



Л.Е.Бляхер, Н.А.Пегин
**КОРРУПЦИЯ
 КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА:
 КТО, КАК И ЗАЧЕМ
 СРАЖАЕТСЯ С КОРРУПЦИЕЙ
 В РОССИИ**

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционный дискурс, административный рынок, «блага незаконности»

Проблема коррупции превратилась сегодня в один из модных объектов изучения для многих дисциплин — от юриспруденции¹ до экономики и политологии². Но хотя всеобъемлющий интерес к ней, далеко выходящий за пределы научного сообщества, фиксируется именно в последние годы³, сама тема неявно присутствует в российском общественном дискурсе начиная с некогда знаменитого «хлопкового дела», с небывалым шумом раскрытого следователями Тельманом Гдлянном и Николаем Ивановым⁴. Определению коррупции и ее видам посвящены уже десятки работ, но, читая их, трудно отделаться от ощущения, что их авторы в разные периоды говорят и пишут о разных вещах. На уровне констатации этот момент уже отмечался авторами «Политии»⁵.

О понятии «коррупция» и феномене, который им обозначается, и пойдет речь в настоящей статье. Мы постараемся показать, почему коррупция, столь очевидная в 1990-е годы, не только не встречала особого противодействия, но и не воспринималась как острая проблема, в то время как в «нулевые», когда коррупции в ее юридическом понимании («незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды»⁶) становится ощутимо меньше, она вдруг выходит на авансцену общественного внимания, а затем, уже в 2010-е, из проблемы социальной и экономической, каковой она оставалась на протяжении всего предшествующего периода, превращается в важнейшую политическую проблему.

Начнем с того, что попытаемся проследить трансформацию концепта и обретение им политического смысла. Поскольку речь в статье идет о России, то в качестве материала в ней будут использованы работы, написанные на русском языке. Основой для наших вполне спекулятивных рассуждений послужит не столько сам факт расхождений в толковании концепта «коррупция», сколько достаточно явно фиксируемая эволюция наиболее распространенной трактовки термина.

¹ Артеменко, Тищенко 2010.

² Бабурин, Голик, Карасев 2004.

³ Судя по библиографическому указателю, составленному Владивостокским центром по изучению организованной преступности (см. Организованная преступность б.г.), за последние несколько лет вышло почти в три раза больше научных и публицистических статей о коррупции, чем за предшествовавшие постсоветские годы.

⁴ Чумаков 2005.

⁵ Леонтьева 2010.

⁶ Федеральный закон 2008.

**Как ученые
боролись
с коррупцией**

⁷ См., напр. Агеев 1991.

Вплоть до середины 1990-х годов к теме коррупции обращались преимущественно журналисты, не выходявшие на уровень теоретических обобщений⁷. Более того, само слово «коррупция» встречалось в их работах довольно эпизодически, причем, как правило, применительно к положению дел «не у нас», или в среде советской бюрократии, или, в крайнем случае, в правоохранительных органах. После «разоблачительного бума» 1980-х годов, связанного с горбачевской перестройкой и последующей борьбой за отмену 6-й статьи Конституции СССР, тема эта отодвигается на задний план, заслоняется иными проблемами.

Новый всплеск исследовательского интереса к «коррупции» начинается с середины 1990-х годов. Но и в этот период тема коррупции была отнюдь не центральной: исследователей волновала прежде всего связь между коррупцией и «главной» проблемой тех лет — организованной преступностью. Так, в одной из работ о противодействии коррупции подчеркивалось: «В России сегодня имеются объективные экономические условия для активной легализации преступных капиталов. Незаконный оборот наркотиков, торговля оружием и радиоактивными материалами, проституция, подпольный игорный бизнес, организованная преступность, нелегальная финансовая и банковская деятельность, расхищение государственных средств и фондов, безлицензионный видеобизнес, нелегальное использование чужих авторских прав и торговых знаков, подпольное производство алкоголя. Все это более чем благоприятные условия для возникновения значительных по меркам даже западных государств нелегальных капиталов»⁸.

⁸ Болотский 1996: 36.

В исследованиях второй половины 1990-х годов термин «коррупция» сопрягался (по убывающей) с терминами «милиция», «суд» и — шире — «правоохранительные органы», «чиновники», «финансисты», «мафия»; однако с громадным отрывом лидировал термин «организованная преступность»⁹. Коррупция в них рассматривалась как то, что позволяет существовать организованной преступности, и именно этим и обосновывалась важность борьбы с ней: само по себе явление считалось неприятным, но не более того. По мере приближения к «нулевому» подобного рода сопряжение становилось все более явным. Но параллельно проводились исследования сходного предмета в иной парадигме. В них был задействован близкий материал, аналогичные статистические данные, но вместо концепта «организованная преступность» там использовался термин «силовой оператор», а вместо «коррупции» — «неформальные отношения»¹⁰. Иными были и теоретические подходы.

⁹ Данные получены в ходе контент-анализа 12 статей из каталога «Организованная преступность, коррупция, транснациональная преступность» (Организованная преступность б.г.).

¹⁰ Шанин (ред.) 1999.

Исследователи коррупции, как правило, опирались на традиционный для советской, да и постсоветской социологии структурно-функциональный подход¹¹ с присущим ему «классическим» пониманием институтов и норм. Поэтому все социальные факты, выходявшие за рамки официально установленного, оценивались ими как «коррупция» и «преступность». Работы же, посвященные неформальной экономике, базировались на неинституционализме¹², и формальные, законодательно закрепленные институты трактовались там как не более чем

¹¹ Коэн 1985.

¹² См. Норт 1997.

одна из сторон процесса. «Неформальная экономика» представляла в этом случае результатом сложного, но вполне логичного взаимодействия формальных и неформальных институтов, формальных и неформальных практик¹³. Соответственно, создателями «преступления» чаще всего оказывались не «коррупционеры», а авторы законов, делавших экономическую активность преступной.

На рубеже веков исследование второго типа, инициированные «новосибирской школой» еще в конце 1980-х годов, из социологической экзотики, опирающейся на импортный инструментарий, превращаются в мейнстрим, вытесняя работы по организованной преступности и коррупции в специальные юридические издания и в маргинальные сферы социологии и политологии. Если в количественном плане оба направления оставались вполне сопоставимыми, то в качественном отношении (по степени престижности публикаций и признанности авторов) сравнение было явно не в пользу исследований коррупции.

Несмотря на появление ряда вполне фундированных и эвристичных работ, обосновывавших взгляд на коррупцию как на имманентное свойство российского бизнеса¹⁴, тема коррупции маргинализировалась и, казалось, вот-вот просто исчезнет. Но это только казалось. В 2003—2004 гг. коррупция вновь выдвигается на передний план и постепенно возвращается в исследовательскую повестку дня, начиная активно теснить «наше неформальное все». Тон задают так называемые эксперты¹⁵, которые активно обсуждают соответствующий концепт, формируя специфический дискурс, в рамках которого коррупция предстает ключевой проблемой страны. Публикуются странные, неизвестно откуда взятые данные о двух или трех «бюджетах страны», находящихся в «коррупционном обороте». В том же ключе рассматривается и возможность/невозможность экономических и политических реформ: ввиду того что в России господствует коррупция, все реформаторские усилия уходят в песок¹⁶.

А дальше все идет по нарастающей. Поскольку для развития стране нужны средства, а они находятся в «теневом обороте», у коррупционеров, борьба с коррупцией становится едва ли не главной задачей «нулевых» годов. Во всяком случае, на уровне политического и правового дискурса это выглядит именно так¹⁷. Неудивительно, что именно на этом направлении сосредотачивается активность той части исследователей, которая была интегрирована в государственные структуры. Постепенно складывается ситуация, когда борьба с коррупцией оказывается более приоритетной, чем, скажем, соблюдение Конституции РФ, а комитет Госдумы по противодействию коррупции — чуть ли не самым авторитетным в высшем законодательном органе власти¹⁸.

О причинах столь выраженного упора на борьбу с коррупцией мы поговорим ниже, пока же важно отметить сам факт формирования дискурса, в рамках которого все беды отечества связывались исключительно с коррупцией, ее всепроникающим влиянием на социально-экономическую жизнь в стране. При этом, однако, она не осмыслялась как

¹³ Панеях 2001.

¹⁴ См, напр. Кордонский 2000.

¹⁵ Бахин, Карпов 2004.

¹⁶ Береговский 2005.

¹⁷ Агеева 2009.

¹⁸ Агеев 2008.

политическая проблема. Напротив, именно в наличии политической воли видели предпосылку успеха в борьбе с ней. Иными словами, картина выглядела следующим образом: есть власть, готовая бороться с коррупцией; есть население, поддерживающее власть в этом ее начинании; и есть коррупционеры, которые существуют отдельно от них, вызывая коллективную ненависть.

На рубеже «нулевых» и «десятих» годов ситуация начинает меняться. Весьма сомнительные успехи административной реформы, не вполне понятная реформа МВД, спад надежд в отношении президентства Дмитрия Медведева — это и многое другое привело к неожиданно для инициаторов борьбы с коррупцией кульбиту в рамках антикоррупционного дискурса¹⁹.

¹⁹ Штайнер 2011.

В условиях, когда коррупция считалась главным препятствием на пути реформ, несостоятельность последних неизбежно воспринималась как свидетельство того, что коррупция не побеждена. И причины непобедимости коррупции начинают искать... в самих инициаторах борьбы с ней, в среде высших правительственных чиновников²⁰, включая дуумвират. Именно здесь и надо искать истоки феномена Алексея Навального, оказавшегося на время одним из самых популярных людей в стране. Антикоррупционные лозунги выдвигаются и в ходе многочисленных митингов зимы—весны 2011—2012 гг. В этот момент коррупция и превращается в политическую проблему, в проблему власти. И хотя протестное движение не привело к сколько-нибудь значимым результатам, антикоррупционный дискурс становится обоюдоострым, направленным как на оппонентов власти, с которыми можно эффективно бороться, обвиняя в коррупции, так и на саму власть.

²⁰ Краткая история б.г.

Вполне понятно, что сложившийся дискурс диктует формы, в которые отливаются все прочие смыслы. Это более или менее объясняет, почему оппозиция выступила под лозунгами борьбы с коррупцией, а партия «Единая Россия» намертво соединилась с мемом «Партия жуликов и воров». Гораздо менее понятно, почему дискурс коррупции, имплицитно присутствовавший со времен разоблачений горбачевской эпохи, а то и «хлопкового дела», в определенные периоды всплывает на поверхность, становясь господствующей формой общественного дискурса. Об этом мы и попробуем порассуждать ниже, показав, как в коррупционном (антикоррупционном) дискурсе отражены перипетии политической истории постсоветской России.

«Региональные бароны», коррупция и организованная преступность

Итак, коррупция как значимая социальная и экономическая проблема появилась в постсоветской России в середине 1990-х годов. Причем, что важно, в тот период она не выступала в качестве проблемы политической. Несмотря на все «коробки из-под ксерокса», ее осмысливали главным образом в свете экономических трудностей. Как мы постарались показать выше, и само понятие коррупции, и весь анти-

коррупционный дискурс были связаны в то время с борьбой против «организованной преступности». Попытки — впрочем, весьма слабые — подготовить специальный закон о коррупции носили, как правило, служебный характер²¹ и легко блокировались депутатами, представлявшими регионы. Примечательно, что в такой своей версии антикоррупционный дискурс достаточно плотно соединялся с дискурсом о справедливости²² («бандиты»-коррупционеры попирают справедливость) и отчасти затрагивал (опять же через «справедливость») приватизаторов и победителей залоговых аукционов, которые тоже были несправедливыми. Регионального уровня власти он практически не касался, хотя именно в регионах тогда и были сосредоточены основные экономические связи.

²¹ Например, в качестве средства, призванного обеспечатить Бориса Ельцину дополнительные очки перед выборами 1996 г.

²² Печерская 2000.

²³ Бляхер 20010, 2011.

Одному из авторов этой статьи уже доводилось писать о смысле борьбы с организованной преступностью в постсоветской России²³. Для сохранения логики изложения воспроизведем некоторые из высказанных ранее соображений.

²⁴ Экономика 2007.

Организованная преступность в стране формируется в условиях дефицита легитимного насилия, образовавшегося в результате краха советского проекта и горбачевской перестройки. Провал перестройки не в последнюю очередь был связан с выжидательной позицией, которую заняла бюрократия эпохи Михаила Горбачева. К тому времени, как убедительно показал Виталий Найшуль²⁴, местная бюрократия настолько приватизировала властные функции государства, что любое решение, принимаемое «в верхах», должно было пройти сложный процесс торгасогласования, прежде чем быть реализовано. Бюрократия, чьи интересы оказались ущемлены, и блокировала любую активность «прорабов перестройки». Их сигналы просто не доходили до адресатов. Поэтому власть и перешла в руки единственного элитного политика, избравшего харизматический, принципиально внеинституциональный тип общения с населением, — Ельцина.

²⁵ Коктыш 1999.

Однако последствием победы такого типа политической коммуникации стал развал государственного механизма и беспорядочные (а порой и просто нелепые) попытки хоть как-то стабилизировать ситуацию. Вместо обмена власти на собственность, что должно было, по мнению идеологов постперестройки, позволить миновать неприятный период борьбы за власть, возникла хаотическая реальность распадающегося общества. Кирилл Коктыш называет этот период «балансом слабостей»²⁵. 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» 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. Ведь именно она-то и распалась, порождая все новые «центры слабости». Тем не менее наличие реликтовой (сохранившейся с советских времен) власти позволило бюрократии пережить трудные времена, полностью приватизировав собственные властные полномочия, на тот момент не особенно востребованные. Чиновничество было почти лишено возможности производить силу — и порядок посредством силы.

Главными производителями силы в тот период стали организованные преступные группировки (ОПГ), «крыши». Об этих «силовых предпринимателях» столь ярко и убедительно написал Вадим Волков²⁶, что нам остается только кратко пересказать его мысли.

Бизнес, да и просто социальное взаимодействие, остро нуждается во внешней (силовой) упорядоченности, в разрешении Гоббсовой проблемы и превращении «войны всех против всех» в некую систему общепринятых и понятных правил. Криминальные «крыши» и создали такие правила. Они были жестокими, совсем не демократическими и не гуманными. Но на тот момент были *только* они. К бандитам обращались и первые бизнесмены с целью гарантировать сделку, и рядовые граждане с жалобой на ЖЭУ. До 1996 г. (а на самом деле и позже) государевы люди новой реальности просто не видели. Этого не позволяли законы. Забавляют активно ведущиеся сегодня в самых разных кругах разговоры о связях того или иного бизнесмена или политика с «мафией», с преступностью. Нам кажется, что гораздо труднее найти активного социального (экономического, политического) агента, который не был бы с ними связан. ОПГ («крыши») были реальными силовыми операторами, регулировавшими 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 годов, эпохи бабушек у остановок, «челноков», «вещевых» зарплат, неуверенности и выживания локальные сообщества вполне успешно регулировались криминалитетом. Но с появлением первых сколько-нибудь крупных предприятий, связанных с экспортно-импортными операциями, криминал перестал срабатывать. Вопреки всем страшилкам на тему криминальных сообществ, поделивших Россию между собой и вершавших ее судьбы на тайных сходках и стрелках, ОПГ оставались локальными операторами. Все попытки выйти на новую территорию блокировались местными ОПГ. Существенной проблемой была и абсолютная нелегальность этих операторов. Ведь зарубежный партнер требовал хоть какого-то легального статуса. Здесь и включилось государство в лице региональных чиновников, приватизировавших определенный силовой (функциональный, бюрократический и т.д.) государственный ресурс. Идеологической основой, позволившей им вытеснить ОПГ из экономического поля, стала борьба с организованной

преступностью. При этом собственно правоохранительный ресурс задействовался не особенно часто. Гораздо чаще использовался экономический механизм.

Качество услуг, предоставлявшихся региональными чиновниками (возможность и легитимность применения насилия), оказывалось в целом выше, чем у ОПГ, спектр этих услуг — шире, а цена — ниже. Поскольку каждый чиновник — продавец услуги вполне удовлетворялся небольшой платой, совокупный платеж (взятки, расходы на «дружбу», официальные выплаты) был не особенно велик, во всяком случае, намного меньше, чем платежи «крышам» или «белые» платежи, и гораздо более эффективен с точки зрения экономического или социального агента. Он позволял не только избежать угрозы государственной санкции, которая к концу 1990-х годов уже была относительно реальной, но и приобрести нужную ему услугу, будь то возможность взаимодействия с партнером, получение долга, защита от конкурентов и от появления новых игроков, легализация социального статуса или включение механизма *enforcement*'а.

Рынок получил необходимые силовые услуги, а чиновник — необходимую финансовую поддержку. Однако для того чтобы силовая услуга была оказана, ее держатель должен быть включен в сложную систему *административных обменов*. Ведь ему приходилось «торговать» не только с экономическими и социальными агентами, но и с другими обладателями силового ресурса. И здесь принципиально важным был не формальный ранг, а ценность приватизированного государственного ресурса, и занимавший более высокую ступень в легальной иерархии обладатель ресурса отнюдь не обязательно являлся сильнейшим. Министр, к примеру, мог не контролировать «реальные потоки», а его заместитель — полностью контролировал. Функция министра заключалась только в том, чтобы легитимировать деятельность зама — подлинного силового оператора. Соответственно распределялись и доходы.

Для осуществления властного (силового) действия тот или иной оператор часто нуждался и в союзе с представителями иных иерархий (так сказать, не по вертикали, а по горизонтали), чьи услуги он был вынужден как-то оплачивать. Например, сотруднику администрации области могли понадобиться услуги начальника УВД города, прокурора или сотрудника другого департамента.

Цена административной услуги складывалась, таким образом, из дохода чиновника (взятка, откат) и его издержек по ее оказанию (производству), которые, в свою очередь, состояли из подношений вышестоящему начальнику, легитимировавшему сам акт приватизации государственного ресурса, и покупки услуг 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 крыло криминальных операторов, менял территорию, прекращал экономическую деятельность.

Дальнейшее распределение доходов внутри административной структуры, точнее, административной сети осуществлялось в зависимости от значения того или иного оператора в производстве и сбыте услуги. Наиболее значимый участник производства услуги и получал максимальный доход от ее продажи.

Сам рынок, пронизывая все общество, был достаточно сложно иерархически организован. На его низовом уровне, уровне локальных сообществ, «красные»²⁷ «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.

Поскольку подобная деятельность при крайней ее востребованности была не вполне законной или, по крайней мере, могла быть осмыслена в качестве таковой, возникало специфическое состояние, которое можно обозначить как *презумпцию виновности*. Принципал (в данном случае губернатор) знает, и агент отдает себе в этом отчет, что деятельность агента может быть расценена как преступная. А будет ли применена санкция, зависит от правильности поведения на рынке административных услуг, правила игры на котором к концу 1990-х годов обрели вполне заверченный и прозрачный для всех игроков характер. Через посредство презумпции виновности и выстраивался механизм *enforcement*²⁸ для участников административного рынка.

Ввиду того что основным источником легитимности власти губернаторов в тот период были прямые выборы, «региональные бароны» вольно или невольно включали в систему распределения административной ренты рядовых граждан, точнее, облагали административный рынок достаточно серьезным социальным налогом в пользу населения, чья лояльность поддерживалась несколькими факторами.

Ввиду того что основным источником легитимности власти губернаторов в тот период были прямые выборы, «региональные бароны» вольно или невольно включали в систему распределения административной ренты рядовых граждан, точнее, облагали административный рынок достаточно серьезным социальным налогом в пользу населения, чья лояльность поддерживалась несколькими факторами.

Пал Тамаш писал о купленной лояльности²⁸. К рассматриваемому периоду это может быть отнесено лишь отчасти. Бесспорно, социальный налог, которым облагался бизнес, был формой покупки лояльности главного легитиматора — населения. Но через оказание административных услуг, обеспечение порядка в самых важных для населения «серых» зонах губернаторский уровень производства порядка был связан с реальной 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 с точки зрения должностей) властное распределение могло быть различным, как и состав участников административного рынка, уровень их платежеспособности и содержание услуги. В соответствии с этим выстраивались различные варианты *региональных политических режимов*²⁹.

Федеральная власть была включена в эту структуру несколькими способами. Не стоит забывать, что она обладала правом «второй инвес-

²⁷ В языке того времени общее обозначение для «крыши», предоставленных легальными силовыми структурами, прежде всего милицией.

²⁸ Тамаш 2011.

²⁹ Рыженков, Люхтерхандт-Михалева (ред.) 2001.

титур», то есть легитимировала деятельность губернаторов. Конечно, всенародное избрание было основной легитимацией, но строптивому губернатору федеральный уровень мог создать серьезные проблемы. Соответственно, в направлении центра шли не только «белые» (в тот момент незначительные) отчисления, но и часть «настоящих» доходов — так сказать, налог на легитимацию. Но у центра были и функциональные задачи. Во-первых, даже в тот период сохранялись всероссийские предприятия, нуждавшиеся в правилах игры для всей страны. При всей рыхлости этих правил, они были и контролировались именно центральным правительством. Они же выступали в роли 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, какой на самом деле была борьба между центром и регионами.

Собственно, здесь-то и кроется основная причина того, почему закон о коррупции, обсуждавшийся (правда, не особенно активно) с 1994 г. и косвенно затрагивавший эту сферу реальности, столь легко и безболезненно блокировался. Административный рынок устраивал значительную часть населения и подавляющее большинство хозяйствующих субъектов.

В данном контексте понятие «коррупция» могло относиться лишь к тому сегменту социально-экономической реальности, который оставался за рамками административного рынка и конкурировал с ним. Прежде всего это «бывшие» силовые операторы, на какое-то время заменившие в экономике государство, а также «беспредельщики», то есть нарушители неформальных правил, но никак не те, кто формирует и реализует практики административного рынка. Сами эти практики к коррупции не причислялись и не воспринимались как несправедливые. Причина проста. Коррупция, тонким слоем размазанная по всему обществу, из девиации, отклонения от нормы превращается в норму. *Здесь так принято.* Более того, именно благодаря административному рынку обыватель получал возможность «купить» себе немного приватности и относительной независимости. В силу этого к рубежу веков, когда ОПГ окончательно сходят со сцены или вытесняются в маргинальные зоны, проблема коррупции постепенно теряет актуальность. Угасает и исследовательский интерес к организованной преступности, который теперь носит скорее исторический характер — как попытка запечатлеть «уходящую натуру».

Таким образом, к концу 1990-х годов сложилась вполне рабочая «рыночная модель» государства, взаимодействовавшего с населением и экономикой, оказывавшего им необходимый спектр услуг. При этом существовал реальный федерализм, и название «Российская Федерация» отнюдь не было лишь данью традиции. Понятно, что структура эта была «серой», а не «белой». Но ее легализация, как показал Вадим Рада-

³⁰ Радаев 2003.

ев³⁰, была вполне реальной. На рубеже столетий Российская Федерация вполне могла стать страной с эффективно работающим государством, регулируемым административным рынком. Но история выбрала иной путь. Поворот на новую траекторию развития начался с приходом к власти Владимира Путина.

**Закат
«региональных
баронов»,
или Борьба
с коррупцией-2**

В «нулевые» годы, когда нефтяные цены уже сделали исторический рывок к «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 с новым президентом. «Старая» федеральная власть — «семья» и примкнувший к ней нефтегазовый и прочий сырьевой бизнес — хотя и не управляла единовластно (как бы того ни хотелось «царю Борису»), но активно участвовала в управлении через те же механизмы административного рынка, базировавшиеся на системе неформальных практик и договоренностей. Она была своеобразным третейским судьей в спорах и конфликтах между губернаторами, между губернаторами и мэрами крупнейших городов и т.д. Новая власть в этих договоренностях доли не имела. И здесь-то ей на выручку и пришла «борьба с коррупцией».

Разумеется, это случилось не сразу. Почти весь первый срок пребывания Путина у власти ушел на становление образа «народного президента». Лишь на исходе первого четырехлетия «дистанцирование» от бизнеса трансформируется в «непримиримую борьбу с коррупцией». В феврале 2003 г. стартовала акция «Народ России и Народная партия против коррупции»³¹. Примечательно, что примерно в это же время развернулось масштабное наступление на ЮКОС, ставшее прологом к окончательному разгрому «старой» элиты.

³¹ <http://www.newsland.ru/news/detail/id/500539/>.

Подобно тому, как это было когда-то с организованной преступностью, закон о коррупции (он начал разрабатываться еще в 2002 г., но был принят только в 2008-м) и борьба с таковой существовали в не вполне пересекающихся пространствах. Ведь в реалиях 1996—1999 гг. формальные практики были включены в неформальные и нейтрализованы ими. Всенародная (действительно массовая) поддержка позволила применить формальное законодательство к тому, что строилось по неформальным принципам. Но чтобы эта поддержка была инициирована, а правила применены, требовались «правильные люди» на «правильных должностях». Собственно, начальный этап правления Путина — это не только чеченская война, но прежде всего целенаправленная расстановка «своих» на ключевые позиции в силовых ведомствах и госкорпорациях. К этим «своим» и перешла функция правоприменения в стране. Под флагом борьбы с коррупцией старая элита была частью оттеснена, частью интегрирована в новую элитную группу. Тем самым были созданы условия для достижения стратегической цели антикоррупционной кампании — наступления на «региональных баронов» как

основных производителей легитимного насилия второй половины 1990-х годов.

Как уже говорилось, правила игры 1990-х годов были таковы, что полномочия по производству и продаже административных услуг сосредотачивались преимущественно на губернском уровне. Цена услуги определялась ее реальной полезностью/необходимостью, издержками на ее производство и платежеспособным спросом. Попытки повысить цену приводили к мгновенному уходу бизнеса «в тень» или оттоку его на другую территорию. К концу 1990-х «прейскурант» административных услуг устоялся, а колебания определялись большей или меньшей успешностью региональной экономики. Поэтому для разрушения «произвола региональных баронов» были применены экономические методы. Правда, нужно отметить, что параллельно было уничтожено и фактическое подчинение губернатору местных силовых структур.

Поскольку основной массив «разрешений» выдавали местные власти, неформальные отчисления в пользу федерального центра были незначительными, входя в цену услуги. Они-то и начинают повышаться всеми путями. На рубеже веков усложняется система лицензирования местных структур федеральными легитиматорами. Соответственно, возрастает цена услуги. Чем больше отчислений — формальных и неформальных — приходится делать региональным властям, тем дороже и невыгоднее местному бизнесу приобретать у них административные услуги. В конечном итоге само их приобретение упирается в границы платежеспособного спроса и становится невозможным. Вместо розничной торговли порядком и силой, осуществляемой на региональном уровне, образуются единые центры продажи этих услуг — федеральные органы власти. Губернаторский уровень управления оказывается бессмысленным и заблокированным. Именно это и позволяет центру сломить «региональных баронов», зафиксировав это в отказе от губернаторских выборов и появлении новой политической категории «утрата доверия президента».

И бизнес, и региональная власть в «нулевые годы» стремительно движутся в «тень», стараясь дистанцироваться от навязанных центром властных услуг. И здесь-то опять на помощь приходит «борьба с коррупцией» как средство уничтожения «тени». Ее успех (а успех, базировавшийся на страстной ненависти аутсайдеров реформ 1990-х годов к региональному начальству, был несомненным) парализовал все низовые, территориальные органы власти, лишив их возможности участвовать в административном рынке. Их услуги, как прежде услуги криминальных «крыш», стали слишком дорогими и не всегда эффективными. По данным социологических исследований, число людей, которые хотели бы «решить проблему» за взятку, принципиально не изменилось — что изменилось, так это способность чиновника «решать проблемы»³². Прорехи в законодательстве, благодаря которым и существовал административный рынок, за «нулевые» годы в основном заткнули, количество контролеров и жесткость их действий заметно возросли. Уже одно

³² Панеях 2006.

то, что рядовому юристу (Навальному) удастся обнаруживать криминальные схемы на основе официальных источников, говорит о том, что жить «коррупционеру» стало намного труднее. Но вместе с тем на поверхность выходит и нечто иное.

В стране возникает группа, существенно отличающаяся от остальной части населения как в правовом отношении, так и с точки зрения допустимых практик. Симон Кордонский называет подобные группы сословиями³³. Не вдаваясь в спор о терминах (сословия, «штанды» и т.д.), просто зафиксируем сам факт появления такой группы, включающей в себя прежде всего государственных служащих и работников правоохранительных органов. Члены этой группы выделяются не только своим правовым статусом, но и, скажем так, степенью «подсудности». Как отмечает сотрудник Института проблем правоприменения Дмитрий Скугаревский³⁴, даже в случае судебного преследования чиновников ждут совсем не те сроки, что других граждан России, причем с возрастанием должности «инсайдера» «скидка» увеличивается. Логично предположить, что на тех, кто находится на вершине иерархии, закон в принципе не распространяется. Взаимодействие в этой группе регулируется какими-то особыми, непонятными основной массе населения нормами. Эта выделенность, все отчетливее ощущаемая обществом, вновь запускает механизм поиска коррупции. И здесь не важно, насколько правы или не правы авторы разоблачительных материалов. Главное, что общественное мнение с легкостью принимает такую постановку вопроса, о чем свидетельствует сама массовость разоблачений.

Сложившийся за «нулевые» годы антикоррупционный дискурс чем-то напоминает шпиономию 1930-х годов. Как и тогда, любая непонятность рождает подозрение в преступном умысле, и эти подозрения подкрепляются многочисленными громкими «процессами» — от «дела Магнитского» до судебных страстей последних месяцев. Иными словами, с точки зрения общественного мнения, имеется группа людей, неподконтрольных существующему праву, которые и персонифицируют коррупцию. Массовая (если не всеобщая) коррупция 1990-х годов, не вызывавшая никаких негативных эмоций, сменяется «элитарной».

Именно в силу того, что доступ к «благам незаконности» оказался ограниченным, он стал осмысляться как несправедливый, лишаящий человека возможности «купить» себе защиту. Несправедливость начинает осознаваться, порождая все более активный переход от дискурса академического к дискурсу публицистическому. Коррупция неожиданно для самих инициаторов борьбы с нею превращается в проблему власти.

В отличие от «нулевых» годов, когда наличие элитной группы не осознавалось в качестве проблемы и уж точно не воспринималось как несправедливость, сегодня ситуация иная. И дело отнюдь не в том, что власть не выполнила какие-то свои обещания. Напротив. Олицетворяемая действующим президентом группа шла к власти с конкретной пове-

³³ Кордонский и др. 2012.

³⁴ Скугаревский б.г.

³⁵ Геворкян, Тимакова, Колесников 2000.

сткой дня: «равноудаление» олигархов, борьба с коррупцией, активная социальная поддержка населения, сохранение единства (целостности) страны³⁵. Большинство пунктов этой повестки дня было выполнено, в том числе и тот, что касался борьбы с коррупцией — если понимать под оной разрушение административного рынка. Соответственно, когда эти обещания выполнялись, присутствие данной группы рассматривалось (если рассматривалось) как необходимый элемент социального контракта. Однако выполнение обещаний не уменьшило, а скорее увеличило ощущение несправедливости в обществе. Ведь в 1990-е годы, наряду с проигравшими, были и выигравшие, и эти люди (бизнесмены, ученые, часть бюрократии) вдруг почувствовали себя аутсайдерами. При всем том, что режим, в противоположность стандартной практике смены элит, постарался включить в свой состав значительную часть поверженных конкурентов, число тех, кто остался «за бортом», тоже оказалось немалым. Да, численность привилегированных групп сегодня приближается к 7 млн.³⁶ Но и эти группы ощущают депривацию. Это для бизнесмена нет разницы между налогом, взяткой или взносом в некий фонд развития³⁷ — для чиновника она есть, и немалая. С ликвидацией административного рынка его возможности резко уменьшаются. Что до населения, то, несмотря на действительный рост зарплат и социальных гарантий, исполнение обещаний обернулось для него массивным вторжением в частную сферу, свертыванием бизнеса, качественным усилением контроля во всех составляющих социального бытия. Но поворотным моментом, пожалуй, стало обозначившееся на излете «нулевых» некоторое замедление роста зарплат и социальных обязательств, воспринятое как их падение. После этого для начала возмущения достаточно было предлога. А предлогов — от «рокировки» до 146% голосов, отданных за «Единую Россию», — хватало.

³⁶ Кордонский и др. 2012.

³⁷ Панях 2006.

Другой вопрос, что сходные «нарушения», да и множество других, были и раньше и никакой особой реакции не вызывали. Здесь же они наложились на острое ощущение несправедливости, которое и было канализировано в формах, диктуемых господствующим дискурсом. Неожиданно (или ожидаемо) несправедливые выборы, украденные голоса и т.д. срослись с антикоррупционными представлениями. Логика, видимо, следующая: у власти коррупционеры; с коррупцией нужно бороться, что мы (население России) и делаем, голосуя против «Партии жуликов и воров». Сегодня митинги, несмотря на их многотысячный состав и громкие заявления, постепенно оттесняются на периферию политической жизни. Но дискурс остается. Под ударом борьбы с «коррупцией», которая и есть злейший враг, оказалась сама властвующая группа. Из наступающей стороны она превратилась в обороняющуюся, стремящуюся выстроить свои «валы Адриана». Насколько эффективной будет эта оборона и как дальше будет трансформироваться дискурс, покажет ближайшее время.

Библиография

- Агеев А.** 1991. *Казанский феномен: Миф и реальность*. — Казань.
- Агеев В.Н.** 2008. Ограничение основных конституционных прав государственных служащих как способ борьбы с коррупцией // *Следователь*. № 3.
- Агеева О.В.** 2009. Борьба с коррупцией как основа безопасности государства // *Следователь*. № 6.
- Артеменко Н., Тищенко Е.** 2010. Назначение дополнительного наказания за получение взятки врачом // *Уголовное право*. № 1.
- Бабурин С.Н., Голик Ю.В., Карасев В.И.** 2004. *Коррупция — наиболее опасный вектор деградации общества: Материалы к размышлению*. — М.
- Бахин В.П., Карпов И.С.** 2004. Коррупция: кому и как с ней бороться // *Российский следователь*. № 10.
- Береговский В.Ю.** 2005. Что такое коррупция // *Коррупция: От общественного осуждения к общественному противодействию*. — Владивосток.
- Бляхер Л.Е.** 2010. Еще раз о «правовом нигилизме», или Об «обычном праве» на постсоветском Дальнем Востоке // *Полития*. № 3—4.
- Бляхер Л.Е.** 2011. Невероятные приключения электоральной политики в России, или Политический смысл фактора «Ну сколько можно?!» // *Полития*. № 3.
- Болотский Б.С.** 1996. Проблемы противодействия легализации (отмыванию) доходов от нелегальной экономической деятельности // *Социально-политический журнал*. № 6.
- Волков В.** 2002. *Силовое предпринимательство*. — М., СПб.
- Геворкян Н., Тимакова Н., Колесников А.** 2000. *От первого лица: Разговоры с Владимиром Путиным*. — М.
- Коктыш К.Е.** 1999. Лоббизм в России: быть или не быть // *Банк*. Июль.
- Кордонский С.Г.** 2000. *Рынки власти: Административные рынки СССР и России*. — М.
- Кордонский С.Г.** и др. 2012. Сословные компоненты социальной структуры России // *Отечественные записки*. № 1.
- Коэн Дж.** 1985. *Структура социологической теории*. — М.
- Краткая история борьбы с коррупцией в России 1991—2010 гг.** (<http://www.newsland.ru/news/detail/id/500539/>).
- Леонтьева Э.О.** 2010. Восприятие коррупции в стереотипах массового сознания россиян // *Полития*. № 1.
- Норт Д.** 1997. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. — М.
- Организованная преступность, коррупция, транснациональная преступность** (<http://www.crime.vl.ru/index.php?p=2850&more=1&c=1&tb=1&pb=1>).
- Панеях Э.Л.** 2001. Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике // *Экономическая социология*. Т. 2. № 4 (www.ecsoc.msses.ru).

Панеях Э.Л. 2006. Скрытый транскрипт в нарративах экономически активных горожан о фискальной системе // Эткинд А.М., Лысаков П.В. (ред.) *Культуральные исследования: Сборник статей*. — СПб., М.

Печерская Н.В. 2000. *Справедливость: социальная аналитика и прагматика представлений*. Автореферат дисс. на соискание уч. степени к.филос.н. — СПб.

Радаев В.В. 2003. Таможня дает добро? Российский бизнес на пути к легализации // Олимпиева И., Паченков О. (ред.) *Неформальная экономика в постсоветском пространстве: Проблемы исследования и регулирования*. — СПб.

Рыженков С.И., Люхтерхандт-Михалева Г. (ред.) 2001. *Политика и культура в российской провинции: Новгородская, Воронежская, Саратовская, Свердловская области*. — М., СПб.

Скугаревский Д. *Тюремная скидка для чиновников* (<http://www.enforce.spb.ru/publikatsii-sotrudnikov/5755-d-skugarevskij-tyuremnaya-skidka-dlya-chinovnikov>).

Тамаш П. *Социально-политические аспекты прогнозно-аналитических исследований* (http://www.foresight.nas.gov.ua/2006/symposium_02_plenary_session.htm#_Toc158980568).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями) (<http://base.garant.ru/12164203/>).

Чумаков В. 2005. Гдлян и Иванов — застрельщики «узбекского дела» // *Аргументы и факты*. 27.05 (http://gazeta.aif.ru/online/aif/1278/15_01).

Шанин Т. (ред.) 1999. *Неформальная экономика: Россия и мир*. — М.

Штайнер Э. 2011. *Борьба с коррупцией в России* (<http://www.inopressa.ru/article/01Feb2011/welt/corruption.html>).

Экономика развитого социализма: административный рынок, застой и нефть (Интервью с Виталием Найшулем). 2007 // *Неприкосновенный запас*. № 2 (http://www.intelros.ru/2007/10/10/jekonomika_razvitogo_socializma_administrativnyj_rynok_zastojj_i_neft.html).