



УДК 323.4

© Н. А. Пегин, А. И. Обирин, 2010

**РАЗВИТИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ПРАКТИК
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ**

Пегин Н. А. – канд. социол. наук, доц., e-mail: peginn@mail.ru (МГУ г. Москвы); *Обирин А. И.* – ст. преп., тел.: 8-924-217-94-26 (ХПИ ФСБ России)

В статье анализируются этапы правоприменения на Дальнем Востоке России, выявляются причины и происхождение конкретных форм правоприменения, их социологический и политологический смыслы, влияние на социальную и политическую структуры региона.

In the article the stages of law enforcement in the Russian Far East are analyzed, the reasons and the origin of concrete forms of law enforcement, as well as their sociological and political meanings, influence on social and political structure of the region are revealed.

Ключевые слова: практика, правоприменение, Дальний Восток, неформальная структура, экономическая зона.

Правоприменение на постсоветском Дальнем Востоке достаточно четко распадается на три периода. Условно их можно обозначить как «криминальный (первая половина 90-х гг.), «региональный» (конец 90-х гг. до середины «нулевых») и «федеральный», наступление которого совпадает с назначением полпредом Президента бывшего замначальника УВД г. Москвы О. А. Сафонова. Основанием для выделения этапов выступает то, какой именно слой определял смысл и направление права, представления о правовой норме населения и самих правоохранительных органов. Конкретные формы правоприменительных практик определялись как доминирующим силовым оператором, так и своеобразием региональной социально-экономической структуры.

В первой половине 1990-х гг. функции обеспечения экономического порядка и поддержания бизнес-культуры в регионе, как и по всей стране, осуществляли, прежде всего, криминальные структуры [1]. Преступный мир Дальнего Востока оказался наиболее организованным и наименее «отягощенным» наследием советской патерналистской психологии силовым сообществом. В результате именно он и стал регулятором отношений в самых доходных секторах нарождающегося бизнеса. Тем более, что для легальных го-

сударственных структур этого бизнеса просто не существовало. Показательно, что в период становления дальневосточного «общака» в качестве основной проблемы и жители, и правоохранительные органы рассматривают «хулиганство» и «бездействие милиции» [2]. Существующая правовая система просто «не видела» большей части сфер деятельности дальневосточников. К началу 90-х разваливается советская таможенная служба, снимается режим «спецрайона», формируется челночное движение. В тот же период начинают формироваться основные экспортно-импортные операции региона. Лес, морепродукты и иные биоресурсы начинают «уходить» за границу. В это же время в другую сторону начинается движение иномарок и оргтехники. Основой для их деятельности стало «добро» таможен [3]. Соответственно появляются люди, которые это «добро» обеспечивают. На российской территории региона в этот период расцветают малые и «сверхмалые» торговые предприятия, лесозаготовительные, рыболовецкие и золотопромышленные фирмы. Появление целого сектора экономики и социальной жизни, слабо «видимого» государством, вызвало к жизни ту самую войну всех против всех, о которой писал классик.

Борцами с «беспределом» в регионе и выступили криминальные авторитеты. С 1992 по 1994 гг. в Хабаровском крае создается ассоциация «Свобода», организующая сбор средств в «общак», но параллельно регулирующая отношения между бизнесменами, властями и правоохранительными органами. Ее лидер, В. Податьев, неоднократно выступает в региональных и центральных СМИ с призывами «прекратить беспредел», организовать территорию порядка и безопасности¹. В Комсомольске-на-Амуре, под эгидой местного авторитета Е. Васина создается организация «Сострадание», достаточно эффективно осуществляющая социальную поддержку в моногородах, пришедших в упадок после распада СССР, организует рекрутирование в силовые формирования, создает сеть детских лагерей отдыха с условиями, намного превосходящими то, что видели дальневосточники в советском прошлом. Именно эти силовые предприниматели обеспечивали в Хабаровском крае экономический порядок, оставляя на долю легальной власти лишь «советское наследство». Показательно, что и Е. Васин (Джем) и В. Податьев (Пудель) имели общественные приемные, куда обращались люди с самыми разными проблемами, требующими «третьего суда» или силового вмешательства.

Однако уже к концу 1990-х гг. региональной власти удалось вытеснить криминалитет из сферы «производства порядка»², что связано не только с бесспорными преимуществами государства в осуществлении насилия, но и с новым уровнем организации бизнеса. Несмотря на все «успехи» криминалитета в регионе и «официальный» статус Е. Васина («смотрящий») ни одной из

¹ «В Хабаровске все спокойно»: интервью с В. Податьевым на РТР в 1993-м г.

² Именно борьба за контроль над этой сферой и породила печально известный «всплеск преступности» на Дальнем Востоке в конце 1990-х годов. Будучи осмыслен как «криминальный беспредел», за который «авторитеты» и «платили» сроками.



группировок не удалось выйти за рамки небольшого локального сообщества. Попытки установить из Комсомольска-на-Амуре контроль над Хабаровском, Владивостоком непременно заканчивались провалом. Но сама экономическая структура региона во второй половине 90-х гг. выходит за пределы локальных контактов. Возникает необходимость в ином силовом операторе. Из приграничной торговли экономика региона превращается в сложную систему экономических связей, вполне интегрированных в глобальную экономику и дистанцированных от экономики остальной части страны (в России потреблялось менее 4 % продукции региона). Немаловажно и то, что в силу своей абсолютной незаконности криминальные структуры не могли организовать диалог с центром и тем самым обеспечить бизнесу необходимый для международного сотрудничества уровень легальности. Ведь, несмотря на «страшилки» о китайском и японском криминале на Дальнем Востоке России, большая часть иностранных партнеров строили отношения с российскими контрагентами вполне легально и предполагали определенный уровень легальности у них. Региональные власти с этой задачей справились. Бизнес-сообщества Дальнего Востока срастались с властными сетями в регионе и бизнес-структурами за его пределами.

Участие в мировой торговле, незначительное в процентном выражении (менее 2 % от совокупного оборота стран СВА), но вполне достаточное для населения региона, дало толчок росту внутрирегионального потребления. Дальний Восток строится, обзаводится социальной сферой, которой он был лишен все годы освоения. Дальневосточные капиталы инвестируются и в экономику региона, и в экономики сопредельных стран (Китая, Кореи, Канады и др.). Рабочих рук начинает не хватать. На помощь приходят соседи. В строительстве, лесном секторе, сельском хозяйстве граждане Китая и не менее многочисленные граждане Северной Кореи постепенно вытесняют местных работников.

Вразрез с традициями освоения дальневосточных территорий XVII–XX вв., переход в «режим консервации» не привел к качественному сокращению или деградации региональной структуры (порой в 2 раза сокращалось население). Структура не сократилась, но трансформировалась. Возникает сложная логистическая сеть. Формируется сеть ресторанов достаточно высокого класса, сложный и разветвленный автосервис. Интенсифицируется местная культурная жизнь, организуются фестивали, создаются новые театральные коллективы. Появляется масса подсобных производств: от бирж и страховых обществ до предприятий по сборке компьютеров и дорожных машин. Развивается индустрия гостеприимства. Региональные столицы обзаводятся необходимым лоском³. Главное же, стабилизируется «правовая система». Если в первой половине 90-х гг. правоприменение руководствовалось теми же «по-

³ За последние годы Хабаровск не раз признавался самым благоустроенным городом страны. В свою очередь, Владивосток превосходит все другие российские центры по количеству автомобилей на душу населения и уровню развития автосервиса.

нятиями», что и криминальный мир, порой, под контролем криминального мира, то во второй половине начинается «расхождение». Правовая норма возникает заново, правда, в достаточно своеобразной форме. Она оказывается репрессивной и избирательной. Правоприменение определяется логикой «презумпции виновности» [4] и принадлежности к «правильному» лагерю, т. е. «виноваты» все, но «замечается» это только у «чужих» предприятий, контролируемых криминалом или внешними экономическими акторами. Последние вытеснялись из бизнеса или из региона. Криминал же вытеснялся отнюдь не с помощью борьбы с оргпреступностью, о которой предельно много говорилось и писалось в тот период. Последнее, скорее обеспечивало легитимность вытеснения криминала из бизнеса с позиции населения, для которого в первой половине 90-х криминал был спасителем от уличной преступности. К концу 90-х появилось ощущение возникновения рыхлой (на манер латиноамериканских), но вполне осознаваемой системы правил, часть из которых базировалась на правовой норме. Но в «нулевые» годы ситуация вновь изменяется. Возникает проблема «коррупции».

Проблема «тотальной коррумпированности» Дальнего Востока всплыла относительно недавно. В качестве обязательной, имманентной характеристики региона она начинает фигурировать с 2006–2007 гг. Ее предшественник, миф о «преступном мире» Дальнего Востока как наследника ГУЛАГА, имел совершенно иной смысл и функцию. Победа региональной власти и фиксировалась как победа над преступностью. Коррумпированность же дальневосточных чиновников не особенно беспокоила федеральные власти. Борьба с коррупцией, как показал Г. Мюрдаль, всегда выступала эффективным инструментом силового взаимодействия внутри государственных структур и давления государства на «несистемные элементы» политического пространства. Но если высшие должностные лица государства ощущают потребность в обращении к такому инструменту, значит есть или мнится некая значимая угроза. В чем же она?

Дело в том, что «возвращение» России на Дальний Восток несло с собой не только улучшение финансового исполнения федеральных целевых программ, но и прекращение «льготного» правового режима, прежде всего таможенного, который так никогда и не был введен *de jure*, но действовал *de facto*. На протяжении всех 1990-х гг. руководство экономикой дальневосточных субъектов Федерации полностью лежало на их лидерах, либо только формальных, либо формальных и неформальных одновременно, которые неизбежно вступали в альянс. Вполне понятно, что в качестве «стационарного бандита» (по модели М. Олсона) подобный глава региона был заинтересован в повышении доходности «своего» бизнеса и, прежде всего, в неформальных выплатах, ведь выплаты формальные приходилось делить с федеральным бюджетом, доля которого становилась все больше. Соответственно формальные выплаты снижались, и федеральный центр до поры смотрел на это сквозь пальцы.



Еще более значимым было «взаимопонимание» в области таможенной политики и режима пересечения границы, поскольку именно таможенная «открытость» позволяла хозяйству Дальнего Востока взаимодействовать с инновационной экономикой «глобальных ворот» СВА⁴. Но дело не сводилось к одной только «открытости». На региональных таможнях дальневосточные предприятия пользовались немалыми преференциями. Их грузы «мягче» и, что принципиально в российских условиях, быстрее досматривались, а совокупные издержки заметно уступали по объему издержкам «чужих», хоть и российских фирм [5]. Причины понятны. И таможенники, и бизнесмены, и региональные власти, и население были заинтересованы в том, чтобы деньги и товары не уходили на сторону. В силу этой коллективной заинтересованности льготы «московских» фирм при прохождении ими таможенных коридоров осуществлялись только под самым жестким давлением центральной власти. Транзитные каналы региона, ведущие во внешний мир, замыкались в самом регионе. Это и создавало конкурентные преимущества дальневосточной продукции на рынках АТР. Она там, действительно, была дешевле, чем внутри страны. Но подобный «региональный протекционизм» едва ли мог устроить государственные корпорации, чьи грузы простаивали на дальневосточных таможенных переходах и в портах, подвергаясь самому суровому досмотру.

Данная ситуация и была осмыслена как «разгул коррупции», что соответствовало дефиниции, но слабо коррелировало с установками жителей региона. Ф. Бродель, описывая ситуацию с поставками хлеба на Кипр, с которыми не справлялись венецианцы, говорит о «как бы контрабанде» [6], то есть контрабанде, о которой все знали и которая была условием существования столь важного для венецианской империи острова. Аналогичным образом был организован «правовой режим» на Дальнем Востоке России.

Но этот способ организации регионального сообщества и его материального обеспечения вошел в противоречие с задачами федеральной власти, причем, что немаловажно, вошел неожиданно. Ведь согласно распространенным представлениям регион был «пуст» и «беден» и остро нуждался в инвестициях, людях и т. д. Наличие у «пустоты» собственных – и жестко отстаиваемых интересов – оказалось шоком и вызывало шоковую же реакцию. Пришедшие на Дальний Восток вместе с О. А. Сафоновым люди в погоне за «наведением порядка» в страдающем от коррупции регионе, не отдавая себе отчета ни в сути явления, ни в его масштабах. Началось «закручивание гаек» на таможне, в милиции, миграционной службе и были заведены уголовные дела на ряд крупных чиновников регионального уровня. «Льготный режим» оказался под угрозой.

Поскольку казавшееся «Москве» противоестественным положение воспринималось местными игроками как нормальное, а местная власть по боль-

⁴ Показательно, что с таможенной «открытости» начинал развитие своих отдаленных территорий и Китай [8].

шей части обладала легитимностью, внешнее воздействие было осознано как структурное насилие и привело к консолидации региональных властных и экономических сетей, тем более что законодательная норма, с которой центр «вернулся» на Дальний Восток, формировалась под те масштабные проекты и структуры, которые составляли конкуренцию местным видам деятельности. В рамках сложившейся системы производство порядка и безопасности было возложено на местные власти, победившие в жестких схватках 1990-х гг. «криминальные крыши». В этих условиях вряд ли приходится удивляться тому, что именно власти региона (в широком понимании) и попытались «самортизировать» воздействие формального права, понимая его губительность для хозяйственного комплекса региона.

Законодательная норма не отвергалась, но игнорировалась. Конечно, какую-то часть региональных ресурсов пришлось пустить на создание видимости исполнения правовых норм, какими-то игроками пожертвовать. Так, владелец золотопромышленной артели «Амур», одного из наиболее доходных предприятий региона, был обвинен в «злоупотреблении полномочиями», лишился собственности в России и сегодня проживает в США⁵. Но в целом «правила игры» сохранялись. Несколько усложнился механизм взаимодействия, в число «региональных льготников» попал ряд предприятий федерального значения – и только.

По существу, способность «гасить» внешнее воздействие, приводить его в соответствие с внутренними «правилами игры» и была критерием эффективности местной власти. В какой-то момент казалось, что эквивалентность может быть восстановлена на новом уровне. Основания для «сдержанного оптимизма» были – во всяком случае, с точки зрения дальневосточников. Ведь все требования центра были выполнены, наиболее прибыльные легальные производства поменяли собственника, «Единая Россия» неизменно побеждала на выборах. Сбор налогов с дальневосточных территорий возрастал.

Однако развитие событий пошло по иному сценарию. Властный центр с удивлением обнаружил, что его действия по наведению порядка и борьбе с олигархами и коррупционерами, широко и искренне поддерживаемые «вообще», предстают в глазах дальневосточников по меньшей мере не вполне легитимными, как только речь заходит о местных олигархах и местном «порядке». Камнем преткновения явилось стремление использовать транзитные возможности региона, поскольку эти возможности уже использовались – и не совсем так, как хотелось бы государству. Поток ресурсов из региона или через регион в страны СВА и встречный поток «на запад» воспринимался местным сообществом как очередное ограбление региона. Дальний Восток упорно не желал становиться мостом между Европой и Азией. Более того, назначенный в 2005 г. на должность полпреда в ДВФО К. Исхаков, быстро превратившийся из проводника установок центра в лидера регионального сообще-

⁵ Показательно, что, как только артель «Амур» поменяла владельца, интерес к тому, чтобы «посадить олигарха», исчез.



ства, и попытался «пробить» проект, позволявший развести интересы дальневосточных и «московских» экономических акторов путем создания «особых экономических зон» и особого «приграничного режима». Внешнее воздействие оказывалось малоэффективным. Оно не распространялось на «пустоту», а пробивалось через уже сформированный и устоявшийся социальный массив. Это и стало толчком для начала борьбы с коррупцией на Дальнем Востоке. Сменивший Исхакова О. Сафонов был назначен полпредом с единственной целью – «декриминализовать» вверенный ему округ, то есть подавить действующие там сети альтернативной социальной интеграции.

Специфика развернувшейся на Дальнем Востоке войны между государством и сетями альтернативной социальной интеграцией заключалась в том, что она велась в рамках государственных структур. Как правило, высшее начальство, состоявшее из федеральных назначенцев, зависевших «от Москвы», стремилось положить конец «самоуправству на местах», в то время как представители среднего и нижнего звена тех же ведомств, будучи жителями Дальнего Востока, отстаивали «справедливость», обвиняя пришлых силовиков в «превышении должностных полномочий». Но главным инструментом и той и другой стороны служила борьба с коррупцией. Показательна ситуация, когда наиболее ярый борец с коррупцией на Дальневосточной таможне Э. Бахшецян оказался на скамье подсудимых по обвинению в коррупции, причем сам считал себя жертвой таковой [7].

«Антикоррупционная» война, охватившая регион, породила странную ситуацию, когда одновременно действовали и прежние «правила игры», и «новые» законодательные нормы. Власти различного уровня и функции в хозяйственной системе (с ориентацией на местные или на «федеральные» формы деятельности) вели ожесточенные бои, бросив бизнес на произвол судьбы. В результате хозяйственная активность в регионе резко пошла на убыль. Попытки «защитить» его с помощью давно апробованных протекционистских мер каждый раз давали обратный эффект. Оценкой «успешности» борьбы с коррупцией стала отставка Сафонова и назначение на его пост «местного» губернатора В. Ишаева. Фигура последнего и символизирует «мирный договор» между социальными сетями «желтороссии» и «федерального центра». Не то чтобы «антикоррупционная» война утихла совсем, но назначение Ишаева изменило в ней расстановку сил и саму задачу федеральной власти. По сути, на Дальнем Востоке сегодня реализуется уникальный проект по интеграции «несистемных» сетей. В его логику вписываются и последние договоренности В. Путина с руководством Китая, вызвавшие столь бурную и неоднозначную реакцию в России и совершенно спокойную – в Китае. И дело здесь не в том, что китайцы «выиграли», а россияне – проиграли. Просто для Китая, изначально строившего вполне легальные (со своей стороны) отношения с дальневосточными территориями, в этих договорах практически нет ничего нового – разве лишь то, что китайских рабочих реже станут «щипать» российские блюстители порядка. А вот для России новое есть. Кроме традиционных договоров по энергетике, соглашения содержат стремление инсти-



туционализировать уже сложившиеся экономические отношения, включить их в рамки общей хозяйственной системы. Насколько успешной окажется эта попытка, покажет ближайшее будущее.

Библиографические ссылки

1. *Бляхер Л. Е.* Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса. М., 2000.
2. *Тихоокеанская звезда.* 1993. 5 февр.
3. *Радаев В. В.* Таможня дает «добро» // Неформальные практики: возможность изучения и регулирования. СПб., 2003.
4. *Бляхер Л. Е., Левков С. А.* Концептуальные основания региональной социальной политики. Хабаровск, 2005.
5. *Гликман Е.* Власти России делаю все, чтобы потерять Дальний Восток // <http://www.newsland.ru>
6. *Бродель Ф.* Средиземноморье и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II. М., 2002.
7. *Дятликович В.* «Закреть» генерала // Независимая газета. 2009. 06.23.
8. *Бляхер Л. Е., Федорева К. В.* Русские в Китае: анализ миграционного потока // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2009. № 2(13).