губернаторского корпуса были едва ли не ведущей партией в политическом оркестре России второй половины 1990-х гг. – начала «нулевых» годов. Действительно, власти губернаторов на «своих» территориях мог остро завидовать даже президент, а власти отраслевого зама – министр федерального министерства. Что же произошло? Почему сильные, властные и авторитетные губернаторы 1990-х гг., «императоры в своем королевстве», исчезают с политической сцены, сменяясь за редчайшим исключением робкими, лстивыми и коварными слуга-

ми? Почему сегодня, когда последний «региональный барон» Ю. Лужков сошел со сцены, все чаще раздаются голоса о том, что все было с ними не так уж и плохо.

Путеводной нитью в наших рассуждениях будет концепция «административных рынков» (В. Найшуль, С. Кордонский [4]) и концепция «силового предпринимательства», выдвинутая Вадимом Волковым [2]. Первая позволит, надеемся, понять механизм работы государства, особенно на региональном уровне. Вторая – даст возможность осмыслить его субстанциональные характеристики.

Провал перестройки не в последнюю очередь был связан с «выжидательной позицией», которую заняла бюрократия эпохи Горбачева. К тому времени, как убедительно показывает В. Найшуль, местная бюрократия в достаточной степени приватизировала властные функции государства для того, чтобы любое решение, принимаемое «в верхах», могло пройти сложный процесс торгасогласования прежде чем будет реализовано. Бюрократия, чьи интересы оказались ущемлены, блокировала любую активность «прорабов перестройки». Их сигналы просто не доходили до адресатов. Потому-то к власти и приходит единственный политик «ближнего круга», избравший «харизматический», принципиально внеинституциональный тип общения с населением, Борис Ельцин.

Однако последствием победы такого типа политической коммуникации стал развал государственного механизма и многочисленные, нелепые попытки в начале 1990-х гг. хоть как-то стабилизировать ситуацию. Вместо обмена власти на собственность, что должно было, по мнению идеологов постперестройки, позволить миновать неприятный период борьбы за власть, возникает хаотическая реальность в распадающемся обществе. Кирилл Коктыш назвал этот период «балансом слабостей» [3]. Сильных в Новой России не оказалось. Во всяком случае в легальном пространстве.

В условиях отсутствия «силы» главной технологией выживания становится «теневая», подлинно «народная» приватизация собственного рабочего места, основы которой были заложены «несунами» (расхитителями социалистической собственности) советской эпохи и ранним кооперативным движением. Всемогущий бартер вплоть до выплаты зарплаты утюгами и гробами стал формой легализации такой приватизации.

В наиболее сложном положении оказались работники государственного аппарата, чьим единственным ресурсом была делегированная им и частично приватизированная ими власть. Именно она и распалась, порождая все новые «центры слабости». Тем не менее наличие реликтовой с советских времен власти позволило бюрократии пережить трудные времена, полностью приватизировав собственные властные полномочия, на тот момент не особенно востребованные. Они были почти лишены возможности «производить» силу и порядок посредством силы.

Главными «производителями» силы в тот период становятся ОПГ, «крыши». Об этих «силовых предпринимателях» столь убедительно и ярко написал В. Волков, что нам остается только кратко пересказать его мысли [2, с. 97]. Бизнес, да и просто социальное взаимодействие людей, остро нуждается во внешней (силовой) упорядоченности, разрешении гоббсовой проблемы – превращения «войны всех против всех» в некоторую систему общих и понятных правил. Криминальные «крыши» смогли создать такие правила. Они были жестокие, совсем не демократические и не гуманные. Но на тот момент были *только* они. К «бандитам» обращались за третейским судом и первые бизнесмены с целью гарантировать сделку, и «простые граждане» с жалобой на ЖЭУ. Государевы люди до 1996 г. (а реально и дольше) новой реальности просто не видели. Законы такого видения не позволяли. Забавляют сегодня активно ведущиеся в самых разных кругах разговоры о «связях» того или иного бизнесмена или политика с «мафией», «преступностью». Гораздо труднее в действительности найти какого-либо активного социального (экономического, политического) агента, который не был бы с ней связан. ОПГ («крыши») были реальными «силовыми операторами», регулирующими стихийный рынок первых постсоветских лет.

Однако несмотря на всю романтику «плаща и кинжала», «братвы» и «общака» как только бизнес вышел за рамки совсем уж малого, ему понадобился иной силовой оператор. В стихии тотальной торговли начала 1990-х гг., эпохи бабушек у остановок, поездов в Турцию и Китай, «вещевых» зарплат, неуверенности и выживания локальные сообщества вполне успешно регулировались криминалитетом. Но как только складываются первые сколько-нибудь крупные предприятия, связанные с осуществлением экспортно-импортных операций, криминал не срабатывает. При всех страшилках на тему криминальных сообществ, поделивших Россию между собой и вершащих ее судьбы на тайных «сходках» и «стрелках», ОПГ оставались локальными операторами. Все попытки «выхода» на новую территорию блокировались местным ОПГ [1, с. 38]. Даже если интервенция оказывалась успешной, «положенец» мгновенно становился самостоятельным. Абсолютная нелегальность этих операторов тоже была существенной проблемой. Зарубежный партнер требовал определенного легального статуса. Здесь и включается государство в лице служащего, приватизировавшего определенный силовой (функциональный, бюрократический и т.д.) государственный ресурс.

Этот ресурс (легальность, возможность согласовывать межрегиональные и внутрирегиональные интересы, принуждение к исполнению определенных «правил игры») и предлагается к продаже. Его качество (возможность и легитимность применения насилия) оказалось в целом выше чем у ОПГ, спектр услуг – шире, а цена

услуги – ниже. Поскольку каждый чиновник – продавец услуги вполне удовлетворяется небольшой платой, то совокупные платежи (взятки, расходы на «дружбу», официальные платежи) были в целом не особенно большими. Во всяком случае, по данным интервью с предпринимателями того периода, эти затраты были намного меньше, чем платежи «крышам» или «белые» платежи, и при этом намного эффективнее с точки зрения экономического или социального агента. Они позволяли не только избежать угрозы государственной санкции, которая к концу 1990-х гг. уже стала относительно более реальной, но и приобрести необходимую услугу. Появилась возможность взаимодействия с партнером, возврата долгов, защиты на рынке от конкурентов и от появления новых игроков, легализация социального статуса, включение механизма *enforcement a*.

Рынок получил необходимые силовые услуги, а чиновник необходимую финансовую поддержку. Однако для того чтобы силовая услуга была оказана, ее «владелец» должен был включиться в сложную систему *административных обменов*. Он «торгует» не только с экономическими и социальными агентами, но и с другими обладателями силового ресурса. При этом вышестоящий по легальной иерархии обладатель ресурса отнюдь не обязательно являлся сильнейшим. Здесь принципиально важным оказывается не формальный ранг, а ценность приватизированного государственного ресурса. Министр, к примеру, мог не «контролировать реальные потоки», а его зам – полностью контролировал. Роль министра заключалась только в том, чтобы легитимировать деятельность зама – реального силового оператора. Соответственно распределялись и доходы. Но для осуществления властного (силового) действия данный оператор нуждался в «союзе» с другими, существовавшими в рамках иной иерархии: не по вертикали, а по горизонтали. Их услуги он тоже вынужден был так или иначе «оплачивать». Например, сотрудник администрации области может нуждаться в услугах начальника УВД города или прокурора и сотрудника другого департамента.

Цена административной услуги складывается таким образом из дохода чиновника (взятка, «откат») и его издержек по ее оказанию. Издержки же составлены из «подношения» вышестоящему начальнику, легитимирующему сам акт приватизации государственного ресурса, покупки услуги «сопряженных» силовых операторов. Ограничителем цены услуги (отнюдь не «предложения, от которого нельзя отказаться») выступал платежеспособный спрос. При изъятии «в два горла» экономический агент уходил в «тень», под прикрытием криминальных операторов, менял территорию бизнеса, прекращал экономическую деятельность. Так, в первые годы губернаторства в Приморье Сергея Дарькина в связи с резким увеличением цены административной услуги едва ли не четверть всех зареги-

стрированных во Владивостоке фирм сменили «место жительства»¹. Дальнейшее распределение внутри административной структуры, точнее административной сети, осуществлялось в зависимости от значения того или иного оператора в акте производства и сбыта услуги. Наиболее значимый участник производства услуги и оказывался собственником большей доли.

Сам рынок, пронизывая все общество, был достаточно сложно иерархически организован. На его «низовом» уровне, уровне локальных сообществ «красные» крыши продолжали отчасти конкурировать с криминальными. Правда, последние или «срастались» с властью, или вытеснялись из бизнеса. Функцию основного легитиматора хозяйственной жизни территории выполнял губернатор. Именно он был верховным «разрешителем» и для силовых операторов, и для экономических агентов. Форма силовой организации пространства была достаточно простой.

Возникало предприятие-посредник, наделенное особыми привилегиями (льготное налогообложение, льготное таможенное обслуживание, силовая защита государственных структур). Главой такого предприятия становился «свой» человек. Использование этого посредника давало ощутимый эффект. Его «доход» и составлял основную массу административных платежей. Соответственно бизнес, не участвовавший в таком взаимодействии, с рынка просто вытесняли. Его продукция оказывалась или абсолютно нелегальной, или намного более дорогой. Понятно, что в схеме всегда могут найтись исключения. Возможен, в частности, вариант наличия крайне значимого личного ресурса чиновника или экономического агента. Тогда обмен протекал на иных условиях. Приемлемой была и работа чиновника «по вечерам на дому», но лишь как дополнение к базовой схеме.

Вся эта деятельность при ее крайней востребованности была не вполне законной, во всяком случае могла быть осмыслена как таковая, возникало специфическое состояние, которое можно обозначить как «презумпцию виновности». Принципал (в данном случае – губернатор) знает, а агент признает это знание о том, что его деятельность может быть расценена как преступная. А вот будет или нет применена санкция, зависит от правильности поведения на рынке административных услуг, на котором к концу 1990-х гг. правила «игры» обрели вполне заверченный и осознаваемый всеми участниками характер. Через посредство презумпции виновности и выстраивался механизм «*enforcement a*» для участников административного рынка.

¹ Интервью с предпринимателями, проведенные автором в 2005–2006 гг. в Приморском и Хабаровском краях (грант РФФИ).

Поскольку основным источником легитимации власти губернаторов в тот период были прямые выборы, то вольно или невольно этот механизм включал в структуру распределения «административной ренты» достаточно серьезный «социальный налог» в пользу населения, чья лояльность поддерживалась несколькими составляющими. Пал Тамаш писал о «купленной лояльности» [6]. К рассматриваемому периоду это может быть отнесено лишь отчасти. Бесспорно, социальный налог, которым облагался бизнес, был формой покупки лояльности главного легитиматора – населения. Но через посредство оказания административных услуг, производства порядка в самых важных для населения «серых» зонах, губернаторский уровень производства порядка был связан с действительной жизнью большей части граждан России. Понятно, что звание «губернатор» – не обозначение должности и даже не обозначение лица. В данном случае речь идет о действительном собственнике властной услуги на территории. Персонально (и в отношении «должностей») властное распределение могло быть разным как и типология участников административного рынка, уровень их платежеспособности и содержание услуги. В соответствии с этим выстраивались разные варианты *политических режимов* [5].

Федеральная власть была включена в эту структуру в нескольких соотношениях. Не стоит забывать, что она (власть центра) имела права «второй инвестуры», то есть легитимации деятельности губернаторов. Конечно, всенародное избрание было основной легитимацией, но строптивому губернатору могли на федеральном уровне создать серьезные проблемы. Соответственно, в Центр направлялись не только «белые» (в тот момент незначительные) отчисления, но и часть «настоящих» доходов. Так сказать, налог на легитимацию. Уже в тот период существуют всероссийские предприятия, нуждающиеся в правилах игры для всей страны. При всей рыхлости этих правил они были и контролировались именно центральным правительством. Они же выполняли функцию своего рода «международного права» при осуществлении межрегиональных трансакций. Именно эта, важнейшая и необходимая функция федерального Центра удерживала страну в одном политическом пространстве. Крики о «растаскивании» России «по региональным углам» не более чем пропагандистский ход в борьбе «нанайских мальчиков» между Центром и регионами.

Таким образом, к концу 1990-х гг. сложилась вполне рабочая, «рыночная модель» государства, взаимодействующая с населением и экономикой, оказывающая им необходимый спектр услуг. При этом существовал реальный федерализм, и название Российская Федерация отнюдь не было данью традиции. Понятно, что структура эта была нелегальной, «серой», а не «белой». Но ее легализация была вполне реальной. На рубеже столетий Российская Федерация вполне могла стать страной с эффективно работающим государ-

ством, регулируемым административным рынком. Однако история выбрала иной путь.

Задумываясь о том, как сходили с политической сцены «региональные бароны», губернаторы 1990-х гг., невольно задаешься вопросом: почему так легко удалось сломить тех, чья власть еще несколько лет назад казалась абсолютной и незыблемой? Каков механизм и каковы последствия их «ухода»?

В «нулевые годы», когда нефть уже сделала исторический рывок по подъему России с колен, но уверенности, что это надолго, еще не было, федеральная власть обнаружила парадоксальную ситуацию. Страной управляет не она. Под федеральной властью в данном случае понимается политическая группа, пришедшая во власть с новым президентом. «Старая» федеральная власть – «семья» и примкнувший к ней нефтегазовый и прочий сырьевой бизнес – хоть и не управляла единовластно при всех стремлениях к оному «царя Бориса», но активно участвовала в управлении через те же механизмы административного рынка, базирующиеся на системе неформальных практик и договоренностей. Она была своеобразным «третьим судьей» в спорах и конфликтах между губернаторами, между губернатором и мэром крупнейшего города и т.д. Новая власть в этих договоренностях доли не имела. Собственно, авторы «проекта Путина» на это и рассчитывали, стремясь закрепить за собой роль Всероссийского третейского судьи.

Просчет здесь был не в уникальной «харизме Путина». То, что она – продукт медиа и PR-усилий, сегодня не вызывает особого удивления. Просчет был, как и у большей части российских правительств последних столетий, в банальном незнании страны, которой предполагалось управлять. Социология, на которую вроде бы следовало ориентироваться, делилась на придворную, работающую в стиле «чего изволите», и оппозиционную, ориентированную на борьбу с «бесчеловечным режимом». Нормальное неангажированное знание было не в чести и в первой группе, и во второй. В результате активные представители уходящей «семьи» просмотрели то обстоятельство, что значительная (до половины) часть населения оказалась в числе аутсайдеров реформ 1990-х гг. А сами члены правящей в тот момент группы, уже успевшие осознать необходимость популистских жестов, воспринимались этим слоем как символы социального унижения и личные враги. В эту социально ущемленную группу попало немало и артикуляторов общественных настроений – писателей, журналистов, иных представителей культурного истеблишмента советской эпохи. Они и составляли крайне широкую и разнородную *антиельцинскую коалицию*, видевшую в Путине своего лидера и защитника от политиков и «олигархов» ельцинского круга.

Однако эти настроения так и остались бы настроениями, если бы не существовала мощная (по крайней мере многочисленная)

прослойка бюрократии, в 1990-е гг. отстраненная или почти отстраненная от участия в административном рынке. Так, например, министерство образования в 1990-е гг. в минимальной степени контролировало вузы. Последние научились обеспечивать себя сами. Создали достаточно емкий даже на фоне демографического спада рынок образовательных услуг, по существу продажи образовательных статусов. Не то чтобы в центральное министерство уж совсем не шло никаких отчислений. Но как и от всякой услуги, которая не особенно нужна, от услуг министерства просто откупались, вполне удовлетвовавшись услугами местных силовых операторов. То же происходило и в ряде других отраслей.

Занимая достаточно высокое место в формальной бюрократической иерархии, эти деятели и даже группы выпадали из административного рынка. В их услугах уже не нуждались. Эта более чем ущемленная часть населения и стала основой, проводником идей построения *вертикали власти*, то есть насильственного внедрения себя в административный рынок. Обсуждать фактографические перипетии этого процесса не особенно интересно. Они исследовались уже десятки раз, в том числе и автором этих строк. Гораздо интереснее проанализировать механизм превращения всевластного губернатора в одно из должностных лиц.

Правила игры 1990-х гг. были таковы, что основной массив полномочий по производству и продаже населению и бизнесу административных услуг находился на губернском уровне. Цена услуги определялась ее реальной полезностью/необходимостью, издержками на ее производство и платежеспособным спросом населения. Попытка повысить цену приводила к мгновенному переходу бизнеса «в тень» или оттоку его на другую территорию. К концу 1990-х гг. «прейскурант» административных услуг устоялся, а колебания определялись большей или меньшей успешностью региональной экономики. Для разрушения «произвола региональных баронов» и были применены экономические методы.

Неформальные отчисления в пользу федерального уровня в 1990-е гг. были незначительны, поскольку основной массив «разрешений» выдавали местные власти. Сами же эти отчисления входили в цену услуги. Их и повышали всеми путями. На рубеже веков начинает усложняться система лицензирования местных структур со стороны федеральных легитиматоров. Соответственно возрастает цена услуги. Чем больше отчислений (формальных и неформальных) приходится делать региональным властям, тем дороже и невыгоднее оказывается для местного бизнеса приобретение у них административной услуги. В конечном итоге само приобретение ее упирается в границы платежеспособного спроса и становится невозможным. Вместо «розничной торговли» порядком и силой, осуществляемой на региональном уровне, возникают единые центры продажи этих услуг – фе-

деральные органы власти. Губернаторский уровень управления оказывается бессмысленным и заблокированным.

И бизнес, и региональная власть стремительно движутся «в тень». Смысл движения – дистанцироваться от навязанных Центром властных услуг и сохранить возможность по производству порядка на территории. Здесь и возникает «борьба с коррупцией», как средство уничтожения «тени». Ее успех, а успех был несомненным, базируясь на той же страстной ненависти аутсайдеров 1990-х гг. к региональному начальству, парализовал все низовые, территориальные органы власти, лишив их возможности участия в административном рынке. Их услуги, как прежде услуги криминальных «крыш», оказались слишком дорогими и не всегда эффективными. Федералы все чаще оказывались сильнее.

Но и на федеральном уровне все было совсем не просто. Уничтожение региональной власти как власти реальной привело к чудовищному усложнению государственной машины. Понадобились все более разрастающиеся и дорогие контрольные органы, контролеры за контролерами и так до бесконечности. Навязанные услуги приобретались по все более высокой цене. В кратчайшие сроки покупка права и порядка оказалась доступной только предельно узкому кругу владельцев крупнейших сырьевых отраслей, связанных с держателями основных силовых и административных ресурсов. Местный бизнес постепенно выдавливается из страны, исчезает или сливается с основными игроками. Остальная часть населения сама из категории покупателей административной услуги переходит в категорию продавцов нового популярного товара – *лояльности*.

Административный рынок в стране умирает, а его основные участники становятся просто лишним элементом в системе управления. В этих условиях их смещение не является проблемой, протекает как по волшебству при пассивном одобрении населения, которое перестает видеть в губернаторах своих защитников. Новое положение дел и приводит к формированию *двух* непересекающихся реальностей: реальности власти и реальности общества. Область их взаимодействия – рынок административных услуг – исчезает. Сделка по покупке/продаже лояльности оказывается *единственной* формой контакта между этими реальностями. В итоге построенная вертикаль власти опирается на крайне зыбкую, болотистую почву, устоять на которой сегодня предельно сложно.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бляхер Л. Еще раз о «правовом нигилизме», или Об «обычном праве» на постсоветском Дальнем Востоке // *Полития*, 2010. № 3. С. 36-48.
2. Волков В. Силовое предпринимательство. М.; СПб.: Летний сад, 2002. 182 с.
3. Коктыш К. Социокультурные рамки институализации политических практик и типы общественного развития // *ПОЛИС*, 2002. № 5. С. 67-74.

4. *Кордонский С.Г., Найшуль В.* Рынки власти: Административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2000. 240 с.

5. Политика и культура в российской провинции: Новгородская, Воронежская, Саратовская, Свердловская области / Под ред. С.И. Рыженкова, Г. Люхтерхандт-Михалевой. М.; СПб.: Летний сад, 2001. 253 с.

6. *Тамаш П.* Социально-политические аспекты прогнозно-аналитических исследований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www foresight.nas.gov.ua/2006/symposium_02_plenary_session.htm#_Toc158980568 (проверено 19.03.2011 г.).

RESUME

Leonid Efimovich Blakher, Doctor of Philosophy, professor, Head of the Department of Philosophy, Pacific State University, Khabarovsk, (4212) 74-33-42, leonid743342@mail.ru

Nikolay Anatolievich Pegin, Candidate of Sociology, associate professor, post-doctoral, Pacific state University, Khabarovsk, pegin@mail.ru

Regional elites, power and administrative business market

The paper analyzes the functioning of the administrative market and its effect on the distribution of power in the political sphere. The process of the emergence and development of the administrative market in the 80s – 90s of XX century and its destruction in the XXI century is examined.

Violent entrepreneurship, region, regional elites, the political class, administrative market.

Материал поступил в редколлегию 08.08.2011 г.