



УДК 1:001

© Н. А. Пегин, 2011

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЫНОК И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭЛИТА*Пегин Н. А.* – канд. социол. наук, зам. губернатора ЕАО, e-mail: pegin@mail.ru

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.

The paper is devoted to the analysis of administrative market functioning and its effect on distribution of power in political sphere. In the article the process of emergence and development of administrative market in the 80s–90s of the XX century and its destruction in the XXI century is analyzed.

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, наиболее важных – силовых – услуг, услуг по производству и поддержанию порядка, определенных и понятных всем правил игры. Наличие таких правил и поддержание их государством и делает его легитимным в глазах населения. Именно эти правила, а главное – сами условия их поддержания оказываются все более размытыми. Становится все более ясным, что некий важнейший элемент государства, каким оно сложилось в постперестроечные годы, исчез, не оставив себе замены. Об этом исчезнувшем элементе политической системы и пойдет речь далее. Имя ему – региональные элиты, и, прежде всего, губернаторский корпус 90-х гг.

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

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», должно было пройти сложный процесс торга-согласования прежде чем быть реализовано. Бюрократия, чьи интересы оказались ущемлены, и блокировала любую активность «прорабов перестройки». Их сигналы просто не доходили до адресатов. Поэтому-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, многочисленные и нелепые попытки в начале 90-х 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. Всомогущий 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. Ведь именно она-то и распадалась, 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]. Бизнес, да и просто социальное взаимодействие остро нуждается во внешней (силовой) упорядоченности, разрешении гоббсовской проблемы – превращения «войны всех против всех» в некоторую систему общих и понятных правил. Криминальные крыши и смогли создать такие правила. Они были жестокие, совсем не демократические и не гуманные. Но на тот момент были только они. 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]. Абсолютная неле-



гальность этих операторов тоже была существенной проблемой. Ведь зарубежный партнер требовал насколько-то легального статуса. Здесь и включается государство в лице служащего, приватизировавшего определенный силой (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) оказывалось в целом выше, чем у ОПГ, спектр услуг – шире, а цена услуги – ниже. Поскольку каждый чиновник-продавец услуги вполне удовлетворяется небольшой платой, то совокупный платеж (все взятки, расходы на «дружбу», официальные платежи) был, в целом, не особенно большим. Во всяком случае, по данным интервью с предпринимателями в тот период, он был намного меньшим, чем платежи «крышам» или «белые» платежи. При этом был намного более эффективным с точки зрения экономического или социального агента. Он позволял не только избежать угрозы государственной санкции, которая к концу 90-х уже была относительно реальной, но и приобрести необходимую услугу: взаимодействия с партнером, возврат долгов, защита на рынке от конкурентов и от появления новых игроков, легализация социального статуса, включение механизма “enforcement”.

Цена административной услуги складывается, таким образом, из дохода чиновника (взятка, откат) и его издержек по ее оказанию, производству услуги. Издержки же составлены из «подношения» вышестоящему начальнику, легитимизирующему 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 зарегистрированных во Владивостоке фирм сменила «место жительства»¹. Дальнейшее же распределение внутри административной структуры, точнее, административной сети в зависимости от значения того или иного оператора в акте производства и сбыта услуги. Наиболее значимый участник производства услуги и оказывается ее собственником.

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 и вы-

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

полнял губернатор. Именно он был верховным «разрешителем» и для силовых операторов, и для экономических агентов.

Поскольку основным источником легитимации власти губернаторов в тот период были прямые выборы, то вольно или невольно он включал в структуру распределения «административной ренты», точнее, обладал административный рынок достаточно серьезным «социальным налогом» 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 термин «губернатор» – это 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 различным, как и типология участников административного рынка, уровень их платежеспособности или содержание услуги. В соответствии с этим выстраивались различные варианты *политических режимов* [5].

Федеральная власть была включена в эту структуру в нескольких отношениях. Не стоит забывать, что она (власть центра) имела права «второй инвестуры», т. е. легитимизировала деятельность губернаторов. Конечно, всенародное избрание было основной легитимацией, но строптивому губернатору могли на федеральном уровне создать серьезные проблемы. Соответственно, в направлении центра направляются не только «белые» (в тот момент незначительные) отчисления, но и часть «настоящих» доходов. Так сказать, налог на легитимацию. Функционально же центр включался в рынок в двух отношениях. Во-первых, 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.

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 управлял единовластно, при всех стремлениях к оному «царя Бо-



риса», но активно участвовала в управлении через те же механизмы административного рынка, базирующиеся на системе неформальных практик и договоренностей. Она была своеобразным третейским 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 предполагалось 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 90-х гг. А сами члены правящей в тот момент группы при том, что уже успели 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 90-е гг. отстраненная или почти отстраненная от участия в административном рынке. Так, например, Министерство образования в 90-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 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.

Правила игры 90-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 90-х «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 90-е гг. были незначительны, поскольку основной массив «разрешений» выдавали местные власти. Сами же эти отчисления входили в цену услуги. Они-то и начинают повышаться 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 – федеральные органы власти. Губернаторский уровень управления оказывается бессмысленным и заблокированным.

Но и на федеральном уровне все было совсем не просто. Уничтожение региональной власти как власти 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*.

Библиографические ссылки

1. Бляхер Л. Еще раз о «правовом нигилизме», или Об «обычном праве» на постсоветском Дальнем Востоке // Полития. – № 3. – 2010.
2. Волков В. Силовое предпринимательство. – М.: Сп(б): Летний сад, 2002.
3. Коктыш К. Социокультурные рамки институализации политических практик и типы общественного развития // Полис. – № 5. – 2002.
4. Кордонский С. Г. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. – М.: ОГИ, 2000.
5. Политика и культура в российской провинции: Новгородская, Воронежская, Саратовская, Свердловская области / Под ред. С. И. Рыженкова, Г. Люхтерхандт-Михалевой. – М.: Сп(б): Летний сад, 2001.
6. Тамаш П. Социально-политические аспекты прогнозно-аналитических исследований. Интернет-ресурс: http://www.foresight.nas.gov.ua/2006/symposium_02_penary_session.htm#_Toc158980568