



УДК 316.35.

© Л. Е. Бляхер, Н. А. Пегин, 2013

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ СТРАНЫ

Бляхер Л. Е. – д-р филос. наук, проф., зав. кафедрой «Философия и культурология» (ТОГУ); *Пегин Н. А.* – заместитель губернатора Камчатского края, кандидат социологических наук, e-mail: Pegin@mail.ru

В статье анализируется политическая функция региональных элит в политической структуре страны. Прослеживается эволюция политической функции региональных элит и их возможная роль в формировании единого политического пространства страны.

In the article the political function of regional elites in political structure of the country is analyzed. The evolution of political function of regional elites and their possible role in formation of a single political space of the country are retraced.

Ключевые слова: политическое пространство, региональные элиты, круговорот элит, административный рынок, вертикаль власти, уровни управления.

Первая половина 90-х годов проходила под знаком радикального ослабления властных институций, распада и в прежние годы не особенно эффективно работавшего механизма управления. Бюрократия и «политический слой» все более расходятся. Политика деbüroкратизируется, лишаясь рычагов управления, а бюрократия политизируется, все четче осознавая свои собственные интересы, отличные от интересов принципала. Провал перестройки не в последнюю очередь был связан с «выжидательной позицией», которую заняла бюрократия эпохи Горбачева. К тому времени, как убедительно показывает В. Найшуль [1], местная бюрократия приватизировала властные функции государства в достаточной степени для того, чтобы любое решение, принимаемое «в верхах» должно было пройти сложный процесс торгосогласования, прежде чем быть реализовано. Поскольку именно интересы бюрократии оказались ущемлены главным лозунгом перестройки – борьбой с привилегиями, то любая активность «прорабов перестройки» попросту блокировалась ею. Их сигналы просто не доходили до адресатов. Потому-то к власти и приходит единственный политик «ближнего круга», избравший «ха-



ризматический», принципиально внеинституциональный тип общения с населением, Борис Ельцин [2].

В то же время, последствием победы такого типа политического взаимодействия стало качественное ослабление государственного механизма, многочисленные и не особенно успешные попытки в первой части 90-х хоть как-то стабилизировать ситуацию. Вместо обмена власти на собственность, что должно было, по мнению идеологов постперестройки, позволить миновать неприятный период гражданского конфликта, 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 несудами (расхитителями социалистической собственности) советской эпохи и ранним кооперативным движением. Всемогущий бартер вплоть до выплаты зарплаты утюгами и гробами стал формой легализации такой приватизации. Идеологической основой такой приватизации стала, отмеченная С. Дамбергом [4], «приватизация биографией». Проработав на предприятии 15-20 лет, работник начинает ощущать его «своим», идентифицируется с ним. Это проявляется не только и не столько в «чувстве команды» из учебников по теории управления, сколько в осознании того, что предприятие должно (!) решать повседневные проблемы работника, выступать ресурсом для решения этих проблем. Если же оно этого делать не желает, то эту помощь вправе оказать себе сам работник. За счет предприятия, конечно.

В наиболее сложном положении оказались работники государственного аппарата, чьим единственным ресурсом была делегированная им и частично приватизированная ими власть. Здесь приватизация биографией тоже имела место («я области всю жизнь отдал...»). На этом, в частности, основывались претензии бывших партийных функционеров на власть в регионах. Но именно она, власть и распадалась, порождая все новые «центры слабости». Тем не менее, наличие реликтовой, с советских времен, «инерции власти» позволило бюрократии пережить трудные времена, полностью приватизировав собственные формальные 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» достаточно подробно написал В. Волков. Нам остается только воспроизвести его мысли [5], принципиально важные для нашего исследования. 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, не нуждающиеся в формальном праве, и смогли создать такие правила. Именно крими-



нальные крыши в определенный период времени начинают выполнять судебные и регулирующие функции, причем выполнять их, вполне эффективно [6].

Не случайно, как сообщал респондент в интервью, взятом в 1999-м году [7], в городе Комсомольске-на-Амуре существовала «приемная Дজেма», местного «смотрящего». Здесь велся прием населения и, в отличие от легальных инстанций, проблемы решались. Об аналогичных «приемных» упоминают и жители других городов Дальнего Востока. Причем, интересно отметить, что реакция бизнесменов на наличие «крыш» достаточно редко была негативной. Они были необходимы, и это осознавалось [8]. Наибольший негатив в тот период вызывают не «крыши», а «партнеры».

Но, как только складываются первые крупные предприятия, связанные с осуществлением экспортно-импортных и трансрегиональных операций, криминал не срабатывает. Причина здесь проста. При всех страшилках на тему криминальных сообществ, поделивших Россию между собой и вершащих ее судьбы на тайных сходах и стрелках, ОПГ оставались локальными операторами. Все попытки «выхода» на новую территорию блокировались местным ОПГ [9]. Собственно, и выходы эти осуществлялись не особенно активно. Криминальные «крыши» достаточно быстро «вышли на тему», локальный хозяйственный объект (порт, «таможенный коридор»), даже не всегда территориальный, который и обслуживался ими. Все дальнейшие действия были связаны с тем, чтобы не допустить туда другого силового оператора [10].

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 существенно 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, возврата долгов, защиты на рынке от конкурентов и от появления новых игроков, легализация социального статуса, включение механизма принуждения к исполнению правил.

Итак, во второй половине 90-х годов основными операторами, оказывающими услуги по производству порядка, становятся «региональные бароны», губернаторский уровень власти. Цена услуги складывается из дохода чиновника (взятка, откат) и его издержек по производству самой услуги. Издержки же составлены из «подношения» вышестоящему начальнику, легитимизирующему сам акт приватизации государственного ресурса. Из покупки услуги

«сопряженных» силовых (административных) операторов. Ограничителем же цены услуги (отнюдь не всегда «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 Дарькина¹, в связи с резким увеличением цены административной услуги, едва ли не четверть всех зарегистрированных во Владивостоке фирм сменила «место прописки». 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» (милицейские) крыши продолжали отчасти конкурировать с криминальными. Правда, последние или «срастались» с властью, или вытеснялись из бизнеса. Функцию основного легитиматора хозяйственной жизни территории и выполнял губернатор. Именно он был верховным «разрешителем» и для силовых операторов, и для экономических агентов. Отметим, что в период «парада суверенитетов» подавляющее большинство разрешительных функций отошло региональной власти. По экспертным оценкам, ко второй половине 90-х годов эти функции стали реализовываться, а криминальные операторы – вытесняться. Причем, вытесняться вполне экономическими методами. Показательно, что в 90-е годы на всем Дальнем Востоке было возбуждено менее десятка уголовных дел по статьям, связанным с организованной преступностью. Все было проще. Как указывают респонденты², создавался своеобразный «*губернаторский картель*», предприятие, наделенное серьезными преференциями, налоговыми льготами и т.д. Предприятие находилось под непосредственным контролем краевой власти. При этом работать с ним остальному бизнесу было гораздо выгоднее, чем с криминальными «крышами». Доступ в этот «картель» и регулировался региональной властью. Остальной бизнес оказывался менее рентабельным и вытеснялся.

Поскольку основным источником легитимации власти губернаторов в тот период были прямые выборы, то вольно или невольно он включал в структуру распределения «административной ренты», точнее, облагал административный рынок достаточно серьезным «социальным налогом» в пользу населения, чья лояльность поддерживалась несколькими составляющими. Пал Тамаш писал о «купленной лояльности» [11]. К

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

² Собраны в ходе работы по гранту Фонда Форда (программа «Социальная политика накануне XXI века») «Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса (на примере мелких предпринимателей и самозанятых)» в 1999-м году.



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 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* [12] на территории. По сути, «губернатор» того периода выступает классическим образцом «стационарного бандита» [13] М. Олсона. И, как «стационарный бандит», он ориентирован на поддержку и, что важно, на развитие бизнеса на «своей» территории. Именно в силу этого, он выступает источником и инициатором модернизационных процессов.

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. «Замерзающий Владивосток» середины 90-х годов – яркий тому пример [14]. Соответственно, в направлении центра направляется не только «белые» (в тот момент незначительные) отчисления, но и часть «настоящих» доходов. Возникает, так сказать – налог на легитимацию. Впрочем, отчасти это была оплата и необходимого пакета услуг.

Но в условиях наличия «второй инвестуры» со стороны федерального центра губернатор был обязан вести и достаточно сложную идеологическую работу. Необходимо было обосновать невмешательство центра во «внутренние дела» региона. Здесь вариации максимальны: от этнического и религиозного своеобразия, которое «взорвется» при нажиме центра, до географо-климатических особенностей субъекта федерации. Наиболее подробно нами это описывалось применительно к дальневосточным субъектам [15]. Здесь усилиями местных СМИ, «исследователей» и т.д. властителей дум создавалась апокалипсическая картинка гибнущего и уже, практически, захваченного китайцами региона, лезть в который при его ничтожном электоральном значении, себе дороже. Дальневосточные страшилки охотно тиражировала и федеральная пресса. В результате и формировался пакт: мы (центр) не лезем в ваш кошмар, рулите в нем сами. Но в ответ обеспечьте максимальную лояльность на выборах. Для «внутреннего применения» использовались иные «страшилки»: Москва, которая все отбирает, китайцы, которые давно бы уже все захватили, если бы

не защитники в лице региональной власти. К сожалению, мы не располагаем систематически собранным материалом по другим крупным регионам страны. Однако и косвенные данные позволяют предположить [16], что при различии «страшилок» механизм сохранялся. «Особый» регион, удержать который в состоянии только местное начальство. Оно же обеспечит и «правильное» голосование. Но при этом потребность регионального административного рынка в «центре» оставалась вполне ощутимой.

Функционально 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. Федеральный центр выполнял 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. Но вскоре и эта вполне жизнеспособная система начинает трансформироваться. После введения новых принципов налогообложения в 1999-м году экспорта сырья, прежде всего нефти и газа, в руках центральной власти оказался ресурс, многократно превышающий все, что могло дать совокупное хозяйство региона. В этих условиях и начинается «закат региональных баронов». Впрочем, совсем не мгновенный, продлившийся до середины «нулевых» годов. В общем виде трансформация выглядела следующим образом.

В начале «нулевых годов», 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 на тот момент 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 Бориса», 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 был, как и у большей части российских правительств последних столетий, в банальном незнании страны, которой предполагалось управлять. В результате активные представители уходящей «семьи» просмотрели то обстоятельство, что значительная – до половины, по экспертным оценкам – часть населения оказалась в числе аутсайдеров реформ 90-х годов [17].



Однако эти настроения так и остались бы настроениями, если бы не существовала мощная (по крайней мере, многочисленная) прослойка бюрократии, в 90-е годы отстраненная или почти отстраненная от участия в административном рынке. Так, например, министерство образования в 90-е годы 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 [18]. 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, существенных для регионального хозяйства, жизни населения регионов.

Правила игры 90-х годов 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 годы были незначительны, поскольку основной массив «разрешений» выдавали местные власти. Сами же эти отчисления, как показывают материалы интервью, 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.

Библиографические ссылки

1. *Найшуль В.* Высшая и последняя статья социализма. – М.: Дело, 1990. – 347с.
2. *Салмин А.М.* Шанский слон. – М.: Форум. – 2006. – С. 87.
3. *Коктыш К.Е.* Лоббизм в России: быть или не быть // "Банк", июль 1999.



4. Дамберг С.В., Семенов В.Е. Исследование элиты как симптом утраты элитарности // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. No 2. С. 181-185.
5. Волков В.В. Силовое предпринимательство. - М.: Летний Сад, 2002.
6. Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса/ под ред. Л.Е. Бляхера. - М.: МОНФ, 2000. - 136 с.
7. Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса/ под ред. Л.Е. Бляхера. - М.: МОНФ, 2000. - 136 с.
8. Панях Э.Л. Правила игры для русского предпринимателя. - М.: Колибри, 2008.
9. Бляхер Л. Развитие правоприменительных практик на постсоветском Дальнем Востоке России // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования. - М.: Статут, 2011. - С. 280-295.
10. Организованная преступность-4 / Под ред. А. И. Долговой. М., 1998. 280 с.
11. Тамаш П. Неформальность в постсоциалистической экономике. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.indepsocres.spb.ru/library/neform_soder.html
12. Политика и культура в российской провинции / Редакторы С. Рыженков, Г. Люхтерхандт-Михалева, А. Кузьмин. - СПб.- М.: Летний Сад, 2001.
13. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост. Стагфляция. Социальный склероз - Новосибирск. 1998. - 432с.
14. Канаев С. 2009. Силовые методы — главная ошибка власти [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ptr_vlad.ru/2009/01/10/sergejj_kanaev_silovye_metody_jeto_glavnaja.html
15. Бляхер Л.Е. Государство и несистемные сети «желтороссии», или Заполнение «пустого пространства»// Политика. - 2010. - № 1.
16. Политика и культура в российской провинции/ под ред. С. Рыженкова. - М.- СПб.: Летний сад, 2001 - 268 с.
17. 10 лет российских реформ глазами россиян: аналитический доклад. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.alternativy.ru/old/magazine/htm/02_3/2002_3_3_3.htm
18. Леонтьева О.Э. Образование с изнанки: опыт пилотажного исследования «теневых» отношений в вузе.// Социологические исслед. - 2004. - № 12.