

Фонд «Либеральная миссия»

**РЕГИОНАЛЬНАЯ
ЭЛИТА
В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

Москва 2005

Региональная элита в современной России / Под общ. ред. Я. Фрухтманна. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. — 248 с.

В последние 10–15 лет взаимоотношения власти, бизнеса и общества на федеральном и региональном уровнях, а также отношения центра и регионов стабильно находились в числе наиболее важных проблем развития России. Сборник содержит богатый аналитический материал, крайне существенный для понимания трансформации российского политического режима — процесса, который до сих пор нельзя считать законченным.

Книга рассчитана на политологов, социологов, экономистов, а также на самый широкий круг читателей, интересующихся актуальными проблемами развития России.

© Фонд «Либеральная миссия», 2005

СОДЕРЖАНИЕ

И.М. Бусыгина. Предисловие _____	4
Андрей Яковлев. Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического развития в России: до и после «дела ЮКОСа» _____	12
Алексей Зудин. Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию в российских регионах _____	37
Наталья Лапина. Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие? _____	65
Яков Паппэ. Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах: торможение в центре и новая стратегия в регионах _____	77
Наталья Зубаревич. Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах _____	93
Ольга Крыштановская. Региональная элита и выборы _____	114
Ростислав Туровский. Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной элиты _____	143
Якоб Фрухтманн. Региональное влияние экономической элиты в глазах населения _____	179
Алла Чирикова. Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы _____	195
Андрей Нещадин. Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы _____	210
Юрий Полунин, Вероника Журавлева. Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне (по результатам исследования в 66 регионах) _____	223

Региональная элита в современной России

Предисловие

В последние 10–15 лет взаимоотношения власти, бизнеса и общества на федеральном и региональном уровнях, а также отношения центра и регионов стабильно находились в числе наиболее важных проблем развития России. В 1990-е годы как крупный бизнес, так и региональные лидеры напряженно искали способы политического обеспечения своих интересов, стремились занять привилегированное положение в новой системе власти, чтобы иметь возможность влиять на процесс принятия решений в федеральном центре. К 1996–1997 годам процесс децентрализации — и политической, и экономической — достиг своего апогея.

С приходом к власти нового «главного игрока» — нового Президента РФ — ситуация коренным образом изменилась. Федеральная административная элита утратила необходимость в стратегическом союзе как с крупным бизнесом (экономический рост и благоприятная внешняя конъюнктура не в последнюю очередь стали тому причиной), так и с региональными лидерами. И крупный бизнес, и регионы фактически капитулировали, так что начатый президентом новый политический проект не встретил практически никакого отпора. Крупный бизнес был «равноудален», то есть на деле отстранен от процессов выработки и принятия крупных политических и социальных решений. Статус глав регионов был резко понижен, региональные лидеры оказались выведены за пределы правящей группировки.

Далее был сделан еще один шаг в этом направлении, а именно переход к избранию глав исполнительной власти субъектов Федерации законодательными собраниями регионов по представлению Президента РФ. Таким образом, речь идет о «мягком» варианте назначения губернаторов. Стоит отметить, что подобный порядок не используется ни в одном из федеративных государств мира. Правда, иногда ссылаются на опыт Канады, Индии или Малайзии, однако подобные ссылки (сознательно или по незнанию) способны лишь ввести в заблуждение: ни в одной из этих федераций назначаемые центром губернаторы не возглавляют исполнительную власть в своем регионе, но лишь представляют интересы центра. Фактическая отмена губернаторских выборов в России — явный шаг назад на пути развития не только российского федерализма, но и демократии вообще. Поскольку принцип разделения властей означает их самостоятельность, глава исполнительной власти не может получать свой пост из рук власти законодательной или президента.

Все эти процессы, здесь лишь обозначенные мною, подробно и глубоко анализируются авторами сборника. В каждой статье — свой поворот темы, однако немало и точек пересечения, как в постановке проблем, так и в ответах на поднятые вопросы. В этом смысле сборник представляет собой целостное

произведение, в нем присутствуют перекрестные ссылки, и я бы рекомендовала читателям не выборочное, а последовательное чтение вошедших в него материалов.

Ключевую особенность выстраивания отношений между государством и бизнесом в посткоммунистической России в сравнении с другими странами с переходной экономикой А. Яковлев видит в слабости государства. Поэтому в 1990-е годы стратегии взаимодействия с властью выстраивал бизнес, причем, в зависимости от отрасли и предшествующего опыта, избирал одну из двух доминирующих стратегий — тесное взаимодействие с государством (модель «захвата государства») или дистанцирование от него (модель «свободного предпринимательства»).

В середине 1990-х годов снизу, с местного и регионального уровней, начинает восстанавливаться административная модель управления экономикой, основанная на неформальных рычагах воздействия на частный бизнес. Следствием укрепления этой тенденции становится растущее противоречие между консолидирующейся властью в регионах и раздробленным федеральным центром. Консолидация же федеральной элиты начинается после кризиса 1998 года, и одновременно сокращается власть элиты региональной. А. Яковлев очерчивает крайне важный период *баланса сил* во взаимоотношениях государства и бизнеса, который, несмотря на постепенное укрепление позиций федеральных властей, тем не менее существовал в течение 2000–2002 годов. Яковлев пишет: «В основе этого баланса лежало принятие сторонами негласных взаимных обязательств, предусматривавших отказ от пересмотра итогов 1990-х годов со стороны власти в обмен на невмешательство в политику со стороны бизнеса».

С 2000 года российская политическая система приобретает новые качества, главное из которых состоит в утверждении моноцентризма, максимальной замкнутости на Кремль новой системы власти и влияния. Приход к власти В. Путина означал для бизнес-элиты не только новые ограничения ее политического влияния на федеральном уровне, но и новые возможности. К числу таких возможностей А. Зудин относит расширение каналов политического влияния бизнеса через Государственную думу, Совет Федерации, институты корпоративного представительства и так называемый режим консультаций. В качестве итога первого срока правления В. Путина Зудин указывает на превращение крупного бизнеса во второй (после силовиков) источник рекрутирования политической элиты как в центре, так и в регионах. Если А. Яковлев говорит о «балансе сил», то А. Зудин — о формировании «новой системы влияния»: заметном усложнении политической геометрии экономической политики и формировании гибкого «политического многогранника», где каждый из участников новой системы влияния в индивидуальном порядке «сертифициро-

Региональная элита в современной России

ван Кремлем», т.е. получил от последнего право на участие в формировании экономической политики.

Почему же этот баланс рухнул, почему не закрепилась новая система влияния, почему отношения власти и бизнес-элиты вошли в полосу кризиса, «оселком» которого, по мнению всех авторов, стало «дело ЮКОСа»?

А. Яковлев ищет причины провала конструкции в различиях менталитета власти и бизнеса, глубоком взаимном недоверии, неготовности сторон к поиску компромиссов. А. Зудин видит истоки кризиса в расхождении интересов власти и бизнеса: если Кремль был заинтересован в создании условий для закрепления нового моноцентрического режима, то часть бизнес-элиты стремилась к сохранению по крайней мере остатков политической автономии. Фактически Кремль нарушил негласное обязательство: сделав проблему итогов приватизации предметом публичного обсуждения, он поставил под сомнение статус наиболее крупных частных собственников. Диалог власти и бизнеса был прерван, и попытки его возобновления успехом не увенчались.

Крупный бизнес пытался адаптироваться к меняющимся политическим условиям с помощью различных стратегий, основными из которых были стратегия «социальной ответственности» и участие в избирательной кампании в Государственную думу в декабре 2003 года. Кроме того, была использована стратегия «похода в регионы».

Однако победа «Единой России» на выборах в Думу, итог президентских выборов и первые реформы В. Путина в апреле — мае 2004 года создали новую «архитектуру власти», в результате чего политическая изоляция бизнеса усилилась, а Кремль утвердил свое неограниченное доминирование в отношении формирования экономической политики.

По мнению А. Яковлева, федеральная власть ищет выход из сложившейся ситуации во взаимоотношениях с бизнесом (осознаваемой ею как тупик) на двух направлениях: через поиск новых механизмов взаимодействия с бизнесом и запуск административной реформы. Однако итоги этих усилий пока контрпродуктивны: конкретные механизмы частно-государственного партнерства отсутствуют, а административная реформа привела к явной дезорганизации работы министерств и ведомств, к снижению уровня профессионализма чиновников. Вывод А. Зудина гораздо более категоричен: власть отводит бизнесу однозначно подчиненное место в реализации приоритетных задач, происходит дальнейшее ограничение автономии крупного бизнеса как политического актора, его возможности по политическому продвижению своих интересов в федеральном центре существенно уменьшились.

Я. Панин также указывает на оттеснение крупного бизнеса от процессов принятия, выработки и даже обсуждения серьезных политических и социальных решений («полный запрет на политику»), датируя начало этого процесса

2000 годом. Федеральная власть, считает он, утратила необходимость в стратегическом союзе с бизнесом, бизнес же ищет ответ на новую ситуацию на двух основных направлениях: через сохранение и усиление своего переговорно-лоббистского потенциала в центре, а также через разработку и внедрение новых и весьма разнообразных стратегий в регионах. Первое направление, очевидно, не оправдало возлагавшихся на него надежд. С регионами дело обстояло иначе: как подчеркивает Паппэ, основной моделью отношений крупного бизнеса с региональной элитой стала, в отличие от предыдущего периода, модель не доминирования, но паритетного сотрудничества. Вместе с тем внутренние структурные трансформации крупного бизнеса выступают существенным фактором, определяющим «цену дружбы» с региональными администрациями. Так, превращение компании в основную форму существования российского крупного бизнеса ведет к тому, что «цена» эта падает, а для самих регионов — растет. Поэтому наиболее оптимальной стратегией бизнеса является, по мнению Паппэ, стратегия «дружим с победителями».

Н. Зубаревич в своем исследовании дает периодизацию развития крупного бизнеса в территориальном измерении и приводит разработанную ею типологию российских регионов по степени влияния крупного бизнеса. В качестве новейших тенденций она выделяет минимальное сокращение и/или перераспределение зон влияния крупного бизнеса, преобладание процесса расширения зон влияния для менее крупных компаний, которые повторяли стратегии бизнес-лидеров. Вместе с тем, как указывает Зубаревич, эти тенденции были не слишком заметны на фоне доминирующих процессов транснационализации крупнейших российских бизнес-групп, что было обусловлено как экономической логикой развития бизнеса, так и новейшими политическими изменениями в России.

Важным итогом федеративной реформы последних лет стало уменьшение гарантий безопасности и привилегий крупного бизнеса в базовых регионах, где было налажено взаимодействие с губернаторами. В регионах же, где сосуществуют несколько крупных бизнес-групп, ослабление глав регионов провоцирует рост конфликтов за ресурсы. Крайне существенным выводом *Н. Зубаревич* является отмеченная ею утрата рациональности во взаимоотношениях региональной власти и бизнеса, поскольку эти взаимоотношения все больше зависят от политического давления Кремля и отдельных кланов внутри федеральной власти. Полагаю, что с изменением порядка выбора глав регионов данная тенденция будет закрепляться.

Модели взаимодействия бизнеса и власти и их трансформации исследует *Н. Латина* и приходит к выводу, что на этапе региональной автономии 1990-х годов диверсификация моделей внесла вклад в формирование регионального политического многообразия. Реформа, инициированная федеральным цент-

Региональная элита в современной России

ром, ослабила позиции глав регионов. Н. Лапина пишет о размывании прежних моделей взаимодействия бизнеса и власти в регионах и об изменении характера этого взаимодействия: на смену личным договоренностям приходят формализованные отношения. Еще один вывод: отношения «бизнес — власть» будут эволюционировать в сторону модели партнерства. Этот вывод представляется мне несколько сомнительным, поскольку из данной модели исключен «фактор федерального центра», между тем, как показывают исследования авторов сборника, а также последние политические новации, именно этот фактор будет определять развитие отношений крупного бизнеса и региональной власти.

Более подробно влияние бизнеса на обновление региональной элиты исследует Р. Туровский. Прежде всего, важно понять, что сращивание региональной власти и бизнеса было предопределено самой спецификой становления российского капитализма. Бизнес стал новым источником пополнения региональной властной элиты. Туровский выделяет две первые неудачные попытки обновления элиты в регионах: «демократическую революцию» 1991 года и «левономенклатурный реванш», связанный с первыми губернаторскими выборами 1996 года. Третья попытка обновления региональной элиты связана с приходом во власть бизнеса. Роль деловой элиты в выборных процессах неуклонно растет, пик интенсивного взаимодействия и сращивания бизнеса и власти приходится на 1999–2002 годы и связан, в частности, со вторым «большим» циклом региональных выборов и одновременными парламентскими и президентскими выборами федерального уровня.

Политика В. Путина направлена на ограничение влияния двух мощных групп: губернаторов и «олигархов». Как показывает Р. Туровский, роль ключевого центра принятия решений в отношении губернаторских выборов перешла к администрации президента. Изменяется сам тип регионального лидера — из «хозяина региона» он превратился в губернатора-менеджера, способного создать модель управления регионом. Соответственно, закономерным становится снижение престижа самой должности губернатора. Бизнес же уходит от прямых отношений с властью, предпочитая отношения, основанные на ситуативном использовании административных возможностей губернатора. Полагаю, что все эти выводы Р. Туровского релевантны и существенны для понимания ситуации, которая сложилась сегодня во взаимоотношениях власти и бизнеса.

Исследование А. Туровского очень удачно, на мой взгляд, дополняет работа А. Чириковой, которая также исследует проблему обновления региональной элиты. Анализируются такие процессы, как приход во власть «военных фигур», депрофессионализация кадрового потенциала на верхних этажах власти при более интенсивной профессионализации ее средних и нижних этажей.

Более подробно изучена тенденция проникновения топ-менеджеров крупных корпораций в региональную власть (на эту тенденцию указывал и Туровский). При этом А. Чирикова отмечает не только проникновение в систему региональной исполнительной власти — новые бизнес-акторы проникают также во власть законодательную, что представляется мне чрезвычайно существенным. Это ведет к перераспределению влияния между ветвями власти, формируется новая система отношений. Новый порядок — утверждение кандидатуры губернаторов законодательным собранием региона — неизбежно приведет к резкому усилению проникновения бизнеса в законодательную власть.

Тему региональных выборов поднимает исследование *О. Крыштановской*. Отказ от прямых выборов губернаторов, как мне кажется, не делает анализ региональных выборов менее существенным, поскольку они в конечном счете определили состав нынешней региональной элиты. О. Крыштановская подробно показывает и объясняет, почему федеральным центром были приняты новые правила игры (выборы, а не назначение), как происходил рост регионального политического класса, анализирует составляющие административной реформы нового президента. О. Крыштановская дает собственную интерпретацию происходящего при В. Путине, ее подход отличается от подходов и интерпретации других авторов сборника, и наличие в ряду других такой точки зрения представляется мне очень полезным. Так, Крыштановская пишет: «Путину досталось тяжелое наследство. Строптивые и амбициозные региональные лидеры мешали новому руководству наводить порядок в стране». И далее: «При Путине исполнительная власть научилась управлять стихией выборов». Главную причину слабости государства, построенного Б. Ельциным, исследователь видит в разрушении управленческой вертикали, и новый президент эту слабость устраняет. Между тем трудно, пожалуй, найти другую идею, которая сильнее бы противоречила духу федерализма, чем идея властной вертикали. Федерализм — порядок неиерархический, ветви власти в нем не соподчинены, это принципиально иная структура сетевого типа.

О. Крыштановская особо отмечает, что В. Путин не пошел по пути отмены губернаторских выборов, поскольку «это был бы явный шаг назад», который, без сомнения, негативно восприняло бы мировое сообщество. Однако сегодня этот шаг сделан.

Различным аспектам взаимоотношений власти, бизнеса и общества посвящают свои работы А. Нецадин и Я. Фрухтманн. Так, Нецадин анализирует новый тип отношений между бизнесом и обществом, который начал складываться в нашей стране после 2000 года в условиях экономического роста. Наиболее заметной социальной инициативой бизнеса становится запуск программ по подготовке кадров и повышению квалификации сотрудников, на рынке нарастает значимость социальных пакетов и социальных программ предприятий.

Региональная элита в современной России

В настоящее время российские бизнес-структуры осознают свою социальную ответственность в силу существующих «здесь и сейчас» угроз для своего развития. Однако крупные компании способны ответить и на угрозы более отдаленного характера: распространение СПИДа и наркомании, плачевное состояние здоровья населения, рост уровня смертности. Нецадин обращает внимание на различия в характере взаимоотношений между бизнесом, властью и обществом на региональном, местном и федеральном уровнях. Так, на первых двух уровнях своеобразный социальный договор между бизнесом, обществом и властью действует, имеются основные предпосылки для создания и развития механизмов их консолидации. Иная ситуация на федеральном уровне — в частности, нет механизма, который позволил бы бизнесу четко определить, какие проблемы в общественном мнении наиболее значимы. А при отсутствии критериев бизнес не в состоянии доказать эффективность своей социальной деятельности.

Я. Фрухтманн ставит перед собой задачу определить отношение населения регионов к экономической элите. Его социологическое исследование показывает, прежде всего, что термин «экономическая элита» населением понимается вполне адекватно. Граждане считают, что экономическая элита играет в политической жизни России важную роль, но при этом явно негативно относятся к «олигархам» — в силу их несправедливого, «неправедного» обогащения. В то же время суждение «Россия нуждается в увеличении числа влиятельных отечественных крупных предпринимателей» одобряется явным большинством опрошенных. Более того, по мнению респондентов, именно «крупные бизнесмены, имеющие опыт работы в рыночных условиях» сегодня более, чем профессиональные политики, представители силовых структур и даже директора предприятий, способны эффективно управлять регионами.

К работе А. Яковлева я обратилась в самом начале, ею же и завершу анализ. Он тоже обращается в своем исследовании к обществу, вернее, проблеме его «исключения». Яковлев совершенно справедливо указывает на типичный для российской власти подход — навязывание бизнесу и обществу модели взаимоотношений исходя лишь из собственных представлений, без формулирования внятного *публичного проекта*, ориентированного на развитие страны и четко отвечающего на новые вызовы. К чему это привело? К безразличию общества и отторжению бизнеса.

Власть не сочла необходимым обратиться к обществу, принципиальная ошибка была совершена и бизнесом, который попытался (в конечном счете неудачно) договориться с властью за спиной у общества, вместо того чтобы самому инициировать значимые национальные проекты. Бизнес игнорировал проблему общественного признания. Что нужно сейчас? Новые идеи, обращенные к обществу, и новые политические фигуры, хотя очевидно, что ситуация для их продвижения если не безнадежна, то крайне неблагоприятна.

Предисловие

Предлагаемый вашему вниманию сборник не в состоянии, естественно, охватить все многообразие проблематики, связанной с взаимоотношениями власти, бизнеса и общества в России, однако все «узловые» проблемы, на мой взгляд, в исследованиях присутствуют. Ничуть не умаляет значимости работ и то обстоятельство, что авторам не удалось «отследить» самые последние новации. Надо понимать, что эти новации не возникли случайно или вдруг, но явились закономерным следствием того политико-экономического контекста, который как раз и обсуждают авторы. Таким образом, многие сделанные ими выводы и выявленные тенденции, как я старалась показать, остаются релевантными и сейчас.

Сборник содержит богатый аналитический материал, крайне существенный для понимания трансформации российского политического режима — процесса, который до сих пор нельзя считать законченным.

И.М. Бусыгина

*А. Яковлев***Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического развития в России: до и после «дела ЮКОСа»¹**

Вопрос о том, как складываются взаимоотношения государства и бизнеса, в последнее время привлекает к себе пристальное внимание исследователей, поскольку от ответа на него, похоже, будут зависеть реальные перспективы развития российской экономики и общества. За очень короткий период, при президенте Путине, эти взаимоотношения успели пройти путь между крайними позициями политического маятника. От ситуации «приватизации государства» в 1998–1999 годах, когда деятельность федерального правительства и региональных властей в значительной мере контролировалась «олигархическим» капиталом, мы перешли к ситуации 2003–2004 годов, когда власть однозначно стала доминировать над крупным бизнесом.

Вместе с тем есть ощущение, что эта безоговорочная победа, одержанная властью в ее противостоянии с «олигархами» и подкрепленная широкой электоральной поддержкой на последних парламентских и президентских выборах, может оказаться пирровой победой. Во всяком случае, стабильность сложившейся модели вызывает сомнения. И еще более спорным представляется тезис о том, что такая модель в начале XXI века (а не в середине XX) может стать основой для устойчивого развития экономики и общества.

В этих условиях весьма важным представляется прогноз развития взаимоотношений между властью и бизнесом, включающий выявление новых источников социальной динамики. Такой прогноз, однако, невозможен без анализа эволюции взаимоотношений бизнеса и власти в течение последнего десятилетия. И данная статья представляет собой попытку подобного анализа и прогноза — попытку, предпринятую с позиций скорее экономиста, чем политолога.

Ниже мы последовательно рассмотрим базовые стратегии и модели взаимодействия бизнеса и власти в начале 1990-х годов, их эволюцию в середи-

¹ Статья подготовлена на основе доклада, с которым автор выступил на конференции «Роль экономических элит в российских регионах», проведенной 21 апреля 2004 года представительством Фонда Фридриха Эберта в Москве и Российским независимым институтом социальных и национальных проблем (РНИСиНП). Некоторые идеи статьи навеяны результатами проекта «Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России», выполненного автором в 2002–2003 годах в Центре исследований Восточной Европы (Бремен) и поддержанного Фондом Александра фон Гумбольдта. Автор признателен Я. Паппэ, Я. Фрухтманну, А. Зудину и другим коллегам за их комментарии и замечания по поводу статьи.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

не — конце этого десятилетия, а также охарактеризуем пределы возможностей власти в рамках посткризисной консолидации государства. На этой основе мы попытаемся выделить те группы экономических и политических субъектов, от которых будет зависеть создание условий для устойчивого развития России в ближайшие 10–15 лет.

Базовые стратегии и модели взаимодействия бизнеса и власти: начало 1990-х годов

Понятие «поиска ренты» (rent-seeking) часто используется как обобщающая характеристика поведения бизнеса в России в 1990-е годы¹. Однако это не совсем так. Для российских предпринимателей были характерны две стратегии, которые в целом типичны для бизнеса². Это стратегия *дистанцирования от государства*, основанная на стремлении к свободе и независимости, весьма развитом у предпринимателей, и стратегия *тесной интеграции с государством* — с целью максимизации прибыли на основе получения от правительства специальных преференций и льгот. Обе стратегии, на наш взгляд, являются естественными для бизнеса в любой стране мира. Баланс между ними и их относительная эффективность определяются существующими институтами и условиями внешней среды.

Результаты практической реализации этих стратегий в разных странах с переходной экономикой, по нашему мнению, зависели от таких факторов, как:

- 1) степень слабости государства;
- 2) неравномерность распределения ресурсов трансформационной ренты между разными регионами и разными уровнями государственной власти;
- 3) накопленный капитал и предшествующий опыт ведения бизнеса.

Ключевая особенность взаимоотношений между государством и бизнесом в посткоммунистической России в сравнении с другими странами с переходной экономикой долгое время заключалась в *слабости государства*. Эта слабость была объективно обусловлена предшествующим развитием. В 1980-е годы в России в отличие, например, от Китая уже отсутствовала дееспособная старая элита. Период «застоя» привел к глубокому кризису идеологии и деморализации советской элиты, среди представителей которой частные и групповые интересы стали, безусловно, преобладать над общественными. Следстви-

¹ См., например: Aslund, Anders. 1996. «Reform vs. 'Rent-Seeking' in Russia's Economic Transformation.» *Transition*, Vol. 20.

² Иллюстрации применения этих стратегий в развитии биржевой торговли см.: Yakovlev, Andrei. 1993. «Commodity Exchanges and the Russian Government.» *RFE/RL Research Report*, No. 45. Анализ их эффективности в России 1990-х годов в более широком контексте дан в книге В. Радаева «Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика» (М.: ЦПТ, 1998).

Региональная элита в современной России

ем этого стало стремление основных элитарных групп — как в номенклатуре, так и в верхних слоях интеллигенции — к устранению тех барьеров и тех механизмов, которые еще как-то сдерживали реализацию частных и групповых интересов. В целом в рамках старой элиты сложились мощные стимулы к разрушению государственных институтов. И при этом в отличие от Восточной Европы в стране не было контрэлиты, способной противостоять данной тенденции и обеспечить сохранение государственных институтов для защиты интересов общества¹.

Последовавший за этим стремительный распад административной системы создал массу возможностей для ведения бизнеса — за счет использования бывшей государственной собственности, а также за счет игры на тех структурных диспропорциях, которые были характерны для плановой экономики. В силу слишком долгого существования режима и центрального положения СССР в рамках социалистического лагеря эти диспропорции объективно оказались здесь намного глубже, чем в других странах с переходными экономиками², и породили существенно больший *объем трансформационной ренты*³. При этом ослабленные и полуразрушенные государственные институты не могли сколько-нибудь эффективно препятствовать попыткам захвата и «приватизации» этой ренты со стороны различных частных «групп интересов».

Вместе с тем при общей деградации государственных институтов в начале 1990-х годов федеральный центр гораздо в большей степени, чем региональные власти, мог влиять на *распределение трансформационной ренты*. Это, в частности, происходило через политику приватизации, кредитно-финансовую политику (кредиты Центрального банка, льготные отраслевые кредиты,

¹ Более подробно о трансформации советской элиты см.: Kryshantovskaya, Olga, and Stephen White. 1996. «From Soviet Nomenklatura to Russian Elite.» *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5; Kryshantovskaya, Olga. 1999. Die Transformation der alten Nomenklatur-Kader in die neue russische Elite», in Helmut Steiner & Wladimir A. Jadow (eds.). *Russland — wohin?* Berlin: Trafo Verlag; Lane, David, and Cameron Ross. 1998. «The Russian Political Elites: Recruitment and Renewal», in John Higley, Jan Pakulski & Wlodzimierz Weselowski (eds.). *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, Macmillan Press Ltd; Крыштановская О.В. Бизнес-элиты и олигархи: итоги десятилетия // Мир России. Т. XI. 2002. № 4. Об отличиях ситуации в России от Восточной Европы и Китая см.: Яковлев А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России // Мир России. Т. XII. 2003. № 4.

² Общеэкономические причины этих диспропорций, связанные со систематическим искажением цен, а также с политикой концентрации и централизации производства, показаны еще в классической работе Я. Корнаи «Дефицит» (М.: Наука, 1990). Проявления этих структурных диспропорций в советской экономике (с акцентом на роль и значение ВПК) подробно проанализированы в работах Ю. Яременко, а их последствия для российских реформ см.: Yakovlev, Andrei. 2001. «Black cash» Tax Evasion in Russia: Its Forms, Incentives and Consequences at Firm Level.» *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 1.

³ Именно этим, в частности, может объясняться более острый характер конфликтов и борьбы за собственность в России в сравнении со странами Восточной Европы. Соответствующий сравнительный анализ для России и Польши см.: Woodruff, David M. 2003. Property Rights in Context: Privatization's Legacy for Corporate Legality in Poland and Russia. MIT, mimeo.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

казначейские обязательства, обслуживание счетов бюджета в коммерческих банках, преимущественный доступ к валютным операциям и покупке государственных ценных бумаг), внешнеэкономическую политику (выделение экспортных квот, предоставление льгот по уплате импортных тарифов) и т. д. Решения по всем этим вопросам принимались федеральными органами. На этом фоне региональные власти (даже в крупных городах, где земля и недвижимость представляли немалую ценность) обладали существенно меньшим ресурсом ренты.

Этими различиями в доступе к ренте и в возможностях влияния на ее распределение были обусловлены весьма разные модели отношения бизнеса к власти, сложившиеся в начале и середине 1990-х годов на федеральном уровне и в регионах. По нашему мнению весьма условно их можно обозначить как «захват государства» и «свободное предпринимательство».

Модель «захвата государства» в тот период в большей степени была характерна для федерального уровня. Здесь наблюдалась острая конкуренция за влияние на центры принятия решений и лоббирование конкретных решений в интересах тех или иных конкретных бизнес-групп. Число таких центров объективно было ограничено (Госкомимущество, Центральный банк, Министерство финансов, Министерство внешнеэкономических связей, Администрация Президента и некоторые другие структуры). Их решения могли обеспечить конкретной компании миллионы и десятки миллионов долларов дополнительной прибыли (одновременно нанося ущерб бюджету в десятки и сотни миллионов долларов). И в результате эффективность бизнеса в целом ряде секторов: финансы и банки, экспортные операции, тяжелая промышленность — в большой степени зависела от решений федеральных органов власти.

Сочетание названных факторов создавало мощнейшие стимулы для коррупции. Однако при этом глубокая деградация госаппарата не только делала возможным принятие коррупционных решений, но и *не давала гарантий их неизменности*. В любой момент конкурирующая бизнес-группа через подконтрольных ей чиновников или политиков могла пролоббировать иное решение. Эта ситуация еще более обостряла конкурентную борьбу, которая могла доходить до криминальных разборок или до публичной «войны компроматов» в СМИ.

На региональном уровне конкуренция также имела место. Однако в силу отсутствия значимых ресурсов ренты у региональных властей эта конкуренция носила существенно более «рыночный» характер и была связана с захватом ниш на региональных и местных рынках. В этой конкуренции гораздо большее значение имели не связи с местными органами власти, а способность предложить новые товары и услуги по приемлемым для потребителя ценам. Не случайно в этой конкурентной борьбе не выжили бывшие структуры Гос-

Региональная элита в современной России

снабжения и Минторга, которые в начале 1990-х годов однозначно пользовались расположением местных властей¹. Соответственно, в регионах частный бизнес мог без больших потерь для себя *дистанцироваться от власти*. Именно поэтому мы условно обозначили данную модель как «свободное предпринимательство».

Очевидно, что, как и в случае с конкуренцией за доступ к ренте на федеральном уровне, данная ситуация также была характерна для определенных секторов экономики, и прежде всего для малого и среднего бизнеса, ориентированного на конечные потребительские рынки. В этой связи можно отметить бурный рост числа малых предприятий в начале 1990-х годов. Вместе с тем рост МСП наблюдался преимущественно в торговле и в сфере услуг, развитие малых производственных предприятий в этот период существенно сдерживалось высокой инфляцией и общей экономико-политической нестабильностью.

Стратегия «свободного предпринимательства», однако, оказывалась относительно успешной лишь тогда, когда регион изначально обладал определенными условиями для развития бизнеса — в виде транспортной, торговой и телекоммуникационной инфраструктуры, человеческого капитала и т. д. Названные черты преимущественно были характерны для крупных городов-«миллионников». В остальных случаях предпринимательская активность оказывалась неспособной преодолеть общие депрессивные тенденции. Исключения могли составлять лишь главные ресурсодобывающие регионы, в которых отсутствие благоприятных стартовых условий для развития бизнеса отчасти компенсировалось более высоким платежеспособным спросом.

Таким образом, на фоне общей слабости государства, характерной для России 1990-х годов, можно было говорить о двух стратегиях развития бизнеса и двух моделях взаимодействия государства и бизнеса (см. табл. 1). Каждая из этих стратегий и моделей опиралась на определенные ресурсы — рентные или инфраструктурные, доступные на федеральном или региональном уровне. Однако в тех регионах, где подобные ресурсы отсутствовали, ни одна из выделенных стратегий не могла дать значимых результатов.

Как видно из таблицы, каждая из двух доминирующих стратегий взаимоотношений бизнеса с государством была характерна для определенной группы отраслей. Однако, по нашему мнению, помимо отраслевой специфики на выбор стратегий взаимодействия с властью существенно влиял предшествующий опыт (см. табл. 2). При прочих равных условиях преимущество в контактах

¹ Именно на базе этих структур при активном участии госорганов в 1990–1991 годах создавались многочисленные товарные биржи, которые затем оказались неконкурентоспособными на фоне мелких и средних частных торговых компаний (см.: Яковлев А. Государственные и частные посредники на российском оптовом рынке // Сб. докл. Конференции «Японская экономическая модель: возможности применения в возрождающейся России» (Москва, 21–21 июля 1992). М.: ВИМИ, 1992.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

Таблица 1. Сферы применения стратегий взаимодействия бизнеса и государства в 1990-е годы

Уровень взаимодействия с государством	Основной ресурс для развития бизнеса	Бизнес-стратегия, обеспечивающая лучший результат	Наиболее успешные и/или влиятельные отрасли
Федеральные власти	Трансформационная рента (кредитные ресурсы, экспортные квоты, таможенные льготы, госсобственность и т.д.)	Тесное взаимодействие с государством (модель «захвата государства»)	Финансы и банки, в меньшей степени экспортные отрасли промышленности
Региональные власти в крупных городах и нефтедобывающих регионах	Развитая инфраструктура, человеческий капитал, более высокий платежеспособный спрос (позволяющий в том числе эффективно использовать расходы в ценах внутреннего и внешнего рынка)	Дистанцирование от государства (модель «свободного предпринимательства»)	Торговля (прежде всего связанная с импортом), строительство и недвижимость, отчасти связь
Местные власти в прочих регионах	Отсутствие значимых ресурсов	—	Традиционная промышленность (машиностроение и другие отрасли)

Таблица 2. Связь между наличием стартового капитала и стратегиями взаимодействия с властью

Базовая стратегия	Стартовый капитал	
	Накоплен в 1980-е гг.	Накоплен в 1990-е гг.
Взаимодействие с государством	XXX	X
Дистанцирование от государства	X	XXX

с властью получали те, кто уже в конце 1980-х обладал определенным стартовым капиталом — будь то финансовые ресурсы «комсомольской экономики»¹ или личные связи в обновленном госаппарате. Предприниматели, не имевшие такого стартового капитала в первые годы реформ, в известном смысле оказывались оттесненными от «бюджетного пирога» и были вынуждены ориентиро-

¹ Об этом феномене конца 1980-х годов см. работы О. Крыштановской.

Региональная элита в современной России

ваться на стратегию «дистанцирования от государства» и соответствующую ей модель «свободного предпринимательства».

Безусловно, описанные выше стратегии и связанные с ними модели взаимоотношений бизнеса и власти достаточно условны. На практике они почти никогда не реализовывались в чистом виде, скорее возникали их различные комбинации. При этом особое место занимала Москва — как большой регион с наиболее развитой инфраструктурой и человеческими ресурсами и одновременно как столичный город, на потребительский рынок которого систематически выплескивались доходы, генерируемые в рамках модели «захвата государства».

Эволюция и конвергенция моделей взаимодействия бизнеса и власти в середине — конце 1990-х годов

Результаты реализации модели «захвата государства» в целом известны и уже достаточно хорошо изучены¹. С одной стороны, постоянная борьба за источники ренты между ведущими бизнес-группами и связанными с ними группировками в госаппарате вела к систематическому расшатыванию равновесия на федеральном уровне и в конечном счете породила острейший бюджетный кризис, кульминацией которого стали резкая девальвация рубля и дефолт по ГКО в августе 1998 года. С другой стороны, ряд исследователей отмечает, что во многом благодаря этой модели в короткие сроки стало возможным формирование на национальном уровне крупных интегрированных бизнес-групп, способных реально конкурировать на глобальном рынке². Альтернативная модель «свободного предпринимательства» существенно менее изучена, и ниже мы рассмотрим ее более подробно.

На первый взгляд, стратегия «дистанцирования от государства» должна была быть более эффективной с общественной точки зрения. В начале и середине 1990-х годов одним из ее ярких проявлений стал так называемый челночный бизнес³, сыгравший значимую роль в адаптации широких слоев населения

¹ См. Frye, Timothy. 2002. «Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia.» *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 7; Hellman, Joel S., and Geraint Jones, Daniel Kaufman. 2000. «Seize the State, Seize the Day: an empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition.» Paper prepared for the ABCDE 2000 Conference, Washington, D.C., Apr. 18–20; Hellman, Joel S., and Geraint Jones, Daniel Kaufman, Mark Schankerman. 2000. «Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies.» World Bank Policy Research Paper 2312, April.

² См.: Паппэ Я. Российский крупный бизнес как экономический феномен: особенности становления и современного этапа развития // *Проблемы прогнозирования*. 2002. № 1–2.

³ Весьма детальная характеристика этого челночного бизнеса как экономического явления в этот период была дана в работе Мельниченко Т., Болонини А., Заватта Р. «Российский челночный бизнес. Общая характеристика и взаимосвязь с итальянским рынком» (*ECONOMISTI ASSOCIATI*, 1997). Социальные аспекты этого явления проанализированы в статье В. Ильина и М. Ильиной «Торговцы городского рынка: штрихи к социальному портрету» (*ЭКО*. 1998. № 5).

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

к новым экономическим условиям. На данную стратегию также опиралось большинство ныне существующих средних компаний, действующих в торговле и сфере услуг.

Однако парадокс этой стратегии и связанной с ней модели «свободного предпринимательства» заключался в том, что в условиях недееспособности государственных институтов они сталкивались со значимыми ограничениями для развития бизнеса. Эти ограничения, на наш взгляд, были обусловлены двумя главными факторами:

- растущим налоговым прессом при отсутствии работающей налоговой администрации;
- необходимостью защиты собственности и контрактов в отсутствие работающей судебной и правоохранительной системы.

В советской экономике потребности в реальной налоговой системе не было, поскольку государственные предприятия при необходимости дотировались из бюджета и одновременно в бюджет изымались не израсходованные ими финансовые ресурсы. Эта ситуация стала меняться с конца 1980-х годов по мере расширения самостоятельности госпредприятий и появления нового частного бизнеса в лице кооперативов, совместных предприятий (СП) и т. д. Новые частные фирмы, как правило, подпадавшие под статус малых предприятий, в этот период имели существенные льготы по уплате налогов. В результате ухода от налогов практически не было — директора госпредприятий считали необходимым расплачиваться с бюджетом, а для «частников» налоги были вполне посылны.

Ситуация резко изменилась в 1992 году, когда правительство, безуспешно пытавшееся преодолеть бюджетный кризис, одновременно ввело НДС в размере 28% и 40%-е отчисления на социальное страхование. Формально новые правила распространялись на все типы предприятий. Однако по факту государственные предприятия могли рассчитывать на льготные кредиты на выплату заработной платы, отсрочки в уплате налогов и поставки ресурсов без оплаты, что позволяло им расплачиваться по налоговым обязательствам. У частных фирм не было подобных возможностей смягчения бюджетных ограничений, и уже с начала 1992 года, по мере сжатия платежеспособного спроса на их продукцию и услуги, они столкнулись с необходимостью минимизации всех видов издержек. Налоги стали первыми в этом ряду, поскольку у государства, декларировавшего высокие налоговые ставки, не было элементарного аппарата для того, чтобы организовать нормальный контроль за сбором налогов.

Наиболее распространенные схемы уклонения от уплаты налогов в частном бизнесе в тот период были связаны с использованием неучтенных наличных, что позволяло примерно вдвое сократить издержки на выплату заработ-

Региональная элита в современной России

ной платы¹. При этом в ряде случаев бизнес, основанный на подобных схемах, сознательно во имя смягчения социальных проблем не пресекался, как это было с той же челночной торговлей. Одновременно считалось, что подобная политика способствует развитию частной инициативы и в целом направлена на развитие частного сектора. Широкое распространение названных схем, однако, приводило к тому, что фирмы, пытавшиеся действовать легально, оказывались неконкурентоспособными по издержкам и вытеснялись с рынка. В результате такого негативного отбора средние издержки в торговле и ряде других секторов экономики, связанных с конечным потреблением, снижались до уровня, *исключавшего возможность полной уплаты налогов*. Любое предприятие в этих секторах оказывалось вынуждено уходить от налогов и потому должно было совмещать легальные операции с нелегальной активностью.

Необходимо подчеркнуть, что эта ситуация не является уникальной, она типична для многих развивающихся стран. Ее следствием, однако, становятся барьеры для развития бизнеса, который не может подняться выше определенных размеров. Даже если у государственных органов не возникает вопросов по поводу источников происхождения капитала, инвестируемого в развитие, в рамках крупных бизнес-структур оказывается затруднен контроль за неформальными финансовыми потоками и компании, вовлеченные в теневые операции, не могут достичь оптимальных размеров².

Другая проблема модели «свободного предпринимательства» заключалась в том, что бизнес, не стремившийся к получению льгот и преференций от государства, тем не менее нуждался в институтах, обеспечивающих защиту собственности и контрактов. Однако в начале и середине 1990-х годов эти институты — как и другие властные функции — оказались «приватизированы», что означало преимущественный доступ к данному ресурсу для одних компаний и ограничения на такой доступ для других. И если интегрированные с федеральной властью бизнес-группы для защиты своих интересов могли использовать государственные силовые структуры, то независимый частный бизнес для урегулирования конфликтов должен был взаимодействовать с криминальными группировками. Издержки такого взаимодействия закладывались в цены товаров и услуг *вместо налогов*, которые не платились государству. В результате

¹ Более подробно анализ этих схем, оценки их эффективности и их отличия от схем, традиционно применяемых в развитых странах, см.: Yakovlev, Andrei. 2001. «Black cash» Tax Evasion in Russia...

² Например, в весьма интересном докладе компании МакКинзи о влиянии иностранных инвестиций на экономику развивающихся стран на примере сектора розничной торговли в Бразилии показано, как развитие и «укорененность» неформального сектора, с одной стороны, препятствует притоку иностранных инвестиций, а с другой — не позволяет национальным операторам достичь технологически оптимальных размеров бизнеса (McKinsey Global Institute. New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies. San Francisco, 2003.). В более общем виде этот эффект проанализирован в известной книге Э. Де Сото «Иной путь».

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

наряду с конкуренцией возникал второй барьер на пути возвращения к легальным операциям, поскольку бизнес не мог дважды — и государству, и криминальным «крышам» — платить за услуги по обеспечению безопасности.

Конкуренция криминальных «крыш», однако, логически подталкивала к необходимости монополии в этой сфере и к формированию на основе этой монополии единой инфраструктуры для разрешения конфликтов и защиты собственности¹. Эти властные функции по наведению «порядка» объективно было проще реализовывать через структуры самой государственной власти — это стало предпосылкой для интеграции бизнеса (часто криминального) и власти на муниципальном и региональном уровнях и для запуска с этих нижних этажей процесса восстановления управляемости и консолидации государства. Таким образом, сама логика развития модели «свободного предпринимательства» порождала необходимость «захвата государства», но с ориентацией не на распределительно-экономические, а на охраняющие функции государства.

Этот процесс наиболее активно протекал в крупных городах — там, где более интенсивно шло развитие самого бизнеса, выше была потребность в единых правилах и где для их поддержания за счет самого бизнеса могли быть аккумулированы необходимые финансовые ресурсы. Любопытным исключением из этого правила является Новгородская область, которая уже со второй половины 1990-х годов стала заметно выделяться на фоне сопоставимых небольших и преимущественно депрессивных регионов.

Успехи Новгорода долгое время связывались с политикой поощрения иностранных инвестиций и развития конкуренции, проводимой губернатором М. Пруссаком². Однако результаты интервью с руководителями предприятий этого региона, проведенных по одному из проектов ВШЭ осенью 2003 года, позволяют предположить, что одной из причин успехов 1990-х было установление и поддержание губернатором определенных правил игры для бизнеса. Это произошло в Новгороде раньше, чем в других регионах, и скорее по инициативе самого губернатора, нежели как реакция на потребности бизнеса. И хотя эти правила во многом носили и носят неформальный характер³, сама их определенность выгодно отличала Новгородскую область в условиях обще-

¹ Этот процесс на богатом эмпирическом материале проанализирован в книге В. Волкова «Силовое предпринимательство» (СПб.: Летний сад, 2002).

² См., например: Кузнецова О. Новгородская и Псковская области: экономическое положение и факторы развития // Вопросы экономики. 1998. № 10. Основой этой политики было заметное снижение региональных налогов на предпринимательскую активность (при том, что область продолжала получать крупные трансферты от федерального центра). Такая политика породила негативный для бюджетной системы эффект налоговой конкуренции между регионами. Тем не менее Новгородская область, инициировавшая этот процесс, как «первопроходец» оказалась в относительном выигрыше.

³ Так, судя по интервью, в Новгороде ни одно значимое решение о передаче прав собственности не может состояться без санкции губернатора.

Региональная элита в современной России

го хаоса 1990-х годов. В дальнейшем же, по мере консолидации властных структур и введения единых правил игры в других регионах, Новгород постепенно стал утрачивать это конкурентное преимущество.

Особенность такого идущего снизу процесса консолидации государства заключалась в том, что без рычагов легального правового контроля за деятельностью власти он приобретал самодовлеющий характер. Власть, вернувшая в свои руки — в том числе иногда путем прямой интеграции с криминалом — инструменты разрешения конфликтов и защиты собственности¹ и при этом сама устанавливающая правила игры, оказывалась сильнее, чем бизнес, изначально способствовавший укреплению этой власти и финансировавший конкретных ее представителей.

Логика постепенного неформального подчинения бизнеса власти основывалась на том, что в условиях массового уклонения от уплаты налогов и соответствующего изменения конкурентной среды любая среднестатистическая фирма оказывалась вынуждена *нарушать закон*. И если федеральный центр в силу тех или иных причин отказывался замечать это явление², то местные и региональные власти существенно лучше контролировали подведомственную им территорию. Соответственно, с формальной точки зрения любая фирма в любой момент могла быть *обоснованно подвергнута санкциям* — прежде всего за уклонение от налогов. И именно поэтому любая среднестатистическая частная фирма была готова откликнуться на просьбу местных властей и поучаствовать в финансировании строительства храма, проведении Дня города или просто перечислить «добровольное» пожертвование на счет организации, выбранной для этих целей губернатором или мэром.

Другая тенденция середины 1990-х годов была связана с ослаблением позиций федерального центра, когда в обмен на обеспечение электоральной поддержки регионы выторговывали себе все больший объем ресурсов и полномочий при сохраняющейся размытости своих обязательств в рамках федеративной модели. Тем самым источники трансформационной ренты постепенно стали перемещаться в регионы, становясь дополнительным фактором укрепления позиций местных и региональных властей.

Таким образом, модель «свободного предпринимательства» в российских условиях недееспособности государства объективно оказалась связана с массовым уходом от налогов, который на определенной стадии уже невозможно было не видеть, и с появлением со стороны самого бизнеса спроса на защиту

¹ Сами эти инструменты очень часто носили внеправовой характер. Весьма характерно в этом отношении замечание одного из респондентов, В. Радаева, о том, что с какого-то момента бандиты и милиция стали трудно различимы по своему виду и образу действий.

² Более подробно о том, почему федеральным властям проще было закрывать глаза на наиболее явные схемы ухода от налогов, см.: Яковлев А. Почему в России возможен безрисковый уход от налогов? // Вопросы экономики. 2000. № 11.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

собственности и контрактов. Сочетание этих факторов привело к тому, что снизу, от уровня местных и региональных властей, стала восстанавливаться своеобразная *административная модель управления экономикой*, основанная в отличие от советского периода на неформальных рычагах воздействия на частный бизнес. Быстрее всего процесс формирования такой модели шел в крупных городах, где было больше ресурсов для развития бизнеса. Наиболее яркий пример подобного рода — это «Система» Ю.М. Лужкова, основанная на тесном переплетении московских властей с созданной ими корпорацией АФК «Система»¹.

Логическим следствием этого процесса стало все более явное противоречие между консолидирующейся властью в регионах и раздробленным федеральным центром. Постоянная борьба за источники ренты между ведущими бизнес-группами и связанными с ними группировками в госаппарате вела на федеральном уровне к систематическому расшатыванию равновесия, деградации властных институтов и обострению бюджетного кризиса. Кризис федеральной модели «олигархического капитализма» в августе 1998 года и угроза общего распада системы подтолкнули политическую и бизнес-элику к тому, чтобы экстраполировать на верхний уровень ту модель бюрократической консолидации государства, которая к тому времени уже реализовалась в наиболее продвинутых регионах. При этом реализация такого сценария, по-видимому, произошла бы независимо от фигуры его главного исполнителя, будь то Е.М. Примаков, С.В. Степашин или В.В. Путин.

Посткризисный период: «наведение конституционного порядка»

Кризис 1998 года объективно стимулировал процесс консолидации федеральной элиты. Базой для этого, как и перед президентскими выборами 1996 года, стало общее стремление конкурирующих за ренту группировок к сохранению существующего режима (который осенью 1998 года явственно закачался) и обеспечению преемственности власти. На фоне глубокой дискредитации федерального центра такая преемственность могла быть обеспечена только через выдвижение из недр самой системы *новых людей*, которые непосредственно не ассоциировались с действиями власти в 1990-е годы и потому могли получить на выборах поддержку массового избирателя. Эти новые люди должны были соответствовать изменившимся запросам общества, которое устало от анархическо-криминальной свободы 1990-х. Смоделированный

¹ Более подробно см.: Корнилов С. Система Лужкова // Независимая газета. 1998. 19 авг., а также другие публикации в СМИ, появившиеся в 1998–1999 годах на фоне прогнозов о победе команды Ю.М. Лужкова на предстоявших парламентских и президентских выборах.

Региональная элита в современной России

кремлевскими политтехнологами образ нового лидера, востребованного обществом, после неудачного эксперимента с Сергеем Степашиным успешно материализовался во Владимире Путине. Имидж Путина, а также его первые шаги, предпринятые еще в качестве премьер-министра, — эффективное противодействие вторжению чеченских боевиков в Дагестан и инициатива по разработке долгосрочной стратегии развития страны, вылившаяся в «программу Грефа», позволили резко изменить ожидания в обществе¹.

Однако для укрепления собственных позиций новой федеральной «суперэлиты»² было необходимо разрешить затяжной конфликт с сильными губернаторами, консолидировавшимися вокруг блока «Отечество — Вся Россия», и урегулировать неоднозначные отношения с «олигархами». При этом, помимо личного рейтинга Путина, у новой «суперэлиты» были три точки опоры: федеральная бюрократия, силовые структуры и «неолигархический» бизнес.

Шаги навстречу этим трем группам (существенное расширение финансирования армии, ФСБ, других силовых структур; пересмотр налогового законодательства и снижение налогового бремени; повышение статуса федеральных чиновников) способствовали укреплению позиций федеральной власти и создали почву для существенного ограничения власти губернаторов. Это ограничение влияния региональных властей было реализовано через создание федеральных округов, реформу Совета Федерации, разграничение полномочий между федеральным центром и регионами с явным ужиманием прав и бюджетных возможностей регионов.

Одновременно в отношениях с крупным бизнесом наблюдался уход от прямых неформальных контактов с крупнейшими предпринимателями (что было типично для середины 1990-х) путем декларирования принципа «равноудаленности». При этом активность Б. Березовского и В. Гусинского, которые выступили против такой модели через подконтрольные им СМИ, была достаточно жестко подавлена. Приняв к сведению молчаливое согласие остальных «олигархов» с этими действиями, власть приступила к выстраиванию системы «коллективного представительства» интересов разных слоев бизне-

¹ Так, индекс социальных настроений — ИСН, который рассчитывал «старый» ВЦИОМ (в настоящее время — Левада-центр), с конца лета 1999 года и до начала лета 2000 года вырос более чем в 1,5 раза — с 85 до почти 140% по отношению к уровню января 1998 года (<http://www.levada.ru/indexisn.html>).

² Это понятие активно используется в работах политолога А. Зудина и характеризует узкий круг политиков и высших чиновников, которые, поднимаясь на высший уровень власти, вынуждены учитывать не только интересы своей исходной социальной группы, но и стратегические интересы страны. Это обстоятельство объективно ставит данную узкую группу над другими, существенно более широкими элитарными группами. При этом игнорирование стратегических интересов страны чревато для представителей «суперэлиты» радикальной утратой личной власти и влияния. Более подробно см.: Зудин А. Режим В. Путина: контуры новой политической системы // Общественные науки и современность. 2003. № 2.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

са. В результате чего возникли «новый РСПП» — как объединение крупнейших компаний, «Деловая Россия» — как организация среднего и крупного «неолигархического» капитала и ОПОРа — как выразитель интересов малого и среднего бизнеса. Тем не менее явный приоритет в этой иерархии был отдан верхнему, «олигархическому», уровню, что нашло свое выражение в появлении института регулярных встреч Путина с членами бюро правления РСПП. Крупный бизнес также сохранил некоторые иные рычаги влияния на политические решения — прежде всего благодаря присутствию людей из бизнеса в государственном аппарате и в законодательных органах власти¹. Эти рычаги, однако, использовались уже не столько для прямого лоббирования интересов отдельных компаний, сколько для влияния на формирование общих правил игры (налоговое и трудовое законодательство, условия вступления в ВТО и т. д.).

В целом в течение 2000–2002 годов можно было констатировать поддержание относительного баланса сил во взаимоотношениях государства и бизнеса при постепенном укреплении позиций федеральных властей. В основе этого баланса лежало принятие сторонами негласных взаимных обязательств, предусматривавших отказ от пересмотра итогов 1990-х годов со стороны власти в обмен на невмешательство в политику со стороны бизнеса. Однако новая модель взаимоотношений с характерной для нее системой «сдержек» и «противовесов», тщательно выстраивавшаяся властью в течение трех лет, рухнула с разворачиванием «дела ЮКОСа».

Считается, что формальным внешним поводом для этого конфликта — своего рода камешком, обрушившим лавину, послужили «неудобные вопросы» о приобретении госкомпанией «Роснефть» у бывшего замминистра финансов А.П. Вавилова компании «Северная нефть» по завышенным ценам² и о коррупции в налоговых органах. Ответ на эти вопросы, заданные главой компании «ЮКОС» М. Ходорковским на очередной встрече членов бюро правления РСПП с президентом Путиным в феврале 2003 года, прозвучал не менее «неудобно». Путин весьма раздраженно заметил, что он тоже знает, как ЮКОС решает свои налоговые проблемы и откуда у компании появились ее нефтяные месторождения.

¹ В качестве примеров можно привести ряд регионов, где власть непосредственно контролируется представителями крупного бизнеса (Р. Абрамович в Чукотском автономном округе, А. Хлопонин в Красноярском крае и т. д.), Администрацию Президента, где работает целый ряд бывших сотрудников группы «Альфа», а также Государственную думу и обновленный Совет Федерации, в состав которых вошло много предпринимателей.

² ЗАО «Северная нефть», обладавшее правами на месторождение «Вал Гамбурцева», было куплено НК «Роснефть» в начале 2003 года за 600 млн долларов — при том, что справедливая стоимость этой компании, по оценкам финансовых аналитиков, колебалась от 200 до 350 млн долларов (см. материал ИА «Полит.ru» на сайте <http://2b.finam.ru/default.html?f=news&sf=main&id=1323&page=12>).

Региональная элита в современной России

После этого регулярные встречи президента с «олигархами» прекратились¹, а в июле 2003 года в рамках уголовного дела о махинациях, допущенных при покупке пакета акций АО «Апатит» в 1994 году, был арестован один из ведущих акционеров компании «ЮКОС» Платон Лебедев. За этим последовали арест М. Ходорковского в октябре 2003 года, а также обвинения в адрес других акционеров ЮКОСа и всей компании в целом в уклонении от уплаты налогов. После подтверждения в 2004 году в судебном порядке иска МНС на сумму в 99 млрд рублей компания оказалась на грани банкротства, а ее котировки за год упали в четыре раза.

Широкая поддержка действующего президента избирателями на парламентских (в декабре 2003 года) и президентских (в марте 2004 года) выборах означала, что с формальной точки зрения власть в конфликте с «олигархами», олицетворением которых выступал М. Ходорковский, одержала безоговорочную победу. Вслед за чем последовало публичное признание М. Ходорковским своего политического поражения в известном письме, опубликованном газетой «Ведомости» в апреле 2004 года.

С учетом предшествующей, столь же убедительной победы над губернаторами можно констатировать, что федеральная власть в течение первого срока правления Путина решила стратегическую задачу по «наведению конституционного порядка». Однако цена решения этой задачи, на наш взгляд, оказалась такова, что заставляет усомниться в реальности успеха власти.

Центральная проблема заключается в том, что рейтинг популярности президента и устойчивость позиций федеральной власти зависят от динамики уровня жизни и, соответственно, от темпов экономического роста². Однако высокие темпы развития не могут быть обеспечены по приказу. Крупный же бизнес, объективно выступавший мотором экономического роста в последние годы, в высшей степени демотивирован «делом ЮКОСа». В ходе личностного столкновения Ходорковский — Путин в целом оправдались худшие ожидания бизнеса в отношении власти. И возобновившийся с осени 2003 года интенсивный отток капитала из России (его масштабы на 2004 год, по оценкам МЭРТ, только по легальным каналам прогнозировались в размере 8,5 млрд долларов, а в общем объеме, по оценкам близких к правительству аналитических цент-

¹ Если в течение 2000–2002 годов состоялось 5 встреч президента Путина с крупными предпринимателями, то следующая после февраля 2003 года встреча с представителями бизнеса была проведена лишь в июле 2004 года. При этом она проходила уже в ином, существенном более широком формате — с участием объединений «Деловая Россия» и ОПОРа, а не только РСПП.

² Пониманием этого факта объясняются настойчивые призывы к удвоению ВВП, зазвучавшие со стороны В. Путина и его администрации с весны 2002 года, когда наметилось замедление экономического роста.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

ров, составили от 14 до 17 млрд долларов¹) является закономерным следствием сложившейся ситуации.

В целом, если лето 1996 года можно считать высшей точкой господства «олигархов» в рамках их взаимоотношений с властью, то к лету 2004 года политический маятник достиг другой крайней точки, когда власть стала абсолютно доминировать над бизнесом. «Дело ЮКОСа» ознаменовало собой завершение определенного этапа во взаимоотношениях власти и бизнеса. Для анализа форм взаимодействия бизнеса и власти на новом этапе и определения возможных движущих сил социально-экономического развития в среднесрочной перспективе необходимо ответить на два вопроса: почему власти и крупному бизнесу не удалось удержать относительное равновесие, достигнутое к 2002 году и какие возможны выходы из сложившегося тупика.

Почему не удалось удержать равновесие

Выстраиваемая властью общественно-политическая конструкция, которую многие исследователи характеризовали как «корпоративный капитализм»², изначально отличалась внутренней неустойчивостью. Причиной этого, на наш взгляд, были радикальные различия в менталитете представителей крупного бизнеса и новых представителей власти, их глубокое взаимное недоверие и обоюдная неготовность к поиску компромиссов. Говоря совсем коротко, если одни привыкли покупать, то другие привыкли приказывать.

В ближайшем окружении Путина с самого начала были люди, настроенные на то, чтобы начать строительство капитализма в России с «чистого листа»³ и для этого максимально отеснить бизнес от принятия политических решений. При этом на идеологическом поле происходило сознательное разыгрывание перераспределительных настроений (группа «Народный депутат» в Думе 1999–2003 годов; блок «Родина» как проект, поддержанный Кремлем на выборах 2003 года; активность «Совета по национальной стратегии» во главе

¹ См.: Панов А. Россию оставят без денег // Ведомости. 2004. 6 авг., а также материалы и комментарии в других СМИ по итогам пресс-конференции Г.О. Грефа, состоявшейся 5 августа 2004 года.

² См., например: Лэйн Д. Преобразование государственного социализма в России: от «хаотической» экономики к кооперативному капитализму, координируемому государством? // Мир России. Т. IX. 2000. № 1; Зудин А. Неокорпоративизм в России? (Государство и бизнес при Владимире Путине) // Pro et Contra. Т. 6. 2001. № 4.

³ К этой категории, в частности, можно отнести И. Сечина и В. Иванова, которых Г. Павловский в своей известной записке от 29 августа 2003 года «О негативных последствиях "летнего наступления" оппозиционного курсу Президента РФ меньшинства» обозначает как лидеров данного течения в президентской администрации. При этом он подчеркивает их личную приверженность Путину, отмечая, что Сечин и Иванов «всегда отстаивали кадровую прозрачность команды В. Путина и решений Администрации, отсеивая сомнительные кадровые предложения и лоббистские бумаги».

Региональная элита в современной России

с И. Дискиным и С. Белковским и т. д.).

Одновременно бизнес, не чувствуя себя защищенным от произвола власти, старался обезопасить себя и свою собственность, создавая суперкомпании, способные уравновешивать консолидированные ведомства с точки зрения влияния на экономику, в том числе через повышение капитализации этих компаний и продажу крупных пакетов в них известным иностранным инвесторам. При этом неявная договоренность о «сохранении собственности в обмен на невмешательство в политику» неизбежно становилась все более условной по мере того, как политика начинала напрямую затрагивать интересы бизнеса.

В наиболее остром виде этот конфликт интересов власти и бизнеса проявился в вопросе о природной ренте и законодательстве, регламентирующем ее изъятие (законы о налоге на добычу полезных ископаемых и соглашениях о разделе продукции — СРП). Для власти природная рента представляла собой ресурс, необходимый для поддержания ее рейтинга. И одновременно это был ресурс, который крупный бизнес не готов был отдать просто так. Наиболее активную позицию в данном вопросе занимала компания «ЮКОС».

Именно ЮКОС в рамках этого внутреннего конфликта решился на прямые действия против власти. В частности, речь идет об открытом финансировании оппонентов Путина на левом (КПРФ) и правом («Яблоко», СПС) флангах политического спектра. С покупкой ЮКОСом целого ряда депутатов парламента также связывался срыв прохождения в Думе в начале 2003 года правительственного законопроекта о СРП. Наконец, объявленное слияние ЮКОСа и принадлежавшей Р. Абрамовичу компании «Сибнефть» с вероятной последующей продажей крупного пакета акций объединенной компании одному из глобальных нефтяных концернов (по модели BP — ТНК) означало бы для власти утрату неформальных рычагов давления на Ходорковского и фактическую утрату контроля над стратегическими активами в нефтяной отрасли.

В этих условиях ответную реакцию власти, основанную на весьма грубом «избирательном применении» законодательства против Ходорковского и других владельцев компании «ЮКОС», наверное, можно характеризовать как вынужденную. Однако в этом «силовом решении» в действительности проявилась не сила, а слабость власти, которая, оказавшись не в состоянии убедить бизнес в своей правоте, пошла на внеправовое по своей сути подавление политических оппонентов. Что в итоге обрушило всю сложную общественно-политическую конструкцию, которая выстраивалась властью в течение предшествующих трех лет.

На наш взгляд, центральный просчет Путина и его окружения был в том, что они попытались сконструировать новую модель функционирования эко-

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

номики и общества, отталкиваясь лишь от своих собственных представлений и не привлекая к реальному участию в этом процессе других заинтересованных лиц. Навязывание этой модели бизнесу и обществу без формулирования внятного публичного проекта, ориентированного на развитие страны и разумительно отвечающего на новые вызовы, не могло не вызвать безразличия в обществе и отторжения в бизнесе (за чей счет в значительной мере эта модель должна была реализовываться).

Однако еще большую ошибку совершил крупный бизнес, попытавшись договориться с властью за спиной у общества. Этот подход ничем не отличался от подходов 1990-х годов — с той лишь разницей, что тогда «договаривались» с отдельными чиновниками или политиками, а теперь попытались договориться с властью в целом, олицетворяемой президентом Путиным. Важное отличие, однако, заключалось в том, что изменилась среда. При всех издержках приватизации, при очень больших масштабах коррупции в 1990-е годы *была существенно выше степень экономической свободы* и присутствовали *возможности «социального лифта»*. Выпускник вуза, приходящий на рынок труда и не находящий там себе применения, мог занять 500 долларов у соседа, поехать в Турцию, купить товаров и начать вести собственный бизнес. Безусловно, многие разорялись, прогорали и вынуждены были заняться какой-то иной трудовой деятельностью, но несколько сотен тысяч человек именно таким образом ушли в бизнес. Челночный бизнес — это только один из вариантов, были и другие. Однако последние годы отличались тем, что подобные возможности схлопнулись, рынки структурировались. Те компании, которые возникли в 1990-е, сейчас могут развиваться, но начинать собственный бизнес с нуля сегодня стало гораздо тяжелее¹.

В этом смысле весьма спорны аналогии с периодом «дикого капитализма» XIX века в Америке, которые любят порой проводить российские либералы, призывающие «не ворошить прошлое» и признать итоги приватизации на том основании, что у всех была возможность поучаствовать в разделе государственной собственности, но не все воспользовались ею². Даже абстрагируясь от существенного вопроса о том, действительно ли у всех была такая возможность, стоит отметить ряд существенных различий между Америкой середины XIX века и Россией конца XX века. Да, в Америке того времени, как и в пореформенной России, процветала коррупция и многомиллионные состояния

¹ Этот начавшийся с середины 1990-х годов процесс структуризации рынков отмечал еще В. Радаев. Его интервью 1996–1997 годов свидетельствовали о формировании устойчивых и относительно замкнутых сетей деловых партнеров, а также о существенном росте минимального «стартового» капитала, необходимого для разворачивания нового бизнеса (Радаев В. Формирование новых российских рынков... С. 137, 241–242).

² См., например, статью Т. Гуровой, А. Привалова и В. Фадеева «Наша маленькая свобода» в журнале «Эксперт», № 33 (388) от 8 сентября 2003 г.

Региональная элита в современной России

наживались на небескорыстной раздаче государственной собственности¹. Но это была большая страна с огромным количеством неосвоенных территорий, и обычный человек, не имевший доступа в коридоры власти, мог собрать какие-то деньги и уехать на Запад, осваивать новые земли или искать золото. Это освоение новых территорий давало выход для людей, у которых был предпринимательский потенциал.

Россия начала и середины 1990-х годов тоже давала такие возможности «входа в бизнес». Однако они существовали лишь несколько лет — в отличие от Америки второй половины XIX века, где они сохранялись в течение нескольких десятилетий. При этом одновременно существенным отличием Америки был очень большой приток иммигрантов из Европы. Это были новые люди, которые приезжали в другую страну с уже сложившимися правилами игры, и они не задавали вопросов о справедливости этих правил — местное прошлое было не их прошлым. Россия же унаследовала не только территорию, но и граждан бывшего СССР, которые — включая нынешних тридцатилетних — полагают, что у них и их семей было и есть определенное право на бывшую общенародную собственность, наиболее привлекательные куски которой перешли под управление крупного бизнеса.

В этом отношении очень показательны то, что на последних выборах в Государственную думу в декабре 2003 года даже в Москве и Петербурге, которые всегда отличались демократическими настроениями, блок «Родина» с его ключевым лозунгом изъятия у «олигархов» природной ренты набрал больше голосов, чем «Яблоко» или «Союз правых сил». При этом за «Родину» в столицах голосовали отнюдь не 60-летние пенсионеры, а люди 25–30 лет, которым сейчас некуда податься, кроме как пойти клерком в банк или менеджером в торговую фирму.

На этом фоне крупному бизнесу, объективно нуждавшемуся в признании его прав собственности, вместо игр с властью нужно было самому инициировать *национальные проекты*, создающие возможности для развития, для реализации потенциала нового поколения, наиболее активная часть которого сейчас оказалась в своеобразном тупике и генерирует социальное напряжение и перераспределительные настроения. Успех таких проектов показал бы обществу, что те национальные ресурсы, которые крупный бизнес действительно почти бесплатно получил в 1990-е годы, используются не для удовлетворения личных потребностей М. Ходорковского, или П. Лебедева, или еще не-

¹ Так, известный американский эксперт в области переходных экономик Андерс Ослунд пишет: «Между "баронами-разбойниками" в США и российскими олигархами сегодня больше сходства, чем принято считать. Половина из американских "баронов" сделали состояние на железных дорогах, а секрет их успеха состоял в том, что они бесплатно получили землю от государства. Разве это не напоминает вам залоговые аукционы?» (Ослунд А. Обвинения направлены не на тех// Transition — Экономический вестник о вопросах переходной экономики. 2004. № 3. С. 27).

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

скольких десятков людей, а идут на развитие страны в целом. И возникающие в результате таких проектов новые возможности для конкретных людей и конкретных регионов со временем могли бы стать основанием для того, чтобы общество в целом оставило в прошлом трудный опыт 1990-х и не настаивало на пересмотре итогов приватизации.

К сожалению, вероятность реализации такого позитивного сценария в последние три-четыре года была крайне мала — поскольку он мог быть успешным только в случае коллективных действий представителей крупного бизнеса, степень недоверия которых друг к другу была почти так же велика, как их общее недоверие к государству. Индивидуальные же действия отдельных компаний в этом направлении, например проект Федерации интернет-образования, поддержанный и финансируемый ЮКОСом, неизбежно воспринимались как элементы косвенного политического пиара.

В результате нарастающее в обществе ощущение социальной несправедливости сыграло роль внутренней пружины, которую власть эффективно использовала в конфликте с Ходорковским. Однако, повторим, вряд ли это можно считать успехом власти. Скорее, откровенное игнорирование бизнесом реальной проблемы общественного признания новой структуры прав собственности¹ вылилось в то, что при всей нелюбви и традиционном недоверии к власти общество продемонстрировало еще меньшую степень доверия по отношению к российским «олигархам». В итоге в проигрыше от инициированного властью «дела ЮКОСа» оказались все — и бизнес, и общество, и сама власть (или, точнее, «суперэлита» в терминах А. Зудина), которая теперь осталась один на один с возвращенной и укрепленной ею самой федеральной бюрократией.

В поисках выхода из тупика

Действия власти в последние месяцы позволяют предположить, что ситуация возникшего тупика в целом осознается. При этом, на наш взгляд, движение идет по двум линиям.

Первая — это поиск механизмов взаимодействия с бизнесом и новых фигур, способных осуществлять такое взаимодействие. В этой связи характерно выдвижение для контактов с бизнесом новой политической фигуры в лице премьер-министра М. Фрадкова, никак не связанного с «делом ЮКОСа», создание при нем Совета по конкурентоспособности и предпринимательству,

¹ В более широком контексте эта проблема — как проблема политического консенсуса среди населения в отношении рыночных реформ — выделяется в качестве одной из центральных для переходных и развивающихся экономик в известной книге Л. Зингалеса и Р. Раджана «Спасение капитализма от капиталистов». Для эволюции позиций международных финансовых организаций весьма показательным, что вскоре после выхода книги Рагурам Раджан стал главным экономистом МВФ.

Региональная элита в современной России

а также озвучивание Фрадковым идей частно-государственного партнерства (private-public partnership). Предполагается, что предметом такого партнерства будут крупные социально значимые и инфраструктурные проекты. Базой для них в значительной мере должны стать так называемые национальные приоритеты — строительство доступного жилья, образование и здравоохранение, над разработкой которых еще с осени 2003 года в Центре стратегических разработок начала работать группа под руководством И. Шувалова.

Вторая линия — это долгожданный запуск административной реформы, речь о которой велась с середины 2000 года. Главным архитектором этой реформы считается Д. Козак, специально переместившийся для ее реализации с поста замруководителя Администрации Президента в кресло руководителя Аппарата Правительства. Помимо радикальной перестройки структуры федеральных органов исполнительной власти, текущий этап реформы включает в себя упорядочение функций ведомств и привязку целей их деятельности к стратегическим целям и задачам правительства. При этом одной из негласных задач административной реформы, похоже, стало разрушение горизонтальных связей в старом госаппарате — связей, которые превращали бюрократию в единую корпорацию и блокировали импульсы, идущие к экономике и обществу от президента и его ближайшего окружения. В этой связи стоит напомнить, что официальной темой последней для М. Ходорковского встречи «олигархов» с президентом Путиным были административные барьеры для развития бизнеса и коррупция в госаппарате.

Практический эффект шагов, предпринимаемых властью по этим двум направлениям, оценивать еще рано. Вместе с тем есть основания сомневаться в том, что баланс результатов окажется положительным.

Административная реформа пока привела лишь к явной дезорганизации деятельности правительства и в ряде случаев к прямому снижению компетентности чиновников высшего и среднего уровня. Ступор в системе государственных закупок (когда из-за организационного хаоса и неразберихи в ведомствах в течение нескольких месяцев не проводились платежи по заключенным государственным контрактам) стал, наряду с оттоком капитала, одной из причин кризиса ликвидности на межбанковском рынке¹.

Названные проблемы, однако, носят временный характер, и к концу 2004 года они должны быть урегулированы. Более серьезные вопросы вызывает отсутствие в новой структуре правительства центра выработки стратегии и инициирования изменений. В правительстве Касьянова такую роль выполняло Министерство экономического развития и торговли, возглавляемое

¹ В частности, согласно экспертным оценкам, по этой причине во II квартале 2004 года в экономику не попало от 2 до 3 млрд долларов.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

Г. Грефом. С появлением новых «суперминистерств» его значимость объективно снижается. В результате можно ожидать, что новое правительство в целом даже в большей степени, чем правительство Касьянова, будет ориентировано на поддержание status-quo, нежели на изменения и реформы. А это, в свою очередь, вряд ли совместимо с решением тех стратегических проблем, которые реально стоят перед страной.

В части взаимоотношений с бизнесом сомнения вызывает отсутствие конкретных механизмов частно-государственного партнерства, а также сам подход к реализации возможных совместных проектов, предлагаемый властью. Заведомо неравные на сегодняшний день позиции власти и бизнеса порождают риск того, что власть сама будет выбирать такие проекты и сама же будет назначать тех, кто будет эти проекты финансировать и реализовывать. Такой сценарий (к сожалению, вполне вероятный в современных условиях) фактически будет означать введение «социального оброка» для бизнеса с неизбежной профанацией идеи частно-государственного партнерства.

Однако еще более серьезная проблема — отсутствие в первом эшелоне политики и бизнеса фигур, пользующихся уважением в обществе и способных инициировать диалог. Административная реформа, вызвавшая существенные кадровые изменения на среднем и верхнем уровнях бюрократической иерархии (от начальников отделов до заместителей министров), практически не затронула высший, политический уровень правительства. За исключением М. Фрадкова, практически все нынешние руководители социально-экономического блока правительства в июле 2003 года уже были публичными политическими фигурами, и, даже если они не стремились выразить через СМИ свои верноподданнические чувства (как это делал осенью 2003 года А. Кудрин), на них неизбежно падает тень «дела ЮКОСа». И, соответственно, вряд ли какие-либо их действия по реализации идей частно-государственного партнерства могут быть с доверием восприняты бизнесом. Фрадков же, как показали первые месяцы деятельности нового правительства, не имеет своей команды, которая могла бы развить и воплотить в жизнь его собственные предложения, адресованные предпринимательскому сообществу.

Не лучше ситуация и на стороне бизнеса. Стыдливо отмолчавшись по «делу ЮКОСа», старые «олигархи» из бюро правления РСПП сохранили свою собственность, но однозначно утратили репутацию в глазах общественности¹. Можно предположить, что М. Ходорковский после его фактического отказа уехать из страны летом 2003 года (вслед за Л. Невзлиным, М. Брудно и други-

¹ Единственным исключением здесь является Анатолий Чубайс. Его публичные выступления против действий Генпрокуратуры по «делу ЮКОСа» вряд ли прибавили ему и СПС голосов на последних парламентских выборах, но они, по крайней мере, позволили ему сохранить репутацию в глазах его традиционных сторонников.

Региональная элита в современной России

ми крупными акционерами ЮКОСа) и последующего ареста в целом вызывает сегодня у населения большее уважение, чем В. Потанин, О. Дерипаска, Р. Абрамович и прочие «олигархи». Они едва ли могут сегодня выступить в качестве фигур, способных вести диалог с властью от имени бизнеса. Впрочем, вряд ли в такой роли смогут выступить и новоявленные «олигархи-light», как уже успели окрестить представителей крупных и средних компаний, включенных в Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при М. Фрадкове.

Таким образом, несмотря на попытки власти как-то выправить ситуацию, на наш взгляд, на федеральном уровне сегодня нет ни механизмов, ни людей, способных сделать это. И с большой вероятностью вплоть до выборов 2007–2008 годов в правительстве, Государственной думе и в Администрации Президента, вместо осуществления реальных изменений, будет преобладать имитация бурной и кипучей деятельности — в чем-то напоминающая период с осени 1996 по весну 1998 года. Отличие заключается лишь в том, что при сохранении благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, а также с учетом произошедшей в последние годы значительной реструктуризации предприятий подобная стагнация в общественно-политической жизни может сопровождаться достаточно высокими темпами экономического роста.

Тем не менее в целом такое развитие событий будет означать практическую реализацию сценария «Сказка о потерянном времени», который в 1999 году был выделен экспертами Клуба 2015 в качестве одного из базовых в рамках проекта «Сценарии для России». Согласно логике этого проекта, главными факторами, предопределявшими дальнейшее развитие страны, были выход из экономической депрессии и реформа власти (понимаемая существенно шире, чем административная реформа образца 2004 года). В случае успешного решения обеих задач Россия оказывалась в сценарии с красноречивым названием «Ренессанс». При неудаче по обоим направлениям мы попадали в мрачный вариант «Мегасербии». И наконец, комбинация «экономический рост без реформы власти» означала «Сказку о потерянном времени», где Россия может оставаться вплоть до очередного социально-экономического катаклизма, подобного августу 1998 года.

Выход из этого пессимистического сценария (усугубленного кризисом во взаимоотношениях бизнеса и власти после «дела ЮКОСа») требует от российской элиты *новых идей, обращенных к обществу*. Однако, на наш взгляд, так же как и в 1999 году, эти новые идеи, которые сегодня пытаются нащупать кремлевские (и не только кремлевские) политтехнологи, не могут быть озвучены старыми лидерами. Люди просто не поверят им. И поэтому перспективы дальнейшего развития России оказываются тесно связаны с выдвижением на политическую арену *новых фигур* — как со стороны власти, так и со стороны бизнеса.

Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического...

Предпосылкой для появления таких новых политических фигур может стать начавшийся процесс обновления региональной элиты. На смену бывшим секретарям обкомов и председателям облисполкомов, пересевшим в 1990-е в кресла губернаторов, приходят новые молодые лидеры. Достаточно часто они приходят из бизнеса, причем не только «олигархического». И в отличие от сегодняшних политиков федерального уровня, стремящихся в основном к сохранению своих позиций, им есть куда расти и у них есть долгосрочные амбиции. При этом по крайней мере некоторые из них понимают, что смогут претендовать на выдвижение в федеральную политическую элиту в 2007–2008 годах, только добившись реального улучшения жизни в своих регионах. А для этого им потребуется прагматическая и конструктивная политика взаимодействия с бизнесом.

Одновременно новые возможности для экономического развития в послекризисный период привели к появлению целого ряда крупных компаний, выросших из средних фирм середины 1990-х годов. Подобный бизнес, как правило, уже не имеет отношения к приватизации и залоговым аукционам. Однако для него «дело ЮКОСа» также стало весьма важным уроком. «Эти золотые часы лишь постольку остаются моими, поскольку все окружающие согласны с тем, что они действительно принадлежат мне. Если же 90% моих соседей думают иначе, я никогда не буду спать спокойно» — эти слова были произнесены в апреле 2004 года одним молодым российским банкиром в качестве реакции на известное письмо М. Ходорковского в «Ведомостях». И, на наш взгляд, они отражают понимание того факта, что российский бизнес существует не на Марсе, а в реальной российской действительности с ее резко усилившейся социальной дифференциацией. И если бизнес хочет сохранить себя, ему нужно подумать не только о своих доходах, но и об окружающих его простых людях — о том, чтобы они могли жить лучше.

Понимание этой проблемы может стать предпосылкой для реального участия бизнеса в социальных проектах, предлагаемых властью, — особенно на региональном и муниципальном уровнях. В сравнении с федеральной политикой здесь все гораздо более предметно, более прозрачно и быстрее становится видно, кто ворует, а кто не ворует. И самой власти тоже проще собрать людей из бизнеса и предложить вместе подумать, например, о том, как сделать так, чтобы не только дети предпринимателей, но и дети рабочих могли учиться в нормальных школах. Но, безусловно, для того чтобы бизнес конструктивно откликался на подобные предложения, нужно, чтобы сама власть создавала *адекватные условия для развития бизнеса*.

Таким образом, на наш взгляд, долгосрочные прагматические интересы крупных «неолигархических» компаний и новых региональных лидеров могут стать базой для возникновения новых механизмов взаимодействия между вла-

Региональная элита в современной России

стью и бизнесом. Развитию этого процесса будет способствовать тот факт, что названные игроки — в отличие от федеральных властей и национальных бизнес-групп — находятся примерно в равных весовых категориях. Тем не менее скорость этого процесса будет существенно зависеть от того, как быстро между новыми людьми в бизнесе и во власти (которые на фоне сформировавшихся элитарных групп скорее будут выглядеть исключениями из правила) возникнет взаимопонимание и взаимодействие.

И здесь весьма важной может оказаться роль *экспертного сообщества*. Данная социальная группа, являющаяся частью российского среднего класса и одновременно преемником советской интеллигенции, заметно консолидировалась в последние годы и выросла в профессиональном отношении. И, на наш взгляд, именно экспертное сообщество, реально продуцирующее новые идеи для власти и для бизнеса, может стать посредником и медиатором их взаимодействия, выражая при этом интересы общества.

Таким образом, по нашему мнению, несмотря на внешнюю тенденцию к сверхцентрализации общественно-политической жизни, ***реальным источником социально-экономической и политической динамики в России в ближайшие годы будут регионы***. Развитие страны будет определяться тем, в какой мере новые региональные лидеры и крупные «неолигархические» компании смогут создать механизмы конструктивного взаимодействия власти и бизнеса. В свою очередь, скорость выработки таких механизмов и их эффективность будут зависеть от масштабов и форм участия в этом процессе профессионального экспертного сообщества, принимающего на себя в современной России те функции выражения общественных интересов, которые в СССР выполняла советская интеллигенция.

А. Зудин

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию в российских регионах

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине чаще всего описываются при помощи двух утверждений. Первое утверждение: в первый период правления В. Путина элита бизнеса утратила политическое влияние в федеральном центре. Второе: препятствия, возникшие в федеральном центре с приходом к власти В. Путина, бизнес-элита попыталась компенсировать при помощи «похода в регионы» (яркие примеры — Абрамович и Хлопонин). Эти утверждения часто воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. Фактически они превратились в предпосылки для обсуждения любых сколько-нибудь значимых событий или ситуаций, возникающих в отношениях между элитой бизнеса и властью. Самое время поставить вопрос: а так ли это на самом деле?

Власть и бизнес в первый период правления В. Путина (2000 — лето 2003 года)

Начнем с того, что при В. Путине в федеральном центре возникли не только новые ограничения, но и новые возможности для политического влияния бизнес-элиты. К числу таких новых возможностей следует отнести расширение каналов политического влияния бизнеса через Государственную думу, Совет Федерации, институты корпоративного представительства и «режим консультаций».

Расширение представительства бизнеса в Государственной думе

Интересы бизнеса оказались широко представлены в Государственной думе, сформированной по итогам выборов 1999 года. Даже по формальным признакам почти треть состава нижней палаты парламента приходилась на представителей мелкого, среднего и крупного бизнеса. В составе депутатского корпуса были 90 гендиректоров, президентов, управляющих компаниями, банками и сельхозпредприятиями, руководителей предпринимательских ассоциаций и фондов. Кроме того, 22 депутата в качестве места работы указали руководящие должности в различных фондах, некоммерческих объединениях и ветеранских союзах.

Региональная элита в современной России

В 2000-2003 годах в нижней палате сложилась сеть групп, отстаивавших интересы конкретных компаний, отраслей и регионов. Отчасти лоббистские группы возникали на основе фракций и депутатских групп. Фракция «Яблоко» защищала интересы ЮКОСа, фракция СПС — РАО «ЕЭС», «Единство» — широкого спектра групп интересов бизнеса (например, страховое лобби возглавлял «единоросс» Александр Коваль). Аграрное лобби в союзе с фракцией КПрФ в течение долгого времени блокировало принятие нового Земельного кодекса, разрешающего куплю-продажу земли. В некоторых случаях деловые отношения с бизнесом получали официальное закрепление (так, между фракцией «Народный депутат» и холдингом «Металлоинвест» существовало соглашение о взаимодействии). Другим инструментом лоббистских действий стали межфракционные депутатские группы (МДГ).

Наибольшим влиянием пользовалась МДГ «Энергия», ставшая основой для нефтяного лобби. Она была создана в 2000 году В. Черномырдиным, но его неформальными лидерами считались председатель думского Комитета по налогам Владимир Дубов (совладелец ЮКОСа) и председатель Комитета по энергетике, транспорту и связи Владимир Катренко. Контролируя профильные комитеты и располагая огромной «живой массой» депутатов (по оценкам, более 130 человек), нефтяное лобби могло проводить почти любые выгодные для отрасли законы. В частности, несмотря на отчаянное сопротивление правительства, была введена предельная ставка пошлин на экспорт нефтепродуктов в размере 90% ставки на экспорт нефти. В июле 2003 года Владимир Путин выразил острое недовольство активностью российских компаний в парламенте. Депутаты тогда готовились к обсуждению законопроекта о рентных платежах, ущемлявшего интересы нефтяной отрасли, и президент публично пожаловался, что «даже более мягкие проекты сегодня уже не проходят. Потому что те, кто не заинтересован в их прохождении, проекты блокируют. И делают это эффективно».

«Завоевание» крупным бизнесом Совета Федерации

Крупный бизнес существенно выиграл от реформы Совета Федерации, проведенной В. Путиным в 2000–2001 годах. В соответствии с принятым летом 2000 года Законом «О порядке формирования Совета Федерации» до 1 января 2002 года все главы исполнительной и законодательной власти регионов должны были покинуть сенат. Им на смену пришли делегированные представители: один — от губернатора или президента республики в составе РФ, второй — от региональных законодателей. На практике получилось, что среди новых сенаторов значительное число составили представители крупных корпораций общероссийского масштаба. Некоторые из них ранее не бывали

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

в ставших теперь «своими» регионах и имели о них весьма приблизительное представление.

В итоге в реформированном сенате оказались представлены лоббисты большинства крупных компаний. В большинстве случаев члены СФ, связанные с крупными корпорациями, делегировались от регионов, где они имели преобладающее влияние (либо где они инвестировали в региональную элиту). Элита бизнеса обрела внушительное представительство в верхней палате парламента: «Сибирский алюминий» — два сенатора (Аркадий Саркисян от Хакасии и Герман Ткаченко от Самарской области); «Роспром-ЮКОС» — три сенатора (Леонид Невзлин от Мордовии, Андрей Гурьев от Мурманской области, Юрий Шарандин от Эвенкии); «Альфа-ТНК» — два сенатора (Глеб Фетисов от Воронежской области, Леонид Рокецкий от Таймырского АО); «Газпром» — один сенатор (Леонид Лушкин от Брянской области); РАО «ЕЭС» — два сенатора (Валентин Звадников от Саратовской области и Сергей Васильев от Ленинградской области); «Транснефтепродукт» — один сенатор (Михаил Сорокин от Новгородской области); «Славнефть» — два сенатора (Сергей Беков от Ингушетии и Евгений Заяшников от Ярославской области); «Интеррос» — один сенатор (Леонид Биндар от Таймырского АО); «Евразхолдинг» — один сенатор (Сергей Шатиров от Кемеровской области), Межпромбанк — один сенатор (Сергей Пугачев от Республики Тыва), «Сибнефть» — один сенатор (Ефим Малкин от Чукотки). Изменение состава верхней палаты создало основу для утверждений, что из «клуба губернаторов» реформированный Совет Федерации превратился в «собрание лоббистов» крупнейших корпораций.

Никогда раньше крупный бизнес не имел таких возможностей для продвижения своих интересов с опорой на Совет Федерации. Реформа, по существу, впервые «открыла» верхнюю палату парламента для влияния со стороны элиты бизнеса. Более того, доступ интересам крупного бизнеса в Совет Федерации оказался даже более «льготным», чем в Государственную думу. Способ делегирования в верхнюю палату не предусматривал ведения избирательной кампании и, следовательно, навыков публичной политической деятельности. Прохождение кандидата ставилось в зависимость лишь от соглашения с губернатором и (далеко не всегда) с региональной элитой, что существенно облегчало задачу. Необходимо констатировать: «прорыв» представителей крупного бизнеса в верхнюю палату парламента состоялся именно в первый период правления В. Путина. Скорее всего в борьбе с региональным партикуляризмом Кремль вполне сознательно использовал универсалистский потенциал федеральной элиты бизнеса. В то же время расширенное представительство крупного бизнеса противоречиво сочеталось с фактическим «безвластием» верхней палаты, которое существенно ограничивало продвижение интересов.

Региональная элита в современной России

«Режим консультаций»: влияние бизнеса на формирование государственной политики

Новые «качества» политической системы

Возникновение в результате политических преобразований 2000–2003 годов новой иерархии институтов и игроков привело к тому, что политическая система во многом стала работать по-новому. Это новое состояние политической системы выразилось прежде всего в утверждении моноцентризма в качестве основополагающего принципа и в маргинализации конфликтов.

Новая система власти и влияния максимально замыкается на Кремль. Политическая система преобразуется таким образом, чтобы сделать ее максимально проходимой для инициатив из нового центра. Взаимодействия в политической системе стали менее конфликтными. «Правоцентристское» большинство в Государственной думе и новый состав Совета Федерации перевели в режим сотрудничества законодательный процесс и взаимоотношения Федерального собрания с президентом и правительством. Изменение политического статуса элиты бизнеса и региональных лидеров привело к схожим результатам в их взаимоотношениях с правительством и президентом. Вся совокупность преобразований привела к вытеснению конфликта на периферию системы.

Оборотной стороной маргинализации конфликтов стала повышенная «инклюзивность» в принятии решений по вопросам формирования государственной политики. Можно говорить о становлении нового способа формирования государственной политики — в рамках «режима консультаций». Новый формат подготовки и принятия решений предполагал концентрацию основных усилий на подготовительных стадиях (наибольшее значение имел переход к работе над законопроектами в Государственной думе в формате «нулевых чтений») и подключение общественных сил к разработке государственной политики. Новые игроки включались в систему принятия решений, а их поведение регламентировалось в соответствии с новыми правилами игры.

Институционализация и корпоративизация взаимоотношений власти и бизнеса

Первым шагом в становлении «режима консультаций» во взаимоотношениях государства и бизнеса стала институционализация диалога: взаимодействие между участниками стало регулярным и было формализовано. В федеральном центре воплощением «институционализации» стал Совет по предпринимательству при Правительстве РФ. Рамки диалога, предложенные властью, исключали обсуждение проблем распределения и перераспределения собственности и властных полномочий, а также политических перспектив развития

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

страны. Предпринимателям отвели роль экспертов, призванных страховать кабинет от ошибок при проектировании экономической политики. Но в отличие от своих аналогов в период правления Б. Ельцина новый консультативный орган стал не декоративным, а работающим, хотя и не вполне свободным от традиционных изъянов (отсутствие представительской базы).

Составной частью новых правил игры, которые стали утверждаться во взаимоотношениях государства и бизнеса после прихода к власти В. Путина, стало повышение политического статуса союзов и ассоциаций. После «возрождения» РСПП осенью 2000 года можно говорить о движении к «корпоративизации», т. е. включению союзов предпринимателей во взаимоотношения между государством и бизнесом. В 2001 году при активном содействии Кремля появились новые корпоративные объединения российского бизнеса — «Деловая Россия» и Объединение предпринимательских организаций России (ОПОРа). В начале 2002 года, с приходом Е. Примакова, резко увеличился политический вес второй ведущей организации российского бизнеса — Торгово-промышленной палаты (ТПП).

Новым шагом в становлении «режима консультаций» стали периодические встречи членов бюро РСПП с президентом, которые начали проводиться с начала 2001 года: диалог был поднят на более высокий иерархический уровень и приобрел представительскую основу. «Внутренняя реформа» закрепила переориентацию РСПП на представительство и продвижение интересов бизнеса в органах государственной власти в формате «согласований» и «консультаций», а не политических акций публичного характера. Внутри РСПП на передний план выдвинулись тематические рабочие группы (числом более десяти), каждая из которых возглавляется членом бюро из числа ведущих предпринимателей.

Рабочие группы обеспечивают подключение элиты бизнеса к формированию государственной политики. Их главная задача — разработка «консенсусных» предложений по конкретным участкам государственной политики. Тематика рабочих групп охватывает практически все наиболее важные области государственной политики: налоговая реформа и либерализация валютного законодательства, трудовое законодательство, реформа МПС, реформа РАО «ЕЭС», пенсионная, судебная и банковская реформы, вступление России в ВТО, проблемы малого и среднего бизнеса, промышленная политика. В феврале 2003 года, после очередной встречи с президентом, была создана рабочая группа по административной реформе. За прошедшие три года РСПП удалось убедить правительство не вводить спецсчета для НДС, уменьшить предлагаемую ставку налога на имущество юридических лиц с 2,6 до 2,2%, а также добиться либерализации валютного регулирования.

Региональная элита в современной России

Частный случай «режима консультаций»: подготовка к присоединению к ВТО

Взаимодействие в «режиме консультаций» не ограничивается работой Совета по предпринимательству и встречами бюро РСПП с президентом. Еще одним примером такого взаимодействия стал в 2002 году длительный процесс консультаций и согласований в рамках подготовки присоединения России к ВТО. Необходимость постоянного диалога с сообществом бизнеса по данному вопросу была признана официально (в Послании Президента Федеральному собранию 2002 года). Курс на диалог с бизнесом трансформировал механизм подготовки переговорных позиций по вопросам вступления в ВТО в многоуровневую согласительную процедуру. Артикуляция интересов бизнеса осуществлялась достаточно автономно, но в организационных формах, политически контролируемых властью (корпоративные объединения по отраслям и секторам, рабочие группы РСПП и структуры ТПП). Взаимодействие с властью протекало преимущественно в рамках установленных процедур (парламентские слушания в Государственной думе и Совете Федерации, круглые столы и встречи, инициированные МЭРТ в регионах и федеральном центре, реже — Совет по предпринимательству при Правительстве РФ, эпизодически — встречи с президентом). В зависимости от ситуации использовался формат двусторонних (МЭРТ — «профильное ведомство») или трехсторонних (МЭРТ — «профильное ведомство» — отраслевой или секторный бизнес) консультаций.

На этом направлении Кремль следовал модели, уже обкатанной во взаимоотношениях с бизнесом на политике экономических реформ в 2000–2002 годах (диалог с РСПП и Советом по предпринимательству при правительстве). Обязательным условием диалога стал политический контроль над партнером. Было признано, что это обстоятельство помогает удерживать диалог в чисто корпоративных рамках и препятствует оппозиции использовать его как инструмент давления на власть. Политика диалога с бизнесом по проблеме ВТО в формате Кремля также предусматривала кооптацию оппонентов и бюрократическую ассимиляцию критики официального курса. В отношении партнеров по диалогу власть заняла активную позицию. При необходимости проводилась «селекция» корпоративного представительства бизнеса с тем, чтобы придать ему удобные для власти формы. В одних случаях стимулировалась дифференциация представительских структур в отраслевой или секторной нише (например, поддержка лобби импортеров птицы для уравнивания чрезмерно активных отечественных производителей), а в других, напротив, предпринимались меры к тому, чтобы сохранить корпоративное представительство в консолидированной форме (сдерживание альтернативной организации бизнеса в страховом секторе).

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

Распространение «режима консультаций» на подготовку к присоединению к ВТО принесло ощутимые результаты. Во-первых, заметно снизился общий уровень конфликтности. Во взаимоотношениях власти и бизнеса по вопросам присоединения к ВТО практически исчезли крупные конфликты и скандалы, характерные для второй половины 2001 года. Во-вторых, удалось избежать политизации масштабной и сложной проблемы. Для «системных» элит и политических игроков курс на присоединение к ВТО стал практически безальтернативным, а решения, которые по этому вопросу принимает Кремль, не становятся объектом политической критики. В-третьих, «режим консультаций» помог окончательно политически интегрировать главных игроков в официальный курс на присоединение к ВТО. Основная часть фактически смирилась с неизбежным и сосредоточила свои усилия на корпоративном торге, главная цель которого — повлиять на переговорные позиции МЭРТ в выгодном для себя направлении. Условия вхождения конкретных секторов и отраслей в новый институциональный режим превратились в предмет внутриэлитных консультаций и согласований в рамках стандартных бюрократических процедур.

Уступки власти группам давления бизнеса носили «контролируемый» характер. Окончательная версия концепции развития автопрома, одобренная правительством, равно как и итоги консультаций В. Путина с «угольным лобби» в конце августа 2002 года, свидетельствовали о том, что власть делает шаги навстречу корпоративным интересам в той мере, в которой это соответствует ее собственным приоритетам. Речь шла об укреплении позиций на переговорах по условиям присоединения к ВТО, а также о политических соображениях: шаги навстречу крупным отраслевым интересам, обладающим реальным политическим потенциалом (прежде всего — аграриям), хорошо укладывались в алгоритм подготовки к избирательной кампании 2003–2004 годов.

Трансформация отношений: итоги первого срока правления В. Путина

Перечисленные обстоятельства не позволяют квалифицировать изменения в отношениях бизнеса и власти в федеральном центре в первый период правления В. Путина как «игру с нулевой суммой», при которой бизнес неизменно оказывался проигравшей стороной. Напротив, необходимо констатировать укрепление связей власти и бизнеса.

Во-первых, крупный бизнес превратился во второй (после силовиков) по значимости источник рекрутирования политической элиты в федеральном центре и регионах. По данным Института социологии РАН, по темпам роста представители бизнеса в несколько раз опережали силовиков в качестве источников пополнения политической элиты. Удельный вес выходцев из бизнеса в составе всех групп политической элиты (включая административную) за

Региональная элита в современной России

первые два года правления Путина вырос в шесть раз. Несмотря на более чем двукратное отставание от силовиков по удельному весу (соответственно 11,3 и 25,1%), присутствие представителей деловых кругов в новом истеблишменте стало более заметным, чем в период правления Б. Ельцина.

Во-вторых, крупный бизнес утвердился в качестве политического союзника Кремля на правах «младшего партнера» по ряду важных вопросов (дебюрократизация экономики, борьба с региональным партикуляризмом).

В-третьих, характер связей между властью и бизнесом в федеральном центре существенно изменился. Можно говорить о «новой системе влияния», возникшей в результате перевода подготовки государственной политики в «режим консультаций». Вокруг официальной системы принятия решений по вопросам экономической политики возникли новые полуавтономные центры. Раньше экономическая политика формировалась в жестком «политическом треугольнике»: Кремль (президент и его администрация), экономический блок правительства и экономические комитеты Государственной думы. Как известно, верхняя палата Федерального собрания сколько-нибудь важной и активной роли в формировании экономической политики не играла. Бизнес официально в этот процесс также включен не был и воздействовал на него извне.

Теперь политическая геометрия экономической политики заметно усложнилась, и на смену «треугольнику» основных центров выработки экономической политики пришел гибкий «политический многогранник»: Совет по предпринимательству при правительстве, регулярные встречи бюро РСПП с президентом, «Деловая Россия», ОПОРа, новое руководство экономических комитетов Совета Федерации и обновленная ТПП. В рамках новой системы произошла легализация влияния на выработку экономической политики. Деловое сообщество из внешней силы по отношению к процессу формирования экономической политики превратилось во внутреннего участника.

Каждый из участников новой системы влияния в индивидуальном порядке «сертифицирован» Кремлем, т. е. получил от него право на участие в формировании экономической политики. Все участники новой системы влияния создавались при прямом участии федеральной власти (повышение статуса РСПП и ТПП, а также новых экономических комитетов Совета Федерации, не говоря уже о периферийных звеньях новой системы влияния, «Деловой России» и ОПОРе).

Появление новой системы влияния работает на политическую оптимизацию решений по экономической политике. К процессу привлекаются все — или почти все — заинтересованные стороны. Это снижает конфликтность, позволяет найти решение, которое устраивает всех или большинство и, что немаловажно, в определенной степени связывает поведение участников в дальнейшем. Другими словами, итоговые решения вряд ли станут экономи-

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

чески оптимальными, но зато точно будут политически защищенными.

Новая система влияния весьма пластична и заметно расширяет свободу маневра Кремля. Все участники делятся на две категории — постоянные (правительство, администрация президента, экономические комитеты Государственной думы) и «привлеченные» (продукты «кремлевской сборки»). Состав участников не задан раз и навсегда, а определяется каждый раз заново, но кто и когда будет привлечен, решает Кремль. В отсутствие давно обещанной «реформы правительства» это дает возможность модифицировать экономическую политику, не прибегая к кадровым переменам.

Новая система трансформирует политический статус групп интересов: «группы давления» фактически сменяются «группами влияния». Плюрализм системы сохраняется, но каждое звено становится менее автономным. Вместе с институционализацией групп интересов происходит и закрепление их слабости и зависимости от государства. Соотношение сил внутри системы фактически исключает ситуации, когда интересы групп давления могут быть навязаны власти. Во взаимоотношениях государства с группами интересов бизнеса (как и с другими политическими игроками) конфликт и оппозиция вытесняются на периферию, а центральное место в системе принятия решений занимает «режим консультаций», который превратился в такую же неотъемлемую составляющую моноцентрической политической системы, как и «вертикаль власти».

Подготовка решений в формате «режима консультаций» удовлетворяет основным критериям «публичности» политического процесса. Модифицированная система подготовки и принятия решений по вопросам государственной политики сохраняет информационную открытость, множественность участников с несовпадающими интересами, а также соперничество и политическую торговлю как основу для выстраивания отношений между участниками при подготовке решений. Но появились и новые важные черты, отличающие «новый» публичный формат от «старого». Институционализация идет рука об руку с «деполитизацией»: вопросы, связанные с общим политическим курсом, не включаются в предмет обсуждения. Соперничество и политическая торговля не распространяются на субъект общего политического курса — Кремль. Уменьшение возможностей для конфликта и его последующей эскалации создает дополнительные стимулы, принуждающие участников к сотрудничеству.

Кризис взаимоотношений бизнеса и власти в федеральном центре (лето 2003 — весна 2004 года)

Перспектива приближения сдвоенного электорального цикла 2003–2004 годов изменила ситуацию во взаимоотношениях элиты бизнеса и власти в федеральном центре. Интересы участников разошлись: Кремль был заинтересо-

Региональная элита в современной России

ван в создании благоприятных условий для консолидации нового моноцентрического политического режима, часть элиты бизнеса — в сохранении остатков политической автономии.

«Дело ЮКОСа»

Отношения власти и элиты бизнеса в федеральном центре вошли в полосу кризиса, эпицентром которого стало «дело ЮКОСа». Начавшееся объединение с «Сибнефтью» означало превращение М. Ходорковского в стратегического союзника «семейной» группировки. Следующий шаг, а именно заключение делового альянса с какой-либо ведущей западной нефтяной компанией, мог сделать ЮКОС практически неуязвимым внутри страны. Глава ЮКОСа оказался в положении политического игрока, способного повлиять на исход думской избирательной кампании и контуры политического режима после президентских выборов 2004 года.

Это вызвало недовольство окол Кремлевских кланов. В верхах сложилась ситуативная коалиция, направленная против ЮКОСа, ядром которой стало «силовое» крыло «питерской» группировки и его союзники в элите бизнеса (предположительно — руководство компании «Роснефть», глава Межпромбанка С. Пугачев). Силовики, привыкшие за последние годы рассматривать политическую сферу как законную область своих интересов, по многим соображениям не могла не раздражать фигура Ходорковского (олигарх, либерал, западник, конкурент дружественных нефтяных компаний, спонсор оппонентов президента). Можно предположить также, что одним из важных мотивов начала борьбы с ЮКОСом, стало активное пристрастие М. Ходорковского к теме транспарентности в бизнесе: многие коммерческие предприятия, тесно связанные с силовиками могут эффективно действовать лишь на условиях непрозрачности и особых отношений с властью. Некоторые представители бизнес-ядра «семейной» группировки также могли быть недовольны появлением чрезмерно сильного союзника. Беспокойство усилением Ходорковского могли проявлять все «питерцы», а не только силовики: слияние ЮКОСа и «Сибнефти» грозило резко изменить соотношение сил в верхах в пользу конкурирующей «семейной» группировки. Недовольство «питерцев» только усиливалось слухами о появлении у М. Ходорковского больших политических планов.

Судя по всему, участие ЮКОСа в избирательной кампании первоначально было согласовано с Кремлем (так утверждает и сам Ходорковский). Но после того, как «Единая Россия» стала демонстрировать явную неспособность справиться с ролью лидера избирательной кампании (весна — лето 2003 года), интересы «политического крыла» администрации президента (Волошин,

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

Сурков), которое курировало избирательную кампанию, по всей видимости, изменились. Успех политических сил, спонсируемых ЮКОСом, мог сделать новую Государственную думу более независимой от Кремля, а это противоречило целям кремлевской администрации в избирательной кампании.

С учетом места и роли ЮКОСа в российской экономике, действия «силовиков» против компании не могли не быть в той или иной форме согласованы с президентом. Судя по всему, причины для недовольства руководством ЮКОСа были и у В. Путина. Можно предположить, что речь идет о комбинации мотивов — это и стремление президента закрепить за собой статус доминантного политического игрока, и его оценка перспектив экономического развития страны и места в нем крупных частных нефтяных компаний. Известно, что Кремль заинтересован в увеличении своей доли в финансовых потоках ведущих нефтяных компаний, а также в перенесении центра развития экономики из отраслей ТЭК в реальный сектор экономики. Во всех трех случаях политические ресурсы крупных нефтяных компаний могли рассматриваться В. Путиным в качестве препятствия.

Антиолигархические настроения в обществе

Но у «дела ЮКОСа» был и второй план — итоги приватизации. Сделав эту проблему предметом публичного обсуждения в ограниченном формате, Кремль поставил под вопрос статус самых крупных частных собственников. Присоединение к массовым антиолигархическим настроениям открывало перед властью перспективу расширения политической базы в период избирательной кампании и позволяло закрепить за собой позицию доминантного игрока в отношениях с крупным бизнесом.

Отторжение «сверхбогатых»

Конфликт вокруг ЮКОСа актуализировал в общественном мнении тему «олигархов» и смежные с ней проблемы. Положение крупного бизнеса в экономике и политике вновь стало предметом общественного обсуждения. В целом отношение к крупному бизнесу определяется доминирующей негативной установкой. По данным ФОМ, в первой половине июля 2003 года более половины опрошенных (59%) были убеждены, что «олигархи» приносят стране «значительно больше вреда, чем пользы». Доминирование негативных установок в отношении крупного бизнеса тесно связано с отрицательным отношением к владельцам наиболее крупных состояний («сверхбогатым»). По данным ВЦИОМ, в августе 2003 года спектр социальных эмоций, которые вызывали в обществе «сверхбогатые», отличался отчетливой негативной окраской. В массовом восприятии владельцев наиболее крупных состояний преобладали

Региональная элита в современной России

отрицательные эмоции: о «раздражении» заявил 21% опрошенных, а 30% признавались, что испытывают «возмущение, ненависть». Правда, для значительной части респондентов характерно декларированное отсутствие выраженной эмоциональной составляющей в отношении к «сверхбогатым» (37%). Но в позитивных чувствах (гордость, удовлетворение) признались только 8%.

Отношение к «сверхбогатым» отличается относительной стабильностью: по данным ВЦИОМ, с 2002 по 2003 год общая палитра социальных эмоций, которые вызывали в обществе владельцы наиболее крупных состояний, практически не изменилась. Сохранились и прежние стратификационные зависимости — от уровня образования, возраста, жизненного уровня и социального статуса: более образованные, молодые, обеспеченные и занимающие более высокие позиции в статусной иерархии люди по-прежнему относятся к «сверхбогатым» лучше, чем все остальные. В то же время в отношении к владельцам наиболее крупных состояний во многих социальных группах за истекший год произошли важные изменения. Позитивные сдвиги в отношении к «сверхбогатым» оказались локализованы только в самых верхних стратификационных группах, а на всех остальных этажах социальной лестницы произошли негативные перемены. Например, в группе лиц с высшим образованием показатели негативных эмоций (возмущение, ненависть) остались на прежнем уровне (21%), а позитивных (гордость, удовлетворение) — несколько выросли (с 13 до 18%), в группе лиц со средним образованием показатели негативных эмоций увеличились с 23 до 27%, а позитивных — сократились с 10 до 8%, и наконец, в группе лиц с образованием ниже среднего показатели негативных эмоций увеличились с 36 до 41%, а позитивных — ослабли с 6 до 4%.

Негативные эмоции усилились и во всех возрастных группах, но особенно значительно — в наиболее оптимистически настроенной группе молодежи 18–24 лет: если в 2002 году чувства возмущения и ненависти к «сверхбогатым» испытывали 9%, то в 2003 году — уже 14%.

Особенно драматичным выглядит изменение отношения к «сверхбогатым» лиц со средними доходами. В этой группе показатели негативных эмоций выросли с 11 до 18%, а позитивных — сократились с 31 до 15%. Что касается лиц с низкими доходами, то в их среде негативные эмоции в отношении владельцев наиболее крупных состояний стали еще более рельефными: в 2001 году о возмущении и ненависти сообщали 39%, а в 2003 году — 47%. Как мы уже отмечали, симпатии к «сверхбогатым» сосредоточиваются на верхних позициях социальной иерархии (т. е. в чрезвычайно узком кругу). В верхней части среднего слоя позитивные эмоции в отношении владельцев наиболее крупных состояний сохранились на прежнем уровне: 31% в 2002 году и 32% в 2003 году. Негативные эмоции сократились еще больше: с 12% в 2002 году

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

до 7% в 2003 году. В то же время возмущение и ненависть к «сверхбогатым» в средней части среднего слоя увеличились с 20 до 26%, а в низших слоях общества — с 44 до 49%. Таким образом, по отношению к «сверхбогатым» российское общество начинает раскалываться на две неравные части: «социальная конвергенция» в верхах сочетается с психологической консолидацией абсолютного большинства российского общества на основе морального неприятия «неоправданно» большого личного богатства.

Миф о всевластии «олигархов»

В то же время в оценке экономической и политической роли крупного бизнеса в общественном мнении наблюдались заметные расхождения. Для общественного мнения характерна достаточно противоречивая оценка роли крупного бизнеса в российской экономике. По данным ФОМ, около половины опрошенных убеждены, что крупный бизнес оказывает негативное влияние на экономику (45%). Противоположного мнения придерживалась четверть опрошенных (25%). Чаще всего альтернативные оценки экономической роли крупного бизнеса встречались среди представителей «ресурсных» групп населения: жителей мегаполисов, лиц с высшим образованием, возрастных групп моложе 35 лет, сторонников «Единой России» и других некоммунистических политических партий, а также «оптимистов».

Несмотря на преимущественно отрицательную оценку экономической роли крупного бизнеса, более половины опрошенных выражают убеждение в том, что необходимо создавать благоприятные условия для развития крупного бизнеса в России. По данным ФОМ, такая позиция была характерна для 53%. Противоположную точку зрения поддержали лишь 22% (и еще 25% не имели определенного мнения на этот счет). Переплетение в общественном мнении столь разноречивых характеристик роли «олигархов» в экономике можно объяснить тем, что негативные оценки преимущественно относятся к текущей ситуации, а позитивные — к перспективам экономического развития страны, с которыми связывается развитие крупного бизнеса.

Большей определенностью отличается общественное мнение в отношении политической роли крупного бизнеса. По данным ФОМ, в первой половине июля 2003 года около половины опрошенных были убеждены, что крупный бизнес оказывает негативное влияние на политику (49%). Противоположное мнение поддержали только 17%. Судя по всему, негативная оценка политической роли крупного бизнеса объясняется несколькими причинами. Во-первых, общество приписывает крупному бизнесу чрезмерное политическое влияние. Значительная часть респондентов убеждена, что политическая власть в России в настоящее время принадлежит «олигархам». В субъективной «иерархии власти» крупный бизнес значительно опережает все остальные ре-

Региональная элита в современной России

альные и воображаемые инстанции. По данным ВЦИОМ, в середине сентября 2003 года 33% были убеждены, что власть в России принадлежит «крупному капиталу, олигархам». Мнение, что власть принадлежит президенту, разделяло заметно меньшее число опрошенных — 23%.

Уверенность во «всевластии олигархов» глубоко проникла в современное российское общество, она доминирует в наиболее многочисленных слоях и группах. Среди представителей «нижнего» социального слоя мнение о том, что власть в России в настоящее время принадлежит крупному капиталу, разделяли 30%, а в «нижней» и «средней» частях «среднего слоя» — по 34%. По субъективной оценке политического влияния президент уступает «олигархам» даже в электорате «Единой России» (соответственно 25 и 31%). Только в «верхней части верхнего слоя», наиболее приближенного к реальной власти, удельный вес сторонников наиболее массового представления о распределении власти сокращался до 10%, а доля тех, кто считает, что власть принадлежит президенту, возрастает до 37%.

Массовые представления о распределении политической власти между «олигархами» и президентом находятся в обратной зависимости от уровня «культурного капитала». Уверенность в том, что власть в стране находится в руках «олигархов», увеличивается по мере возрастания уровня образования. По данным ВЦИОМ, в группах населения с образованием ниже среднего обладание властью в равной пропорции приписывается и крупному капиталу, и президенту — по 27%. Среди лиц со средним образованием доля тех, кто считает, что власть принадлежит крупному капиталу, увеличивается до 32% (при сокращении президентской «квоты на власть» до 21%), а среди лиц с высшим образованием достигает пиковых значений (44%). Судя по всему, тезис о «всевластии олигархов» превратился в составную часть клишированных представлений о российской политике, и разделять эти представления — значит демонстрировать свою «политическую искусственность».

Кроме того, приписывание «олигархам» ведущей политической роли идет рука об руку с ощущением глубокого неблагополучия, убежденностью в том, что ситуация в стране развивается в «неправильном» направлении. По данным ВЦИОМ, в сентябре 2003 года 52% из тех, кто полагал, что «события ведут нас «не туда», «в тупик», приписывали «олигархам» роль ведущей политической силы; 71% такой силой считал «организованную преступность», а 58% — пользующиеся наименьшим уважением местные органы власти. Оптимистическая же оценка основного направления развития страны оказалась свойственна тем, кто приписывал обладание властью федеральным выборным органам — Государственной думе (55%) и президенту (53%). В целом, пессимистическая оценка вектора политического развития была тесно связана с убежденностью, что власть в стране принадлежит силам, лишенным ответственно-

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

сти. И, судя по всему, негативная оценка общественным мнением политической роли «олигархов» в значительной степени определяется тем обстоятельством, что власть эта воспринимается как безответственная и незаконная, поскольку не соответствует демократическим представлениям о легитимности.

Это не единственное объяснение доминирования в общественном мнении негативных установок в отношении крупного бизнеса. Обращают на себя внимание два обстоятельства. Во-первых, перевод проблемы «олигархов» в более конкретный план неизменно сопровождается заметным снижением негативных оценок, хотя они и продолжают оставаться на высоком уровне. Как уже отмечалось, 59% опрошенных полагают, что «олигархи» приносят стране «значительно больше вреда, чем пользы». В то же время с негативной оценкой роли крупного бизнеса в более конкретных областях, таких как политика и экономика, согласились соответственно уже 49 и 45%. В этом вопросе, как и в отношении к компании «ЮКОС» и ее владельцу М. Ходорковскому, негативные оценки находятся в обратной зависимости от информированности: чем менее информировано общество по данному поводу, тем выше доля отрицательных характеристик. И наоборот, чем больше конкретной информации о предмете, тем выше доля позитивных оценок.

Во-вторых, «олигархам» приписывается негативное влияние не только на политику и экономику, но и на жизнь «простых граждан». По данным ФОМ, в первой половине июля 2003 года такого мнения придерживались 46%. В количественном выражении эта оценка практически совпадает с негативной характеристикой влияния крупного бизнеса на экономику (45%). Но если эту характеристику влияния на экономику (и политику) еще можно как-то соотнести с опытом и здравым смыслом, то оценка воздействия «олигархов» на «жизнь простых граждан» лежит в области предельно абстрактных суждений, поскольку мир «олигархов» не имеет практически никаких пересечений с повседневной жизнью подавляющего большинства россиян. Тем не менее это обстоятельство не служит препятствием для формирования мнений и оценок.

Если влияние «олигархов» на экономику положительно оценили 25%, на политику — 17%, то на повседневную жизнь граждан — только 14%. Формирование мнений с опорой на минимальный объем информации усиливает воздействие «генерализованного» негативного стереотипа, который доминирует в массовом восприятии крупного бизнеса, который, похоже, в общественном мнении принял на себя роль козла отпущения, т. е. объекта, на который привычно возлагается ответственность «за все плохое». И это объективно устраивает представителей политической элиты: значительная доля ответственности за положение дел в стране перекладывается на силу, за которой устойчиво закрепились две негативные характеристики — безответственность и сомнительная легитимность.

Региональная элита в современной России

Оценки отношений власти и бизнеса

Составной частью дискуссии о роли «олигархов» стал вопрос об отношениях государства с крупным бизнесом. Общественное мнение не разделяет официальную версию, согласно которой отношения государства и «олигархов» основываются на принципе «равноудаленности». По данным ФОМ, в первой половине июля 2003 года только 16% считали, что в настоящее время «государственная власть относится к олигархам одинаково». Почти половина опрошенных была убеждена в обратном: по мнению 46%, «государственная власть относится к олигархам по-разному: к некоторым лучше, к некоторым хуже».

Тем не менее согласие в обществе по поводу оценки отношений власти и бизнеса отсутствует. По вопросу об «оптимальной модели» отношений государства с крупным бизнесом общественное мнение разделилось. По данным ФОМ, 33% опрошенных считают, что государство должно «бороться» с крупным бизнесом. В то же время, несмотря на общее негативное отношение, большая часть опрошенных отвергает политику конфронтации с «олигархами»: 30% полагают, что государство должно «сотрудничать» с крупным бизнесом, а еще 9% предписывают государству политику полного «нейтралитета» («не вступать в отношения»).

Вместе с тем стратегии «борьбы», «сотрудничества» и «нейтралитета» не описывают в полной мере одобряемые общественным мнением типы отношений государства с крупным бизнесом. Прежде всего, выделенные позиции отличаются внутренней неопределенностью: в стратегии «борьбы» неясной остается конечная цель, а в стратегии «сотрудничества» — используемые методы. Среди сторонников «борьбы» 52% соглашались с официальной версией текущих отношений государства с крупным бизнесом и квалифицируют ее как «равноудаленность», а 33% полагают, что отношения строятся на неуниверсальной основе («к некоторым лучше, к некоторым хуже»). В этой группе особенно велика доля затруднившихся дать характеристику текущего состояния взаимоотношений власти с «олигархами» (26%).

В группе сторонников «сотрудничества» преобладают те, кто оценивает текущие отношения государства с «олигархами» как неуниверсальные (42%), но она также включает и значительную долю тех, кто характеризует эти отношения как «равноудаленные» (33%). При этом доля затруднившихся с оценкой нынешнего состояния отношений власти с крупным бизнесом снижается (17%).

Относительно большей однородностью отличаются сторонники «нейтралитета» государства: там более половины приходится на тех, кто квалифицировал текущее состояние отношений как «равноудаленность» (26%). В этой группе удельный вес сторонников оценки нынешних отношений как «неуни-

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

версальных» заметно ниже (11%), а доля затруднившихся с ответом снижается до минимального уровня (7%).

«Общественный рецепт»: принуждение к сотрудничеству

Дополнительную ясность в представления об общественно одобряемом типе отношений государства с крупным бизнесом вносят результаты качественных социологических исследований. По данным фокус-групп, проведенных ФОМ, наибольшую поддержку в общественном мнении имеют две основные стратегии отношений государства с «олигархами», которые условно можно обозначить следующим образом: «всех посадить» и «заставить делиться». Несмотря на «полярный» характер этих стратегий, в обеих присутствует важный общий элемент, а именно принуждение.

Таким образом, несмотря на доминирование негативного отношения, общественное мнение не наделяет власть «моральным мандатом» на борьбу с крупным бизнесом «до победного конца». Общественно одобряемую модель отношений государства и «олигархов» можно условно назвать «*принуждением к сотрудничеству*». Классическая форма легитимации крупного бизнеса с опорой на экономические функции и закон в настоящее время общественным мнением не признается убедительной. Экономическая роль крупного бизнеса оценивается преимущественно негативно, правовой статус воспринимается с большим скептицизмом и подозрительностью.

Возможность мирного сосуществования крупного бизнеса с государством общественное мнение допускает только в том случае, если «олигархи» возьмут на себя комплекс дополнительных обязательств, выходящих за рамки обычных правовых норм (оказывать социальную помощь, платить особые налоги и т. д.). Эту позицию можно сформулировать следующим образом: поведение крупного бизнеса необходимо привести в соответствие с доминирующими в обществе представлениями о справедливости и моральных нормах.

Стратегии адаптации крупного бизнеса

«Дело ЮКОСа» привело к паузе в отлаженном диалоге власти и бизнеса в федеральном центре. Фактически этот диалог был прерван, а попытки его возобновления осенью 2003 года закончились неудачей. Институты, которые обеспечивали взаимодействие власти и бизнеса в федеральном центре в 2000–2002 годах, оказались в состоянии кризиса. Крупный бизнес попытался адаптироваться к меняющейся политической реальности при помощи различных стратегий, коллективных и индивидуальных. Ведущее место среди них заняли две — использование темы социальной ответственности и участие в избирательной кампании в Государственную думу в декабре 2003 года.

Региональная элита в современной России

Стратегия социальной ответственности

Стараясь укрепить свои позиции в качестве посредника между крупным бизнесом и властью, руководство стратегией социальной ответственности попробовал взять на себя РСПП. В октябре 2003 года в организации был создан пост вице-президента по социальной ответственности бизнеса. Его занял Евгений Гонтмахер, который проработал шесть лет руководителем социального департамента Аппарата правительства. В январе 2004 года РСПП поставил вопрос о внедрении стандартов корпоративной социальной отчетности. Однако каких-либо заметных политических дивидендов эти попытки не принесли.

Важной особенностью адаптационного поведения крупного бизнеса в период лета 2003 — весны 2004 года по сравнению с предшествующим периодом стало заметное снижение удельного веса коллективных стратегий. Адаптация проходила преимущественно под знаком индивидуальных политических инициатив, поэтому стратегия социальной ответственности реализовывалась преимущественно в индивидуальных формах. Координация ограничивалась рамками уже сложившихся деловых альянсов. Благотворительный Фонд содействия отечественной науке (создан в конце 2000 года, финансируется Р. Абрамовичем, О. Дерипаской и А. Мамутом) увеличил более чем в два раза размеры грантов российским ученым. «Сибнефть» Р. Абрамовича опубликовала первый официальный социальный отчет за 2002–2003 годы с подробным описанием структуры расходов (за отчетный период на социальные цели было потрачено 160 млн долларов). Руководство компании «ЮКОС» заявило о намерении продолжить выделять 1,5–2% из чистой прибыли компании на осуществление социальных проектов. По данным ЦЭФИР, только промышленные предприятия потратили в 2002 году на финансирование социальной сферы 97 млрд руб. (почти 17% прибыли). Правда, во многих случаях они получали налоговые послабления от региональных и местных властей. Однако даже в индивидуальных формах стратегию социальной ответственности вряд ли можно признать успешным способом адаптации. Неявным образом Кремль стал отказывать крупному бизнесу в праве самостоятельно определять цели своих социальных инвестиций и препятствовать получению «репутационных дивидендов».

Участие в избирательной кампании 2003 года

В отличие от стратегии социальной ответственности, участие представителей элиты бизнеса в избирательной кампании 2003 года полностью определялось индивидуалистическими политическими стратегиями. Кампания по выборам в Государственную думу использовалась бизнесом исключительно для продвижения индивидуальных интересов. Наибольшую активность на парламентских выборах проявили компании нескольких отраслей и секторов: нефтяной (ЮКОС, ЛУКОЙЛ, ТНК, «Сибнефть»), металлургической («Базовый

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

элемент», СУАЛ, «Северсталь»), а также потребительского рынка (пищевая отрасль, торговля и сфера услуг). Представители этих групп интересов бизнеса в больших количествах появились в списках партий и в списках по одномандатным округам.

Особенно высокой активностью на парламентских выборах отличались крупнейшие нефтяные и металлургические корпорации (так называемый олигархический бизнес). Предварительный анализ списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями по федеральному избирательному округу и в одномандатных округах, показывает, что предвыборное поведение элиты бизнеса определялось двумя основными моделями — диверсификации и политической лояльности, а также одной вспомогательной — симбиотической (что означает установление особенно плотных, «эксклюзивных» отношений). Как правило, выбор модели был тесно связан с масштабами участия на выборах (чем больше масштабы участия, тем выше вероятность ориентации на модель диверсификации). Среди других мотивов, определявших выбор объектов политических инвестиций, следует отметить электоральные шансы участников избирательной кампании (предпочтение явных фаворитов), стремление сохранить определенную автономию от Кремля (предположительно), а также наличие долговременных связей с руководством политической партии.

Руководство наиболее крупных и известных корпораций продемонстрировало предпочтение (правда, в разной степени) модели диверсификации политических инвестиций. Наибольшую активность в избирательной кампании продемонстрировала «опальная» корпорация «ЮКОС», которая делегировала 10 (по другим данным — 12) своих представителей в списки кандидатов. Политические инвестиции корпорации почти поровну распределились среди трех партий: «Единая Россия» — четыре кандидата (Владимир Дубов, совладелец ЮКОСа, впоследствии исключен из списка; Виктор Казаков, бывший президент ЮКОС-ЭП, также совладелец компании; Анатолий Ермолин, директор молодежных программ фонда «Открытая Россия», созданного совладельцами ЮКОСа; Олег Столяров, гендиректор фонда «Регионы России», одним из соучредителей которого является «ЮКОС-Москва»), КПРФ — два (по другим данным — четыре: Алексей Кандауров, руководитель аналитического подразделения «ЮКОС-Москва»; Сергей Муравленко, бывший председатель совета директоров ЮКОСа; по некоторым данным еще два кандидата от ЮКОСа, имена которых не назывались, занимали «проходные позиции» в региональных списках), «Яблоко» — четыре (Галина Антонова, директор планового департамента ЮКОСа, вице-президент «ЮКОС-Москва»; Константин Кагаловский, член совета директоров компании; Александр Осовцов, директор проекта фонда «Открытая Россия»; Михаил Моторин, заместитель министра финансов Правительства РФ).

Региональная элита в современной России

На модель диверсификации были ориентированы политические инвестиции ТНК, «Интерроса» и аффилированных с ним бизнес-структур (Потанин), а также интересов, находящихся под контролем «Базового элемента» (Дерипаска). «Интеррос» и связанные с ним бизнес-структуры направили представителей в две партии: в «Единую Россию» — трех кандидатов (Олег Еремеев, бывший председатель правления «Интеррос-Финком», а ныне гендиректор Координационного совета работодателей России; Виктор Ситнов, бывший менеджер принадлежащего «Интерросу» «Норильского никеля», спикер Думы Таймырского автономного округа; а также Виталий Басыгысов), в КПРФ — двух кандидатов (Сергей Батчиков, бывший вице-президент «Интерроса», и Сергей Шторгин). ТНК также распределила своих представителей между «Единой Россией» и КПРФ, но в иной пропорции: «Единая Россия» — четыре кандидата (Вячеслав Тимченко, вице-президент ТНК; Александр Шибалкин, начальник одного из отделов Департамента по взаимодействию с органами госвласти ТНК; Евгений Богомольный, гендиректор входящей в ТНК «Удмуртнефти»; Дмитрий Фурман, бывший президент ТНК), КПРФ — один кандидат (Борис Храмовских, бывший советник президента ТНК).

Партийный выбор «Базового элемента» можно считать пограничным между двумя моделями политических инвестиций. С одной стороны, предпочтения компаний, контролируемых О. Дерипаской, полностью вписывались в модель диверсификации (три партии). С другой — выбор объектов для политического инвестирования отличался большей осторожностью (среди них отсутствовала КПРФ): «Единая Россия» — три кандидата (Михаил Федоров, председатель совета директоров входящего в «Русал» Самарского металлургического завода; Владимир Эренбург, бывший руководитель холдинга «Евросибэнерго», управляющего активами «Русала» в электроэнергетике; Николай Аншлапов, высший менеджер компании «Евросибэнерго»), ЛДПР — два кандидата (Евгений Иванов, заместитель гендиректора «Русского алюминия»; Валентин Бобырев, вице-президент «Базового элемента», вице-губернатор Новосибирской области) и «Родина» — один кандидат (Алексей Дробашенко, директор Департамента внешних связей «Базэла»). В этом смысле поведение руководства «Базового элемента» в предвыборной кампании 2003 года отчасти соответствует и модели политической лояльности.

Политические инвестиции ЛУКОЙЛа, «Сибнефти», «Северстали» и «Евразхолдинга» определялись исключительно моделью политической лояльности: эти крупные корпорации направили своих представителей только в «Единую Россию». Масштабы ожидаемого представительства в «партии Кремля» находились в прямой зависимости от размеров компаний. ЛУКОЙЛ выделил четырех кандидатов (Валерий Прозоровский, бывший замначальника Департамента общественных связей ЛУКОЙЛа, депутат Госдумы; Людмила Мальце-

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

ва, менеджер центрального аппарата ЛУКОЙЛа; Рустэм Султанов, гендиректор «ЛУК-НН»; Александр Ищенко, гендиректор «ЛУКОЙЛ-Северо-Кавказ-нефтепродукта», причем конкурентом последнего в одномандатном округе оказался другой представитель «Единой России», мэр Пятигорска Юрий Васильев). НК «Сибнефть» Р. Абрамовича — также четырех кандидатов (Сергей Капков, член чукотского правительства; Ирина Панченко, бывший вице-президент «Сибнефти», последние годы работавшая замгубернатора Чукотского автономного округа; Бэлла Панина — замначальника отдела мониторинга законодательства компании «Millhouse Capital Ltd», которая управляет активами Р. Абрамовича; Лиана Пепеляева, глава коллегии адвокатов «Сибирская юридическая контора»).

Заявки на представительство со стороны «олигархов» второго эшелона оказались гораздо скромнее. «Евразхолдинг» направил в «Единую Россию» двух кандидатов (Отари Аршба, старший вице-президент по развитию и связям с общественностью «Евразхолдинга»; Андрей Макаров, замгубернатора Кемеровской области, не скрывавший своей связи с «Евразом»). Аналогичным образом поступила и «Северсталь», выдвинув Георгия Шевцова, директора социально-бытового комплекса «Северстали», и Александра Хинштейна, ведущего журналиста «Московского комсомольца», специализирующегося на громких разоблачительных материалах. Правда, можно предположить, что уровень связей «Северстали» в верхах позволяет ей обходиться и без широкого представительства в нижней палате парламента (глава компании Алексей Мордашев оказался в числе немногих бизнесменов, ставших доверенными лицами В. Путина во время президентской кампании 2004 года). Ориентацию на симбиотическую модель отношений с партиями — участниками избирательной кампании продемонстрировали две крупнейшие корпорации. РАО «ЕЭС» сделало объектом эксклюзивных инвестиций СПС, а «Сургутнефтегаз» — Народную партию. Но в обоих случаях генеральное спонсорство закончилось неудачей.

Свои кандидатуры в Государственную думу выдвинули руководители многих ведущих компаний потребительского рынка. В большинстве случаев они сделали ставку на «партию Кремля» (совладелец «Седьмого континента» Владимир Груздев, гендиректор «Донского табака» Иван Саввиди, гендиректор пивоваренной компании «Красный Восток» Айрат Хайруллин, гендиректор экспериментально-консервного завода «Лебедянский» Николай Борцов, гендиректор петербургской водочной компании «Веда-Система» Кирилл Рагозин).

Отклонения от модели политической лояльности, как правило, были вызваны либо прямой конкуренцией на рынке, либо спецификой политических связей. Выбор гендиректора «Перекрестка» Александра Косьяненко в пользу

Региональная элита в современной России

Аграрной партии России скорее всего был обусловлен тем, что его прямой конкурент, совладелец «Седьмого континента» Владимир Груздев уже добился включения своей кандидатуры в список «Единой России». Не исключено также, что решение владельца торговых центров «Три кита» и «Гранд» Сергея Зуева баллотироваться не под флагом «Единой России», а в качестве независимого кандидата объясняется приписываемой ему особой близостью к «сило-вому» кругу «питерской группировки» в Кремле, которая не имеет прямых выходов на руководство «Единой России».

В целом, масштабы представительства интересов бизнеса в новой Думе снова — и заметно — расширились. По оценкам, не менее 300 депутатов (из 450) в той или иной степени оказались связаны с бизнесом (в качестве владельцев крупных или средних предприятий, «политических менеджеров», делегированных в парламент крупными корпорациями, профессиональных лоббистов или просто объектов политических инвестиций со стороны спонсоров).

Власть и бизнес в начале второго периода правления В. Путина

Новая система власти: ограничение политических возможностей крупного бизнеса

Впечатляющая победа пропрезидентской партии «Единая Россия» на парламентских выборах, плебисцитарные президентские выборы и действия В. Путина в апреле — мае 2004 года создали новую политическую реальность в России. Начало административной реформы упразднило политическую автономию правительства и сделало президента полноценным хозяином собственной администрации. В. Путин окончательно превратился в доминантного игрока: он укрепил свободу от элит и получил от общества мандат на проведение безальтернативного политического курса.

Новая «архитектоника власти» усилила относительную политическую изоляцию интересов бизнеса, не включенных в узкий круг «питерской группировки» в верхах. Кремль утвердил свое неограниченное доминирование в сфере формирования экономической политики. Еще во второй половине ноября 2003 года, после ареста Ходорковского, власть взяла реванш над нефтяным лобби. Госдума приняла сразу в трех чтениях законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О таможенном тарифе Российской Федерации», отменяющий норму, известную как «поправка ЮКОСа». Данная норма предусматривала, что с 1 января 2003 года максимальная ставка экспортных пошлин на нефтепродукты не может превышать 90% ставки пошлин на сырую

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

нефть. Тем самым депутаты вернули Правительству РФ право самостоятельно устанавливать ставку пошлины на экспорт нефтепродуктов без увязки с размерами пошлин на экспорт нефти.

Несмотря на расширенное представительство, возможности для продвижения в новой Государственной думе интересов бизнеса существенно сократились. Безраздельное доминирование фракции «Единой России» резко изменило политическую ситуацию в нижней палате парламента. Поменяв положение регламента о пропорциональном представительстве депутатских объединений, «Единая Россия» поставила под свой контроль и остальные ключевые органы парламента — комитеты и комиссии. В результате полностью утратили работоспособность основные механизмы лоббистской деятельности — депутатские группы и межфракционные депутатские объединения (МДГ).

Возможности для автономного лоббизма, не согласованного с доминантной «президентской» фракцией, существенно уменьшились. Представители бизнеса распределились по профильным комитетам, но занять руководящие позиции смогли только те из них, кто был «согласован» с Кремлем. Показательной стала замена руководства Комитета по энергетике, транспорту и связи. В новой Думе этот комитет возглавил Валерий Язев, известный своей близостью к структурам «Газпрома». Его предшественник Владимир Катренко вынужден довольствоваться куда менее значимым постом руководителя одной из четырех подгрупп, на которые разделилась «Единая Россия» (другие три возглавляют вице-спикеры Пехтин, Володин и Морозов). Отстранение Катренко могло быть связано с его контактами с одной из бизнес-групп, имеющих существенные интересы в ТЭКе, — «Альфой». В то же время «Газпром» является структурой, контролируемой не просто государством, но «питерской» группой, что, видимо, и сыграло значительную роль в назначении Язева.

На фоне девальвации прежних механизмов важное значение приобретают такие механизмы, как экспертные советы при профильных комитетах, которые создаются с 1994 года. В них сосредотачиваются представители бизнеса и их эксперты. Уже в апреле 2004 года в новой Государственной думе состоялось первое крупное столкновение двух ведущих лоббистских группировок крупного бизнеса — нефтяников и металлургов. Первый раунд выиграли нефтяники, но показательно, что главным продуктом работы думских лоббистов, представляющих интересы ведущей отрасли, стал не законопроект, а обращение к премьер-министру Михаилу Фрадкову с просьбой выяснить, почему растут цены на продукцию черной металлургии.

В отличие от нижней палаты, ситуация в Совете Федерации изменилась мало. С начала 2002 года в верхней палате парламента произошли кадровые изменения, и некоторые из них сопровождались утратой представительства крупного бизнеса. Наиболее драматический характер носило «изъятие» из со-

Региональная элита в современной России

става СФ представителей ЮКОСа (Леонид Невзлин, бывший топ-менеджер ЮКОСа, лишился статуса сенатора от Мордовии; Василий Шахновский, другой топ-менеджер ЮКОСа, столкнувшись с жестким противодействием со стороны власти, был вынужден отказаться от попыток стать сенатором от Эвенкии).

В то же время представительство крупного бизнеса продолжает сохраняться в Совете Федерации на высоком уровне. На место представителей одних крупных компаний и групп пришли другие. В начале января 2004 года по итогам ротации членами СФ стали известные столичные предприниматели — президент группы «Плаза» Умар Джабраилов и председатель совета директоров предприятия «Красный суконщик» Муса Умаров, выдвинутые президентом и Госсоветом Чечни. Председатель правления банка «Российский кредит» Виталий Малкин стал представителем другой национальной республики — Бурятии. Весной 2004 года в верхней палате появился новый представитель от компании «Сибнефть». Совет Федерации в полной мере сохранил противоречивое сочетание расширенного представительства бизнеса и его фактического «безвластия», ставшее следствием реформы 2001 года. С точки зрения продвижения интересов бизнеса в первый период правления В. Путина верхняя палата стала образцом, к которому нижняя палата приблизилась в начале второго президентского срока.

Кризис корпоративного представительства

Институты, которые обеспечивали взаимодействие власти и бизнеса в федеральном центре в 2000–2002 годах, оказались в состоянии кризиса. С наибольшими трудностями столкнулся РСПП, как головная организация в системе корпоративного представительства. Усилились внутренние разногласия. Руководству этой ассоциации так и не удалось выработать единую позицию по «делу Ходорковского». РСПП дистанцировался от президентской кампании 2004 года, хотя по некоторым признакам А. Вольский попытался поставить вопрос о поддержке кандидатуры В. Путина. Члены бюро, руководящего органа этого объединения, стали все чаще выступать с индивидуальными инициативами, не согласованными с руководством или коллегами. Особую активность начал проявлять О. Дерипаска, который и ранее был склонен занимать особую позицию по широкому кругу вопросов. (Например, глава «Базового элемента» представил Вольскому от имени РСПП предложения ввести налоговые льготы для инвестиций. Эти предложения были направлены президенту. Скоро выяснилось, что письмо не было согласовано с бюро правления.) В начале апреля 2004 года О. Дерипаска заявил о «политической смерти» РСПП.

Новым стало то, что примеру главы «Базового элемента» стали следовать

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

и другие представители руководства РСПП. М. Ходорковский, сохранивший членство в бюро, обратился из тюрьмы с «покаянным письмом», содержание которого вызвало разногласия в элите бизнеса. С «неконсенсусными» инициативами выступили и члены бюро А. Шохин и В. Потанин. А. Шохин предложил свой вариант узаконивания результатов приватизации. Согласно его плану крупные пакеты акций всех компаний, приватизированных в ходе залоговых аукционов, следует продавать лишь по специальному разрешению государства и после масштабной проверки деятельности предприятия. В свою очередь президент холдинга «Интеррос» без согласования с остальными членами бюро публично предложил объединить РСПП с другими бизнес-союзами, ОПОРОй и «Деловой Россией». Инициатива Потанина, как и заявление Дерипаски о «политической смерти» РСПП, свидетельствовала о том, что статус этой организации лишился определенности. «Встречное» предложение «Деловой России» создать на паритетных началах совместный общественный орган под названием «Совет российского бизнеса» как бы закрепляло утрату РСПП роли лидера.

На фоне ослабления позиций РСПП активизировались попытки Торгово-промышленной палаты занять лидерскую нишу во взаимоотношениях с властью в федеральном центре. В конце декабря 2003 года ТПП приняла специальное обращение к деловому сообществу, в котором полностью солидаризировалась с новыми политическими приоритетами власти. В конце декабря 2003 года В. Путин посетил ТПП, символически уравнивая эту организацию по статусу с ее главным конкурентом — РСПП. Был сделан ряд важных политических заявлений, свидетельствовавших о стремлении продолжить давление на элиту бизнеса. В отличие от РСПП ТПП официально поддержала кандидатуру В. Путина на президентских выборах 2004 года. Пока нет окончательной ясности по поводу того, какую форму примет головное звено системы представительства бизнеса: произойдет ли его консолидация или оно останется полицентрическим. Сейчас более вероятным представляется вариант не консолидации, а мягкой координации усилий ведущих союзов и ассоциаций бизнеса — РСПП, «Деловой России», ОПОРОы и ТПП.

Изменение «режима консультаций»: снижение политического статуса крупного бизнеса

Несмотря на кризис во взаимоотношениях, и элита бизнеса, и Кремль сохраняли ориентацию на диалог (об этом свидетельствовали выступление Путина на съезде РСПП осенью 2003 года и его встреча с руководством ТПП в декабре того же года). После президентских выборов в марте 2004 года РСПП возобновил попытки возобновить диалог. В то же время стало ясно, что «ре-

Региональная элита в современной России

жим консультаций», сложившийся в первый период правления В. Путина, ждут перемены. В апреле 2004 года Совет по предпринимательству при правительстве был распущен. Было объявлено, что при правительстве будет создан новый консультативный орган — Совет по конкурентоспособности и предпринимательству. В отличие от предшественника, в новый консультативный орган предполагалось включить не только предпринимателей, но и высокопоставленных чиновников и представителей академических кругов.

В начале апреля 2004 года состоялась первая встреча М. Фрадкова с членами бюро РСПП. Бизнес-элита фактически собиралась предложить правительству условия «нового социального контракта» — гарантии права собственности на предприятия, полученные в ходе приватизации, в обмен на поддержку «прорывных национальных проектов», которые готовит рабочая группа под руководством помощника президента Игоря Шувалова (реформы здравоохранения, образования, военная реформа, развитие ипотеки и создание особой экономической зоны в Калининграде), а также обязательство придерживаться принципов социальной ответственности бизнеса. Однако правительство такую постановку вопроса отвергло. Новую ситуацию во взаимоотношениях крупного бизнеса и власти в федеральном центре подытожил вопрос премьера М. Фрадкова, обращенный к крупному бизнесу: «Вы готовы встраиваться?» В конце июня 2004 года наконец-то состоялась встреча В. Путина с представителями бизнеса. Расширенный формат встречи (наряду с членами бюро РСПП в ней участвовали представители руководства ТПП, «Деловой России», ОПОРЫ, двух ведущих банковских ассоциаций, а также крупнейших компаний, тесно связанных с государством, таких как «Газпром») и новая политическая стилистика (усиление дистанцирования президента от бизнеса) закрепили понижение политического статуса крупного бизнеса во взаимоотношениях с властью. Первое заседание Совета по конкурентоспособности и предпринимательству под председательством премьера, состоявшееся в начале июля 2004 года, полностью ввело отношения власти и бизнеса в федеральном центре в новые рамки. Прозвучавшая на этом заседании идея государственно-частного партнерства была призвана обосновать новый, «технический» характер этих отношений.

Таким образом, к середине лета 2004 года кризис во взаимоотношениях между властью и бизнесом в федеральном центре был частично преодолен. Рабочие отношения возобновились. Есть основания полагать, что, как и в 2000–2003 годах, эти отношения будут строиться на регулярной, формализованной основе, с активным привлечением ведущих союзов и ассоциаций бизнеса. В перспективе в системе представительства бизнеса в федеральном центре появится новое институциональное звено. На завершающем этапе административной реформы (через 2–3 года) предусмотрена передача функций от надзо-

Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию...

ров и федеральных агентств (например, по аудиту и страховому контролю) в «саморегулируемые организации» (СРО). В итоге, по словам министра финансов А. Кудрина, «государство не будет бегать за каждым предприятием». Некоторые из уже существующих ассоциаций наделяются статусом СРО. В конце декабря 2003 года объединение финконсультантов «Профессиональный институт размещения и обращения фондовых инструментов» (ПРОФИ) получил статус саморегулируемой организации (СРО). Но, в отличие от первого срока правления В. Путина, в начале второго президентского срока власть в федеральном центре явно отказывается видеть в крупном бизнесе политического партнера (даже «младшего») и отводит ему заведомо подчиненное место в реализации задач, которые она провозгласила в качестве приоритетных.

«Крупный бизнес — власть — регионы»: предварительные выводы

1. За первый период правления В. Путина во взаимоотношениях между крупным бизнесом и властью в федеральном центре сформировалась новая политическая реальность, с новыми ограничениями и новыми возможностями для крупного бизнеса как политического актора.

2. Для адаптации к этой новой политической реальности элита бизнеса использовала целый набор политических стратегий, в различной степени успешных. Анализ взаимоотношений в федеральном центре в период 2000–2003 годов показывает, что утверждение, будто при В. Путине бизнес-элита уходит в регионы, нуждается в уточнении. «Поход в регионы» — не единственная и, возможно, не главная политическая стратегия, использованная бизнес-элитой. Значительные, если не основные, ее усилия были затрачены на адаптацию к новой политической реальности в самом федеральном центре.

3. Необходима новая интерпретация взаимосвязи между отношениями бизнеса и власти в федеральном центре и аналогичным феноменом в регионах. Политическая экспансия элиты бизнеса в регионах — совершенно необязательно «политическая эмиграция» из федерального центра, возможно, это относительно автономное явление. «Поход в регионы» был вызван не только (а может быть, не столько) ухудшением политической ситуации в федеральном центре, но и другими причинами. Предварительно можно указать на две группы факторов, стимулировавших политическую экспансию элиты бизнеса в регионах. Во-первых, это обстоятельства, связанные с развитием экономики регионов, изменением ее места в общероссийской экономической системе. Во-вторых, экспансия федеральных бизнес-структур в регионы происходит в связи с преодолением экономической замкнутости. Таким образом, полити-

Региональная элита в современной России

ческий «поход в регионы» скорее был продолжением экономической экспансии элиты бизнеса в регионах.

Осуществляя политическое продвижение в регионах, бизнес-элита не всегда выступала в качестве полностью автономного игрока. По крайней мере, в некоторых случаях бизнес-элита ставила под контроль власть в регионе при молчаливом согласии или прямой поддержке федерального центра. Более точным будет говорить о согласованной с федеральным центром стратегии крупного бизнеса. Возможно, политическую составляющую «похода в регионы» бизнес-элиты необходимо рассматривать в более тесной связи с кризисом региональных политических режимов, а также с долгосрочной проблемой экономической и политической модернизации. В этих условиях бизнес-элита выступает носителем нового типа управленческой компетенции: часто только она может обеспечить модернизацию региональной элиты и региональной экономики.

4. В начале второго срока правления В. Путина политическая реальность в федеральном центре претерпела изменения, которые адекватно могут быть описаны как новая структура возможностей и ограничений. Но, в отличие от первого срока правления, теперь общий вектор изменений — это дальнейшее уменьшение автономии крупного бизнеса как политического актора без расширения возможностей влияния на политический курс. Начиная со второй половины 2003 года возможности элиты бизнеса по политическому продвижению своих интересов в федеральном центре существенно сократились. Можно говорить лишь о расширении экономических возможностей крупного бизнеса.

5. Что касается регионов, то пока можно только предположить, что взаимоотношения губернаторов и бизнеса в период второго президентского срока В. Путина станут более конфликтными. Уже сейчас в ряде случаев региональная элита активно пытается взять на вооружение более жесткую модель отношений с бизнесом, скопированную с образца в федеральном центре (недавние примеры в Пермской области и Краснодарском крае). В то же время перспектива масштабной смены региональной элиты в период 2004–2007 годов создаст повышенные стимулы для политической экспансии бизнес-элиты в регионы. Для справки: в 2004 году на своем последнем сроке губернаторы будут в 50 субъектах Федерации, в 2005-м — уже в 67 субъектах, в 2006-м — в 75, в 2007-м — в 88. Крупный бизнес в регионах сохраняет большую автономию, чем в федеральном центре. В регионах элита бизнеса, как общероссийская, так и местная, сохранилась в качестве одного из основных источников рекрутирования властной элиты, наряду с политической элитой и силовиками.

Ирония состоит в том, что метафора «похода в регионы», совершенно непригодная для описания политического поведения элиты российского бизнеса в первый период правления В. Путина, вполне может стать определяющим фактором во второй президентский срок.

Н. Лапина

Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие?

Характер взаимодействия бизнеса и власти является важным индикатором состояния государства и общества. Отношения между ними определяют ориентиры общественного развития, влияют на характер власти, стиль и технологии управления.

В научных публикациях последних лет широкое распространение получили концепции «слияния» бизнеса с властью и «приватизации власти» крупным капиталом — «олигархами» (см., например, работы О. Гаман-Голутвиной, М. Афанасьева, С. Фортескую). Большинство авторов, утверждающих, что крупный капитал «приватизировал» власть в России, основывают свой анализ на изучении федерального уровня политики. Однако, как мне представляется, применение этой схемы к регионам не соответствует действительности и сужает обсуждаемую тему¹.

Региональная автономия и плюрализм моделей взаимодействия бизнеса и власти

Девяностые годы XX столетия в России прошли под знаком «регионального вызова». После распада жестко централизованной советской империи федеральная власть была слишком слабой, чтобы устанавливать единые для всех субъектов РФ рамки развития. Регионы приобрели обширные полномочия в политической, административной и экономической сферах, а региональные процессы вступили в *фазу саморазвития*. Региональная элита самостоятельно принимала решения по вопросам, связанным с формированием региональных институтов власти² и основ новой экономики (темпы и масштабы разгосударствления; развитие предпринимательства и т.д.), а ее деятельность практически не контролировалась федеральным центром.

¹ В статье использованы материалы социологических исследований, проведенных автором совместно с А. Чириковой в ряде регионов России.

² Степень самостоятельности зависела от статуса субъекта РФ: в национальных республиках новый институциональный дизайн складывался без вмешательства федеральных властей, в «русских» субъектах РФ инициатива внедрения новых институтов (разделение властей, выборы глав регионов и депутатов представительных органов власти) принадлежала федеральному Центру, но на практике региональным властям предоставлялась практически ничем не ограниченная автономия в области государственного строительства.

Региональная элита в современной России

Региональные власти по-разному воспользовались самостоятельностью: в ряде национальных республик сформировались авторитарные этнократические режимы¹, широкая палитра политических режимов сложилась в «русских» регионах². В 1990-е годы в субъектах РФ возникли различные модели взаимодействия бизнеса и власти³. Среди них выделяются: модель патронажа, предполагающая административное давление власти на бизнес; модель приватизации власти, когда власть сосредотачивается в руках одной группы экономических субъектов, модель партнерства, в рамках которой представители бизнеса и власти заключают компромисс; модель подавления, или «борьба всех против всех».

Характер взаимодействия власти и бизнеса определяется ресурсной базой региона; характером власти и сложившимися в регионе способами выработки и принятия политических решений; влиятельностью региональных лидеров и степенью консолидированности экономической и политической элиты. *Модель патронажа* возникла в тех российских регионах, где власть взяла верх над экономикой. В национальных республиках и регионах «красного пояса» власть установила контроль над экономическими ресурсами региона и сохранила командные методы управления экономикой. Крупный независимый частный бизнес здесь не сложился, а вхождение в экономическую элиту обусловлено местом в политико-административной иерархии (речь идет о Татарстане, Башкортостане, Калмыкии, Марий-Эл, Удмуртии, Ульяновской области при губернаторе Ю. Горячеве, Краснодарском крае). Другим фактором экономической влиятельности в перечисленных регионах является близость к первому лицу: в Башкортостане, Татарстане, Калмыкии экономика контролируется семейными кланами, во главе которых президенты республик.

Модель приватизации власти сложилась в тех субъектах РФ, где экономические ресурсы и власть сосредоточены в руках одной бизнес-группы. В этих регионах бизнес управляет территорией по принципу корпорации («регион-корпорация», по определению Н. Зубаревич⁴). В Республике Хакасия — это Саянский завод, принадлежащий крупнейшей российской интегрированной

¹ См.: Галлямов Р.Р. Этнополитические элиты национальных республик о межнациональных отношениях и перспективах национально-государственного устройства страны (на примере Республики Башкортостан) // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). М., 1997. Вып. 8. Ч. II. С. 185–198; Магомедов А.К. Мистериология регионализма. М.: МОНФ, 2000.

² Подробнее о политических режимах и моделях власти в регионах России см.: Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В.Я. Гельмана, С.И. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, 2000; Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000; Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика. М.: ИСРАН, 2002.

³ Впервые эта типология была предложена автором, см.: Лапина Н.Ю. Бизнес и политика в современной России. М.: ИНИОН РАН, 1998.

⁴ См.: Зубаревич Н.В. пришел, увидел, победил? // Pro et Contra. М., 2002. Т. 7. № 1. С. 107–119.

Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие?

бизнес-группе (далее — ИБГ) «Базовый элемент», в Липецкой области — Новолипецкий металлургический комбинат и его хозяин «Интеррос», в Ямало-Ненецком АО — «Газпром». По модели корпорации управляют городами многие градообразующие предприятия — Котласский целлюлозно-бумажный комбинат в Коряжме (Архангельская область), целлюлозно-бумажный комбинат в Краснокамске (Пермская область). Учитывая, что в России насчитывается более четырехсот моноиндустриальных городов, где производство, как правило, сосредоточено в рамках одного предприятия, можно предположить, что эта модель управления достаточно широко распространена. Из этого не следует, что все регионы, где к власти приходят представители бизнеса, управляются по единому корпоративному принципу. Только крупная корпорация в малонаселенном регионе имеет финансовые, а главное — кадровые ресурсы, чтобы выстроить собственную вертикаль власти. В 2002 году президентом Адыгеи был избран золотопромышленник Х. Совмен. Однако за прошедшие годы ему так и не удалось создать эффективную управленческую команду. Не сумело взять под контроль мэрию Норильска крупнейшее в России предприятие «Норильский никель», в 2003 году мэром города был избран оппозиционный руководству предприятия лидер профсоюзов Мельников.

Модель партнерства возникла в тех регионах, где сложились влиятельные группы экономических интересов, с которыми власти не могут вести диалог с позиций силы (Самарская, Кемеровская, Пермская, Ярославская области). Неотъемлемой составляющей партнерской модели является диверсифицированность экономических ресурсов региона и их рассредоточение между различными элитарными группами, каждая из которых обладает собственными ресурсами влияния. Модель партнерства — результат «пакта» этих групп, в котором фиксируются общие для всех правила игры, а руководитель выполняет роль арбитра, занимающегося согласованием позиций. При такой системе отношений особо ценными качествами главы региона становятся взвешенность и умение выработать консенсусные решения.

Логика партнерства доминирует во взаимоотношениях бизнеса и власти в Ярославской области. Губернатор А. Лисицын является признанным лидером региона. Им создан Экономический совет, в работе которого принимают участие руководители области, топ-менеджеры и собственники крупнейших предприятий. На заседаниях Экономического совета разрабатываются и обсуждаются проекты социально-экономического развития региона, наиболее важные проекты, которые власть планирует осуществить в сфере экономики. На взаимном компромиссе основываются отношения бизнеса и власти и в Свердловской области. Крупным корпорациям, работающим в регионе (ОАО «СУАЛ», ТНК, «ЕВРАЗхолдинг»), руководство региона создало условия наибольшего благоприятствования. В свою очередь, крупнейшие бизнес-

Региональная элита в современной России

структуры стабильно оказывают поддержку губернатору Э. Росселю, а их представители входят в состав областного правительства.

Элитный пакт требует от руководителя, чтобы тот поддерживал равновесие между различными группами влияния — нарушение баланса может стать причиной серьезного кризиса. Функцию арбитра выполняет губернатор Самарской области К. Титов. Достаточно успешно в последние годы справляется с ней губернатор Кемеровской области А. Тулеев. Избавившись от неуютного собственника (МИКОМ), сегодня он выстраивает с руководителями предприятий, как представляющими крупнейшие российские корпорации, так и местными предпринимателями, диалог, решая спорные вопросы в ходе переговоров. В гораздо более сложной ситуации оказался губернатор Красноярского края А. Хлопонин, в прошлом генеральный директор «Норильского никеля». На новом посту он активно продвигает интересы корпорации «Интеррос»¹, что приводит к росту оппозиции, финансируемой конкурентами.

Модель подавления, или «борьба всех против всех», возникла в регионах с ограниченными экономическими ресурсами, жизнедеятельность которых всецело зависит от трансфертов, получаемых из федерального центра. Отличительной чертой этих регионов является слабость региональной властной элиты, не сумевшей создать консолидированную команду, предложить региону эффективную программу выхода из кризиса и выдвинуть авторитетного лидера. Зависимость от центра еще больше ослабляет властную элиту региона и усиливает недовольство населения политикой руководства. Слабость региональной экономики и отсутствие благоприятного предпринимательского климата не привело к формированию в этих регионах бизнес-элиты: есть отдельные предприниматели, которым крайне сложно выстраивать отношения с нестабильной и слабой властью, готовой применять силовые методы (Кировская область в середине 1990-х годов).

На этапе региональной автономии диверсификация моделей взаимодействия бизнеса и власти внесла вклад в формирование регионального политического многообразия. Между моделями взаимодействия «бизнес — власть» и способами реализации власти в регионе существует прямая связь. Моделям патронажа и приватизации власти соответствовал *моноцентризм* с присущей ему жесткой вертикалью власти, когда первое лицо полностью контролирует процесс принятия ответственных решений. В регионах, где между бизнесом и властью складывались партнерские отношения, власть тяготела к *полицент-*

¹ С момента избрания А. Хлопонина все ключевые посты в краевой администрации были заняты выходцами из «Норильского никеля». Администрация поддерживает экспансию «Интерроса» в крае: корпорацией приобретено Енисейское речное пароходство, «Норильский никель» стал собственником золотообрабатывающего предприятия, корпорация начала борьбу за передел собственности в краевой энергетике.

Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие?

ризму и распределялась между различными центрами и группами влияния. «Борьба всех против всех» негативно сказывалась на состоянии власти и, как правило, свидетельствовала о ее глубоком кризисе.

Вариативность способов взаимодействия между бизнесом и властью не препятствовала тому, что в этой сфере в 1990-е годы на всем пространстве России проявились общие черты.

Во-первых, отношения между бизнесом и властью сводились к *неформальному взаимодействию*. Бизнес получал «особые условия» (освобождение от налогов и другие льготы) и доступ к дополнительным экономическим ресурсам (дешевые кредиты, участие в федеральных программах), а представители власти могли рассчитывать на поддержку в ходе выборов, осуществляли собственные программы регионального развития (социальные, экономические), а также реализовывали личные интересы. Бизнес довольствовался поддержкой политической элиты и *поручал ей представительство своих интересов в институтах власти*. «Внутреннее лоббирование» в 1990-е годы утвердилось в качестве основного способа защиты бизнес-сообщества.

Во-вторых, органы корпоративного представительства играли декоративную роль, а отношения бизнеса и власти носили индивидуальный характер и развивались без посредников в рамках двухполюсной (региональная власть — бизнес) или трехполюсной конструкции (партнеры федерального уровня — инсайдеры — региональные власти)¹. Тем не менее известны случаи, когда в регионе создавался орган корпоративного взаимодействия, в работе которого принимали участие представители власти и регионального бизнеса (Экономический совет в Ярославской области)².

В-третьих, вокруг центра власти, образованного первым лицом региона или города, группировались дружественные или родственные ему экономические структуры. Региональные политико-экономические альянсы выстраивались по принципу жесткой иерархии: вокруг первого лица региона объединялись крупные региональные предприятия, нуждающиеся в лоббировании своих интересов в федеральном центре и за рубежом; вокруг мэра объединялись представители малого и среднего бизнеса.

В-четвертых, центральную роль в процессе формирования бизнес-элиты в регионах, как и на федеральном уровне, играла власть. Из среды экономических акторов власть выбирала «достойных» кандидатов и создавала эксклюзивные условия для развития их бизнеса. В субъектах РФ возник свой слой

¹ См. подробнее: Папэ Я.Ш. Треугольник собственников в региональной промышленности // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.: СПб., 2000. С. 109–120.

² О деятельности Экономического совета см. подробнее: Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика. М.: ИСПАН, 2002.

Региональная элита в современной России

«олигархов» — крупных собственников, в руках которых в 1990-е годы были сосредоточены стратегические экономические ресурсы региона.

Экономическая элита, сформировавшаяся в различных российских регионах, имеет существенные отличия. В субъектах, где власть осуществляла патронаж над бизнесом, важнейшим каналом продвижения на элитные позиции в экономической среде стало «административное», часто перераставшее в «семейное», предпринимательство. В этих регионах в составе экономической элиты не встретить представителей независимого частного бизнеса, а рейтинги политической и экономической влиятельности в значительной степени совпадают¹. В регионах, где в отношениях между бизнесом и властью доминирует компромисс, успех в частном бизнесе становится одним из наиболее распространенных каналов рекрутирования экономической элиты, а среди самых влиятельных лиц можно встретить как людей, близких к главе региона, так и тех, кто подчеркивает дистанцию в своих отношениях с властью.

Описанные модели взаимодействия «бизнес — власть» в известной степени схематичны и не существуют в чистом виде. В ряде регионов власть использует комбинированные стратегии в отношении экономических субъектов (Ростовская область). С началом нового столетия отношения «бизнес — власть» в российских регионах вступили в новую фазу развития.

Бизнес и власть в новом контексте

К факторам, изменившим систему координат, в которой отношения «бизнес — власть» развивались в 1990-е годы, я отношу структурные сдвиги в экономике, усиление позиций новых экономических субъектов, а также политический курс российского руководства, который осуществляется с момента прихода к власти В. Путина.

Финансовый кризис 1998 года дал толчок развитию отечественной индустрии. Заинтересованные в развитии реального сектора предприниматели начали вкладывать средства в развитие промышленности и диверсификацию бизнеса. В послекризисный период в регионах происходила концентрация капитала, возникли крупные межрегиональные компании, успешно осваивающие рынок и расширяющие сферу своего влияния за счет приобретения новых производственных объектов в других регионах.

С конца 1990-х годов определились стратегические интересы крупных российских корпораций. Крупный бизнес, накопивший большие ресурсы и активно инвестирующий в производственную сферу, становится главным

¹ См.: Самые влиятельные люди России-2003. М.: ИСАНТ, 2004. С. 99.

Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие?

субъектом российской экономической модернизации¹. Происходит массированная интервенция ИБГ в регионы, в настоящее время они работают более чем в 40 регионах России. Однако далеко не везде им предоставляются равные условия. Проникновение в «закрытые» регионы, где власть установила контроль над экономическими ресурсами, до недавнего времени было крайне затруднено.

Экономические процессы становятся автономными от власти, и это оказывает прямое воздействие на характер отношений бизнеса и власти. В докризисный период государство являлось основным источником финансирования предприятий, с выходом из кризиса появились негосударственные источники финансирования (прибыль). Предприятия все меньше нуждаются в поддержке властей и начали, по словам эксперта, сами «диктовать региональным властям стратегию развития». *«Коммунисты говорят, что я могу украсть бюджет, — замечает ярославский «олигарх». — Но зачем он мне? У нас годовой оборот выше»*. Опрошенные нами предприниматели в Самарской, Ярославской, Пермской областях отмечали, что по сравнению с 1990-ми годами, когда контакты между предприятиями и областной администрацией были более тесными, теперь предприятия становятся более самостоятельными, а возможности губернатора (финансовые, лоббистские) значительно сокращаются. Сужаются возможности «административного предпринимательства». Однако нельзя утверждать, что этот феномен полностью уходит из жизни. В Самарской области, после того как губернатор потерял контроль над региональными финансово-промышленными группами, он начал осваивать новые сектора: производство сельскохозяйственной продукции, пищевую отрасль, телекоммуникации, где связанные с ним компании на сегодняшний день становятся доминирующими.

До настоящего времени отношения власти и крупного регионального бизнеса, как отмечалось выше, развивались в рамках «треугольника собственников». С созданием межрегиональных компаний возникают новые горизонтальные, а в рамках ИБГ — вертикальные производственные цепочки. *Региональная власть из этой конфигурации собственников «выпадает»*. Обладающие большими капиталами, способные быстро мобилизовать ресурсы, ведущие бизнес в нескольких регионах, межрегиональные компании в случае возникновения конфликта с властями могут перенести бизнес в другой регион. С развитием новых экономических структур межрегиональная мобильность экономической элиты возрастает. При складывающейся расстановке сил «под» губернатором остаются крупные, но проблемные предприятия, которые заинтере-

¹ Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы — прорыв к модернизации страны. М.: ЦИСН, 2001.

Региональная элита в современной России

ресованы в использовании административного ресурса для решения собственных проблем.

Еще более ограничены возможности региональных властей во взаимодействии с крупными российскими корпорациями. Вхождение крупной корпорации в регион всегда требует договоренностей с местной властью. На этом этапе на руководящие должности в региональных подразделениях крупных компаний часто назначались близкие руководителю региона лица, руководство корпораций подписывало с региональными властями соглашения, отвечавшие интересам территории. Однако со временем в региональной политике ИБГ проявились существенные различия. Корпорации, стратегические интересы которых в регионах определены, готовы вкладывать средства в развитие территории, однако те, кто не до конца определил свою стратегию, стремятся минимизировать свои расходы. Новых собственников, как отмечали многие опрошенные представители элиты Ярославской области (с 2000 году в регион пришли новые собственники — «Базовый элемент», «Сибур»), мало волнует судьба региона, где ни они, ни их семьи не проживают, а у региональных властей практически нет инструментов воздействия на экономических субъектов, зарегистрированных в других регионах. Во многих регионах, куда пришли крупные корпорации, они недостаточно интегрированы в региональную жизнь. Возможно, этим фактом можно объяснить, что в рейтинге экономической влиятельности в регионах России ведущие места принадлежат представителям региональной экономической элиты, а не руководителям региональных подразделений крупнейших российских корпораций. По мере освоения регионального пространства крупные российские корпорации дистанцируются от властей субъектов РФ, у многих из них появляются собственные политические интересы. Сегодня не областное руководство формирует корпус региональных топ-менеджеров ИПГ, а крупные корпорации делегируют своих представителей в региональную власть.

Вместе с тем логику экономических процессов нельзя сводить к одностороннему усилению бизнеса и ослаблению региональной власти. Бизнес заинтересован в благоприятном предпринимательском климате, стабильности власти и поддержании с ней нормальных отношений. Власть может создавать для работающих на территории региона компаний режим наибольшего благоприятствования, предоставлять кредиты или льготный режим налогообложения. Приобретая крупные производственные объекты в регионах, новые собственники, как отмечали участники наших исследований, сталкиваются с множеством социальных (наличие больших коллективов и большого количества социальных объектов) и экономических (задолженность предприятий) проблем, решить которые без поддержки городских и областных властей не представляется возможным. Региональные власти продолжают в соответствии с зако-

Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие?

ном регулировать различные направления деятельности крупных корпораций: именно региональные власти принимают решение о строительстве новых предприятий и дорог, прокладке нефтепроводов, выдаче лицензий на эксплуатацию недр, могут «закрыть» рынок в пользу какой-то одной корпорации.

С приходом к власти В. Путина начался пересмотр отношений федеральной власти с бизнесом¹ и регионами (политика централизации России)². Новая политика Кремля ставила своей целью интеграцию российского пространства и перераспределение ресурсов и полномочий между регионами и федеральным центром в пользу последнего. В России создавались федеральные округа (ФО), а перед возглавившими их полномочными представителями президента наряду с политическими ставились административные (контроль за деятельностью федеральных ведомств в регионах) и экономические (восстановление единого экономического пространства, устранение межрегиональных экономических барьеров) задачи.

Реформа, начатая федеральным центром, ослабила позиции региональной власти, лишила региональных руководителей статуса политиков федерального масштаба. Появление на региональном пространстве новой фигуры — полпреда вносит определенные коррективы в деятельность губернатора, у которого теперь есть «конкурент», обладающий собственным ресурсным потенциалом, а главное — имеющий прямой выход на президента. У ФО нет ни экономических полномочий, ни инструментов воздействия на экономическую политику. Тем не менее полпреды активно осваивают это направление. В ряде округов началась разработка концепции социально-экономического развития округов (ЦФО, ЮФО, СЗФО), при полпредах созданы экономические советы, объединяющие заместителей губернаторов по экономике, а также экспертно-консультативные органы, куда вошли представители региональной бизнес-элиты. В настоящее время ФО превращаются в дополнительный канал лоббирования интересов бизнеса в московских коридорах власти. На ФО, как показывает недавно проведенное автором социологическое исследование, прежде всего ориентируются крупные корпорации, некоторые из них создали собственные представительства при ФО («Лукойл» в ЮФО). Внутри региона полпреды нередко выступают арбитрами в спорах между экономическими субъектами и представителями региональной (местной) власти.

Из всего вышесказанного следует, что за последние годы изменился не только фон, на котором складывались отношения между бизнесом и властью в регионах, но и сами субъекты взаимодействия — экономические и полити-

¹ См.: Зудин А.Ю. Неокорпоративизм в России? (Государство и бизнес при Владимире Путине) // Pro et Contra. М., 2001. Т. 6. № 4. С. 171–198.

² См.: Лапина Н., Чирикова А. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарий политического будущего // Социс. 2001. № 4. С. 16–26.

Региональная элита в современной России

ческие акторы. Эти изменения можно определить следующим образом.

Первое. Субъектное поле региональной экономики и политики расширяется, становится более сложным. Сегодня на нем наряду с внутренними акторами (региональная власть, региональный бизнес) все более активно действуют акторы внешние (федеральный центр в лице полпредов и федеральных ведомств; крупные корпорации). В этих условиях взаимодействие «бизнес — власть» приобретает более сложный, многовариантный характер. В прошлом у представителей бизнеса, конфликтующих с региональной властью, был единственный выход — эмиграция в другие регионы. Сегодня у них появляется защита в лице полпреда. При поддержке ФО крупные российские корпорации начали осваивать ранее «закрытые» регионы: Приморский и Краснодарский края, Республику Саха (Якутия).

Второе. С момента своего прихода к власти В. Путин определил новый формат отношений власти и бизнеса, который нашел выражение в формуле «равноудаленности». На федеральном уровне государство восстановило свою ведущую роль в отношении с бизнес-сообществом. Однако *в регионах развивался диаметрально противоположный процесс*: здесь крупный бизнес превратился в серьезного политического актора. Вытесненные из большой политики представители крупного капитала начали осваивать региональное политическое пространство. На сегодняшний день собственники и топ-менеджеры крупных компаний возглавляют исполнительную власть в 16 регионах России¹. Бизнес-сообщество хорошо представлено в законодательных органах субъектов РФ, его представители занимают видные посты в исполнительной власти регионов. Продвижение бизнеса в региональную власть будет нарастать, и эта тенденция может иметь далеко идущие последствия. В перспективе я не исключаю формирования в России новой региональной оппозиции федеральному центру, которая будет опираться на крупнейшие российские корпорации.

Третье. Меняется характер взаимодействия крупного бизнеса и региональной власти: на смену личным договоренностям приходят формализованные отношения. «*Пора закончить, — говорит генеральный директор Новолипецкого металлургического комбината В. Лисин, — строить отношения под столом*»². В этом же смысле высказываются и опрошенные в регионах предприниматели. «*Мне должно быть безразлично, кто возглавляет область*», —

¹ Среди них: К.Н. Илюмжинов — Республика Калмыкия; Ю.А. Евдокимов — Мурманская область; В.Я. Бутов — Ненецкий АО; А.Н. Ткачев — Краснодарский край; В.Г. Логинов — Корякский АО; Р.А. Абрамович — Чукотский АО; А.Г. Хлопонин (в 2001 г. избран главой Таймырского АО, в 2002 г. — Красноярского края); Б.Н. Золотарев — Эвенкийский АО; В.М. Штыров — Республика Саха (Якутия); Х.М. Совмен — Республика Адыгея; С.М. Дарькин — Приморский край; О.Н. Чиркунов — исполняющий обязанности губернатора Пермской области (с марта 2004 г.); С.Л. Катанандов — Республика Карелия; О.М. Бударгин — Таймырский АО; Д.В. Зеленин — Тверская область; Н.И. Киселев — Архангельская область.

² Программа «Личный вклад» на канале НТВ 10 апреля 2004 г.

Бизнес и власть: сохранится ли региональное многообразие?

утверждает руководитель крупного предприятия. Крупный бизнес все чаще стремится заключать с представителями власти соглашения, в которых фиксируются общие принципы их отношений. Чаще всего эта форма отношений утверждается между ИБГ и руководителями регионов: в подписываемых ими соглашениях фиксируются экономические условия (объемы и своевременность выплат налоговых отчислений предприятиями ИБГ, своевременная выплата зарплат, расширение производства и инвестиции в предприятия региона); определяются основные социальные параметры деятельности корпорации на территории региона (увеличение/сокращение рабочих мест, развитие социальной инфраструктуры и участие в проектах социального развития). Соглашения между ИБГ и региональными властями — один из первых шагов в сторону транспарентности российского бизнеса. На сегодняшний день формальные и неформальные способы взаимодействия бизнеса и власти в регионах существуют, дополняя друг друга. Но в перспективе, полагаю, институционализация отношений «бизнес — власть» будет нарастать. Процесс этот будет длительным, поскольку в настоящее время региональный бизнес слабо консолидирован, предпринимательские организации большой роли в региональном сообществе не играют, а их руководители редко входят в состав экономической элиты.

Четвертое. Крупный российский бизнес имеет обширные международные контакты. Крупные корпорации «приводят» в регион иностранных инвесторов, выступают инициаторами создания совместных с иностранными собственниками предприятий и тем самым способствуют включению региональной экономики в глобальные процессы. Влияние глобализации на жизнь российских регионов в ближайшие годы будет нарастать, и власть (федеральная и региональная) это отчетливо осознает и в ряде случаев пытается себя «застраховать».

Пятое. Существенно дифференцируются отношения «бизнес — власть» в зависимости от масштабов предпринимательской деятельности. Если крупный бизнес становится более самостоятельным по отношению к власти, то средний и мелкий оказывается под еще большим давлением региональных властей, чем прежде. В условиях федеральной реформы происходит сокращение ресурсов региональной власти, и это заставляет ее действовать еще более жестко по отношению к собственным предпринимателям. *«Сегодня, — говорит генеральный директор крупного российского предприятия в Ярославской области, — каждый губернатор хочет стать "маленьким Путиным"»*. В последние годы отчетливо выразилась негативная тенденция: число малых предприятий в России неуклонно сокращается (с 900 до 870 тыс.).

Возвращаясь к вопросу, вынесенному в заглавие статьи, следует особо подчеркнуть, что в настоящее время региональное пространство становится более сложным и многомерным, и в этом смысле отношения «бизнес — власть» все

Региональная элита в современной России

сложнее рассматривать в рамках какой-то одной схемы. *Прежние модели взаимодействия бизнеса и власти размываются.* Региональным властям все сложнее осуществлять на своей территории патронаж. Пример Татарстана и Башкортостана, где семейные кланы начали утрачивать доминирующие позиции в экономике, — яркое тому свидетельство. Теряет устойчивость и модель приватизации власти: в перспективе автономные округа, где она наиболее полно реализовалась, утратят статус субъектов РФ и будут присоединены к более крупным территориям. Однако в отдельных регионах и городах она сохранится. Сложившиеся в 1990-х годах отношения «бизнес — власть», надо полагать, будут эволюционировать в сторону модели партнерства, более всего соответствующей развитой экономике, в которой действует множество конкурирующих между собой экономических субъектов. Но все сказанное распространяется прежде всего на отношения крупного бизнеса и власти. Что же касается малого и среднего предпринимательства, то этот сектор в России продолжает оставаться под мощным давлением властей и ни на какое «партнерство» с их стороны рассчитывать не может.

Я. Панин

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах: торможение в центре и новая стратегия в регионах

Говорить о существовании в России крупного бизнеса общенационального масштаба, а следовательно, и федеральной экономической элиты можно начиная, пожалуй, с 1994 года. К этому времени были либерализованы цены, пройден период гиперинфляции, сформировались частная финансовая и торговая системы, завершилось акционирование и началась масштабная приватизация промышленности. Практически тогда же в стране была ликвидирована система Советов народных депутатов и принята ныне действующая Конституция.

Таким образом, сегодня федеральной экономической элите примерно 10 лет, и все это время она тесно взаимодействует с элитой административной. Точнее, с административно-политической, поскольку все влиятельные политики, не принадлежащие к «непримиримой» оппозиции, занимали в какой-то период своей карьеры ключевые посты в исполнительной власти.

Данное десятилетие, на наш взгляд, делится на два принципиально разных периода примерно одинаковой продолжительности: 1994 — первая половина 1998 года и 2000 — первая половина 2004 года. Вторую половину 1998 года и 1999 год можно назвать переходным временем.

1994 — первая половина 1998 года: крупный бизнес начинает и выигрывает

В первый период федеральная экономическая элита в отношениях с властью и в центре, и в регионах обладала устойчивой инициативой и даже доминировала. В центре она жестко лоббировала свои интересы во всех государственных органах, делегировала своих представителей на высокие правительственные посты. Наиболее известным примером последнего было назначение первым вице-премьером В. Потанина — президента ОНЭКСИМбанка. Она также активно предлагала и даже навязывала государству и обществу свои решения ключевых экономических проблем.

Отношения в регионах федеральная экономическая элита стремилась выстраивать с позиции силы, опираясь на два основных механизма. Прежде все-

Региональная элита в современной России

го, это использование в конфликтных ситуациях связей с центральными органами власти и их формальных и неформальных возможностей. А кроме того — массированная поддержка и даже выдвижение на выборах глав субъектов федерации и городов, политиков, полностью лояльных той или иной бизнес-группе. В случае же неудачи (что бывало нередко) — попытки поставить под жесткий контроль уже выбранных руководителей.

Некоторые представители региональной административной элиты успешно сопротивлялись давлению «москвичей». Это, как правило, происходило либо в наиболее развитых национальных республиках (Татарстан, Башкортостан), либо в тех субъектах Федерации, главы которых являлись харизматическими лидерами (А. Тулеев, Кемеровская область). В такие регионы экспансия федеральной экономической элиты в рассматриваемый период либо ограничивалась, либо не осуществлялась вовсе.

Для описания отношений федеральной экономической и политической элиты в это время широко использовались термины «приватизация власти» (академические исследователи предпочитали английский синоним «state capture») и «бизнес-олигархия».

На наш взгляд, никакой бизнес-олигархии в России никогда не было. Олигархия — это, по определению, небольшая группа влиятельных лиц, связанных общими долгосрочными интересами, способная диктовать свою волю государству и обществу. Между тем все эмпирически наблюдавшиеся коалиции ведущих предпринимателей были локальными, ситуативными и краткосрочными. Эти люди кооперировались по одному политическому или экономическому поводу и одновременно остро конфликтовали по другим поводам. При этом коалиции всегда были достаточно узкими. (Единственное исключение — широкий альянс крупного бизнеса вокруг кандидатуры Б. Ельцина на президентских выборах 1996 года, но он продержался лишь полгода до выборов и три-четыре месяца после.) Кроме того, навязывать свои решения государству крупный бизнес мог, только используя противоречия в позициях различных органов власти. Если же по какому-то вопросу у всех заинтересованных органов было консолидированное мнение, то соответствующие решения принимались и реализовывались без оглядки на бизнес или кого-либо еще. Но такое мнение имелось достаточно редко.

А вот «олигархи», несомненно, были — если не забывать о кавычках и называть этим именем тех, кто в силу объема контролируемых экономических ресурсов и политических связей способен вести индивидуальный или групповой административный торг с государством или его отдельными органами и часто получать для своих фирм, банков и т. д. необоснованные эксклюзивные преимущества. Поэтому для описания места российского крупного бизнеса в экономике и обществе в 1990-е годы нам представляется наиболее адек-

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах...

ватной конструкция «олигархи без олигархии» предложенная А. Зудиным.

Ситуацию, сложившуюся в 1994 — первой половине 1998 года, на наш взгляд, можно охарактеризовать следующим образом. Во-первых, формирование федеральной экономической элиты шло в этот период быстрее, чем любой другой. Ее представители могли легче определять общие интересы и консолидироваться вокруг них. Пользуясь термином, популярным у марксистов, можно сказать, что федеральная экономическая элита раньше других превратилась в «элиту для себя».

Во-вторых, по объему контролируемых экономических ресурсов крупный бизнес, конечно, уступал государству, но его активы были значительно более мобильны и ликвидны. Поэтому он смог гарантировать себе лучшее экспертное обеспечение, привлекая большее число высококлассных специалистов (особенно бухгалтеров, финансистов, юристов), которые, с одной стороны, регулярно делегировались «в помощь» чиновникам и депутатам для разработки нормативно-правовых актов, а с другой — как правило, легко побеждали представителей государства в судебных спорах.

В-третьих, активное использование финансовых, медийных и организационных ресурсов крупного бизнеса было необходимым условием победы Б. Ельцина на президентских выборах весной 1996 года и «безаварийного» функционирования механизмов власти в последующие два года. Таким образом, федеральная экономическая элита оказалась в середине 1990-х годов стратегическим партнером политического руководства страны. Причем партнером не только жизненно важным и безальтернативным, но и естественным. Естественным потому, что экономическая элита 1990-х годов была в значительной мере порождением власти. (Напомним и об «уполномоченных» банках, и о «назначении» победителей залоговых и прочих приватизационных аукционов и конкурсов.)

Вторая половина 1998 — 1999 год: полтора года великого перелома

Дефолт августа 1998 года, последовавший за ним экономический кризис и выход из него в 1999 году радикально изменили сложившуюся расстановку сил.

Позиции федеральной экономической элиты необратимо ослабли. Во-первых, одномоментно достаточно существенно изменился ее состав. Во-вторых, резко усилились внутренние противоречия. В-третьих, и до этого непопулярная в обществе, она в 1998 году была объявлена виновной и в падении производства, и в скачке цен, и в «ограблении» вкладчиков разорившихся банков. А неожиданно быстрый выход из кризиса и начало экономического роста уже в 1999 году никаких имиджевых дивидендов ей не принесли.

Региональная элита в современной России

Федеральная административно-политическая элита, напротив, значительно усилилась. Этому способствовали также три фактора. Во-первых, ускорившийся после дефолта естественный процесс ее обновления привел к достаточно резким качественным изменениям. На место ушедших «демократов», «красных директоров» и «номенклатурщиков» пришли в основном чиновники, сделавшие основную часть карьеры уже в условиях рыночной экономики. Как правило, менее идеологизированные, чем их предшественники, но более технологичные, дисциплинированные и корпоративные. Во-вторых, административная элита смогла получить кредит доверия общества. Правительству удалось приписать себе основную заслугу быстрого выхода из кризиса, а его руководителям (Е. Примакову, С. Степашину и В. Путину) — за считанные месяцы сформировать имидж государственников и защитников интересов «простого» народа. В-третьих, административная элита смогла опереться на руководящий состав силовых ведомств и спецслужб, постепенно восстанавливавший свою дееспособность и корпоративную сплоченность.

2000–2004 годы: чиновник решает всё

Новое соотношение сил между федеральной экономической элитой и элитой административной, а следовательно, и начало нового периода взаимоотношений между ними было зафиксировано результатами выборов депутатов Государственной думы в декабре 1999 года и президента — в марте 2000 года. Эти результаты показали, что В. Путин является беспорным политическим лидером, опирающимся на высокий уровень доверия подавляющей части общества и не зависящим поэтому от поддержки и ресурсов какого-либо одного социального слоя, будь-то бизнес — крупный или мелкий, рабочий класс, военные и т. д. (Хотя несколькими месяцами ранее, при «назначении» В. Путина преемником Б. Ельцина, позиции крупного бизнеса или, по крайней мере, ряда его ведущих представителей сыграли, по мнению большинства наблюдателей, важную роль.)

Очень скоро стало ясно и другое: основным проводником политики президента, его инструментом и одновременно его референтной группой является именно федеральная административная элита. И, таким образом, с 2000 года и по сей день словосочетание «федеральная административная элита» является почти синонимом слова «власть».

Начиная с 2000 года и до настоящего времени по отношению к крупному бизнесу и, следовательно, к федеральной экономической элите достаточно последовательно проводится линия, названная «равноудалением». Фактически это означает введение целого ряда ограничений на активность бизнеса. Глав-

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах...

ным в этих ограничениях, на наш взгляд, является оттеснение:

- 1) от процессов принятия, выработки и даже обсуждения крупных политических и социальных решений — иначе говоря, полный запрет на политику;
- 2) процессов принятия основных экономических решений народнохозяйственного уровня (участие в их формулировании и обсуждении допускается, но только в ограниченном и институционализированном формате: лоббирование в законодательных органах власти, контакты с исполнительными — через бизнес-ассоциации) — иначе говоря, частичный запрет на макроэкономику;
- 3) всех ключевых вопросов, касающихся сферы естественных монополий, как их текущего функционирования, так и развития и реформирования (в данной сфере бизнес допускается лишь к участию в реализации решений, принятых властью);
- 4) всех содержательных аспектов деятельности федеральных электронных СМИ, даже тех, которые юридически не являются государственными.

Ряд исследователей (в частности, А. Яковлев) также указывают, что вместо ушедшего в прошлое «state capture» широко распространилось явление, названное «business capture», — установление чиновниками неформального контроля над теми или иными бизнес-структурами и использование их ресурсов для решения некоторых ведомственных или личных задач.

Можно указать несколько факторов, сделавших возможным успешную (по крайней мере, пока) реализацию жесткой государственной политики по отношению к крупному бизнесу. Основным из них является отсутствие у федеральной административной элиты необходимости в стратегическом союзе с бизнесом (как, впрочем, и с любым другим социальным слоем или группой). С одной стороны, она «аффилирована» со сверхпопулярным В. Путиным, с другой — экономический рост и благоприятная внешняя конъюнктура позволяют государству выполнять свои обязательства, не прибегая к экстраординарным механизмам финансирования. Второй фактор — все те группы, из которых начиная с 2000 года в основном рекрутируется федеральная административная элита (санкт-петербургские администраторы, менеджеры и средней руки предприниматели, а также руководящий состав спецслужб и силовых ведомств), по общему мнению, весьма негативно относятся к сложившейся федеральной экономической элите, считая успех московских нуворишей в 1990-е годы незаслуженным, а себя — несправедливо обделенными. Третий фактор — эгалитарные настроения в российском обществе. Поэтому «антиолигархическая» риторика и репрессии против «сверхбогачей» — один из самых дешевых и надежных способов поднятия своего рейтинга для чиновников и политиков.

Сказанное вовсе не означает, что федеральная административная элита в 2000–2004 годах не пополнялась за счет представителей крупного бизнеса.

Региональная элита в современной России

Пополнялась, причем активно. Достаточно обратиться, например, к составу российского правительства, утвержденному в мае 2004 года. В нем на постах глав министерств и других ведомств есть и бывшие менеджеры ведущих интегрированных бизнес-групп (ИБГ, подробное определение см. в *приложении* к статье), и известные независимые предприниматели, и люди, не сделавшие себе громкого общероссийского имени в бизнесе, но в течение ряда лет проработавшие в нем на руководящих постах на каком-то из этапов своей карьеры. К первым относятся министр транспорта И. Левитин («Северстальтранс»), министр связи и информатизации Л. Рейман («Телекоминвест»), ко вторым — министр здравоохранения и социального развития М. Зурабов (страховая компания «МАКС», «Конверсбанк»), к третьим — министр природных ресурсов Ю. Трутнев, директор Агентства по энергетике С. Оганесян, глава Службы по гособоронзаказу А. Бельяминов, глава Службы по тарифам С. Новиков, глава Службы по интеллектуальной собственности Б. Симонов.

Однако содержание и направленность этого процесса совсем иные, чем в 1990-е годы. Тогда крупные предприниматели занимали государственные должности, фактически сохраняя свой прежний статус и имея собственную программу действий. Причем это происходило по инициативе или с согласия бизнес-сообщества или, по крайней мере, определенной его части. То есть имело место *делегирование* экономической элитой своих представителей во власть. Начиная с 2000 года предприниматель или менеджер из бизнес-структуры приглашается на государственную должность как носитель некоего важного опыта, навыков и технологий, которые не могут быть получены и освоены в процессе чисто административной карьеры, но тем не менее необходимы для успешной работы органов власти в условиях рыночной экономики. При этом приглашаемый должен стать прежде всего чиновником и разорвать содержательную связь со своим прежним бизнесом (хотя и права собственности, и доходы он может сохранить). Таким образом, сейчас происходит процесс *рекрутирования*, или *кооптации*, представителей экономической элиты в элиту административную.

Итак, второй период в отношениях между федеральной экономической и федеральной административно-политической элитой характеризуется полным доминированием последней. Она не отказывается от диалога и взаимодействия с крупным бизнесом (включая использование его кадровых ресурсов в государственном строительстве), но их содержание и формат определяет исключительно по собственному выбору.

Можно выделить два основных «ответа» крупного бизнеса на новую ситуацию.

2000–2004 годы: ответ федеральной экономической элиты в центре

Первый «ответ» — сохранение и усиление своего переговорно-лоббистского потенциала в центре в допускаемых властью формах.

Стали укрепляться две «старые» общероссийские предпринимательские ассоциации — Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) и Торгово-промышленная палата (ТПП). Членами РСПП стали собственники и высшие менеджеры большинства ведущих ИБГ и компаний (причем они же в большом количестве вошли во все его руководящие и рабочие органы). Главой ТПП был выбран политический «тяжеловес» Е. Примаков. Появилась и новая ассоциация — «Деловая Россия», объединяющая в основном представителей «второго эшелона» крупного бизнеса и претендующая на представительство его интересов. Однако ни одна из этих организаций не оправдала возлагавшихся на нее надежд. Их контакты с президентом и руководителями правительства были редкими и, по общему мнению, не слишком продуктивными, а участие в рутинной работе по формированию экономической политики государства — малоактивным (или, по крайней мере, мало заметным).

Федеральная экономическая элита стремится также сохранить и укрепить свои позиции в Государственной думе и Совете Федерации, несмотря на то, что их реальная роль с 2000 года существенно и неуклонно снижается. Дело в том, что это единственные федеральные органы, где власть допускает открытое лоббирование интересов бизнеса — ограниченное, как отмечалось выше, лишь по вопросам народнохозяйственного уровня.

Указанное стремление наглядно подтверждается результатами выборов в Государственную думу, прошедших в декабре 2003 года. Несомненно, что на этих выборах «работал» целый ряд факторов и тенденций, неблагоприятных для крупного бизнеса. Тем не менее число его представителей, ставших депутатами, похоже, не уменьшилось по сравнению с предыдущими выборами в декабре 1999 года. А тогда, напомним, федеральная исполнительная власть не занимала еще доминирующих позиций в обществе.

По нашим оценкам, являющимся заведомо консервативными, число депутатов Государственной думы, которых можно считать представителями бизнеса, равно 114. Из них 68 человек ($\approx 60\%$) уже были когда-либо депутатами, т.е. являются опытными лоббистами, а 46 человек ($\approx 40\%$) — новички.

Эти 114 человек делятся на три категории. 35 из них можно с достаточным основанием считать прямыми делегатами 10 ведущих частных ИБГ. В том числе прошел ряд представителей уже преследовавшейся государством группы «ЮКОС-Менатеп» и постепенно сворачивающей свое присутствие в России

Региональная элита в современной России

группы «Millhouse Capital» (представляющей интересы Р. Абрамовича). Количество делегатов у разных ИБГ варьировалось от одного до шести. Еще 23 депутата являлись на момент выборов или были когда-либо ранее крупными и известными независимыми предпринимателями. Остальные 56 — люди, занимавшие на одном из этапов своей карьеры высокие посты в той или иной бизнес-структуре.

Кроме того, на наш взгляд, 25 депутатов из первых двух категорий могут быть влиятельными отраслевыми или секторальными лоббистами или даже лидерами соответствующих лобби (критерий — специализация «делегирующей» ИБГ, собственного бизнеса или «яркая» отраслевая биография). Из них 8 человек представляют потребительский сектор (сельское хозяйство, пищевая, вино-водочная и табачная промышленность, продовольственная торговля), 7 — нефтяной сектор, 6 — базовые отрасли перерабатывающей промышленности (металлургия, машиностроение, химия, целлюлозно-бумажная), 3 — финансовый сектор, 1 — строительство.

2000–2004 годы: новые стратегии федеральной экономической элиты в регионах — «region capture» и «дружим с победителем»

Вторым «ответом» крупного бизнеса стали новые стратегии в регионах. Но это отнюдь не была (как полагают некоторые наблюдатели) повсеместная активизация на региональном политическом поле. Такого федеральная власть, стремящаяся к построению административной вертикали и созданию на базе «Единой России» доминантной политической партии, никогда бы не допустила. Основная черта регионального «ответа» — вариативность, основанная на огромных объективных различиях субъектов Федерации и их разной значимости для тех или иных субъектов крупного бизнеса.

В некоторых регионах продолжала действовать модель «карманного губернатора», которая была наиболее привлекательной для федеральной экономической элиты в предыдущий период. Главой администрации выбирается профессиональный политик, формально независимый, а фактически аффилированный с некоторой влиятельной бизнес-структурой (т. е. опирающийся на ее ключевую поддержку не только на выборах, но и в течение всего срока своих полномочий). Примеры: Республика Хакасия и Ямало-Ненецкий автономный округ, главы которых — А. Лебедь и Ю. Неёлов — тесно связаны с «Русским алюминием» и «Газпромом» соответственно.

Развитием этой модели является новая стратегия, которую можно назвать «region capture» (по аналогии со «state capture»). В рамках этой стратегии доминирующая или наиболее влиятельная в регионе ИБГ или компания прово-

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах...

дит на пост губернатора уже не лояльного себе политика, а своего прямого представителя — совладельца, высшего управляющего или менеджера среднего звена. Стратегия «region capture» реализовывалась в двух случаях.

Первый случай — регион является для соответствующей ИБГ или компании «ядерным», т. е. обеспечивает основной объем производства и прибыли. Тогда любые затраты, необходимые для победы своего представителя, оправданны. Примеры: Красноярский край (включая Таймырский автономный округ), являющийся «ядерным» для ГМК «Норильский никель» и ИБГ «Интеррос» в целом. В крае главой администрации стал А. Хлопонин — председатель правления ГМК (но не собственник), а округ возглавил О. Бударгин — менеджер Норильского комбината. (Формально сюда же можно отнести Республику Саха (Якутия), где президентом стал В. Штыров — генеральный директор «Алроса». Однако значительная часть экспертов полагает, что на выборах он выступал скорее не как представитель компании, а как консенсусный кандидат региональной элиты или даже федеральный «назначенец».)

Второй случай — регион рассматривается как объект потенциальной экспансии и при этом является «пустым» (т. е. другие значимые группы интересов на него не претендуют, а население малочисленно и пассивно). Здесь победы можно достичь при небольших издержках. Примеры: Чукотский и Эвенкийский автономные округа, где губернаторские должности заняли соответственно Р. Абрамович — основной акционер «Сибнефти» и Б. Золотарев — менеджер ЮКОСа.

Никакого отношения к «region capture» не имеют победы в 2003 году Д. Зеленина на выборах главы администрации Тверской области и Х. Совмена на президентских выборах в Республике Адыгея. И в том и другом случае мы имеем дело только с персональной динамикой. Д. Зеленин хотя и работал долгое время на высоких постах в «Интерросе» и «Норильском никеле», никогда не был совладельцем и не входил в число «отцов-основателей». А как менеджер, он вполне автономен и способен к перемещению из сферы бизнеса в административную, административно-политическую и иные сферы (а также к возврату в бизнес в любом возможном качестве — наемного управляющего, инвестора или хозяина). Таких людей можно назвать представителями *поливалентной элиты*. Что касается Х. Совмена, по официальным данным, владельца крупнейшей отечественной золотодобывающей компании, то, во-первых, в Адыгее золота в сколько-нибудь значимых масштабах нет. А во-вторых, он перед избранием продал свой бизнес «Норильскому никелю». С учетом возраста Х. Совмена можно предположить, что пост официального лидера своей нации будет завершением его карьеры.

Стратегия «region capture» не получила широкого распространения. И не могла получить — по объективным причинам. Количество актуально или по-

Региональная элита в современной России

тенциально привлекательных «пустых» регионов измеряется единицами. «Ядерных» регионов больше, но, как правило, они являются таковыми сразу для нескольких субъектов крупного бизнеса, сопоставимых по своему потенциалу, и, следовательно, политическая война здесь слишком рискованна. (Например, Тюменская область и Ханты-Мансийский автономный округ являются «ядерными» для четырех крупнейших в России нефтяных компаний: ЛУКОЙЛа, ЮКОСа, ВР-ТНК и «Сургутнефтегаза». Но ни одна из них не принимала и не предпримет попыток выдвинуть на губернаторских выборах в этих субъектах Федерации своего кандидата. Здесь могли победить и побеждали только кандидаты, которые одновременно являлись консенсусными для нефтяной элиты, получали поддержку федеральной власти и, таким образом, становились достаточно самостоятельными фигурами.)

В подавляющем большинстве регионов федеральная экономическая элита использовала стратегию, прямо противоположную «region capture». Эта вторая стратегия предполагает отказ от активной самостоятельной игры на региональных выборах, определенную поддержку всех (или почти всех) кандидатов, имеющих шансы на победу, лояльность «фавориту центра» (если таковой имеется) и выстраивание конструктивных взаимовыгодных отношений с любым избранным главой администрации или составом законодательного органа. Причем не предполагается, что эти отношения должны обязательно быть эксклюзивными. Кратко данная стратегия может быть описана формулой «поддерживаем всех — ставим на фаворита — дружим с победителем», или просто «дружим с победителем».

Таким образом, в отличие от предыдущего периода, начиная с 2000 года основной линией федеральной экономической элиты в отношениях с административно-политической элитой регионов стало стремление не к доминированию, а к паритетному сотрудничеству. Еще один элемент новизны — достаточно редкое использование крупным бизнесом своих политических связей в центре для достижения целей в субъектах Федерации.

Основные факторы, определившие доминирование стратегии «дружим с победителем»

Чаще всего стратегия «дружим с победителем» была для федеральной экономической элиты одновременно и безальтернативной, и вполне приемлемой. Безальтернативность по большей части определяется социально-политическими факторами, основной из которых — динамика и современное состояние региональной административно-политической элиты. Приемлемой же эту стратегию сделали факторы экономические — главным образом тенденции в развитии самого крупного бизнеса.

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах...

Рассмотрим социально-политические факторы. Прежде всего, процесс становления и развития административно-политической элиты в субъектах Федерации после 1993 года, за небольшим числом исключений, шел достаточно последовательно и без глубоких кризисов. Поэтому начиная с некоторого момента эта элита превзошла или, по крайней мере, догнала крупный бизнес по уровню консолидации, освоения современных технологий власти и интеллектуально-экспертной поддержки. А избирательные кампании стало возможным во все большей степени финансировать из внутрирегиональных источников.

Из-за этого в последние годы активное участие представителей федерального крупного бизнеса в региональной политике и региональных выборах стало весьма рискованным предприятием. Даже очень большие вложения не могут гарантировать ему нужного результата. Наиболее известный пример тому — долгая и безуспешная борьба нефтяного гиганта ЛУКОЙЛа с В. Бутовым — главой администрации Ненецкого автономного округа. При том, что население этого округа малочисленно, экономика слаборазвита, а сопоставимые с ЛУКОЙЛом группы интересов на его территории не представлены. Но есть и еще более поразительный факт. ГК «Норильский никель» — казалась бы, полномостный хозяин города Норильска — не смогла в ноябре 2003 года противостоять избранию на пост главы городской администрации резко оппозиционного ей профсоюзного активиста — В. Мельникова.

Кроме того, становится все более очевидным, что даже решающий вклад в победу на выборах главы администрации региона совсем не гарантирует спонсору лояльность со стороны победителя. На руках у избранного губернатора или президента сразу оказываются очень сильные козыри: неоспоримая легитимность, обретенная путем прохождения через демократическую процедуру; широкие властные полномочия, данные Конституцией; контроль над региональным бюджетом; возможность опереться на сложившуюся региональную бюрократию. Все это позволяет достаточно легко и быстро разорвать связь с прошлым, а также диверсифицировать связи и источники ресурсов, необходимые для продолжения карьеры. Претенденты на роль новых привилегированных партнеров, как правило, быстро находятся, поскольку в большинстве крупных экономически развитых регионов действует не один субъект крупного бизнеса, а несколько. Санкции же за нелояльность со стороны бывшего спонсора проблематичны, а часто просто невозможны. (Заметим, что все сказанное относится и к мэрам городов, и к депутатам региональных законодательных собраний — с поправкой на то, что их реальное влияние, а следовательно, вкладываемые ресурсы и подразумеваемые обязательства здесь намного меньше.)

Еще на один важный фактор постоянно указывает Н. Зубаревич. Резко растет «цена» эксклюзивных отношений с действующим главой региональной ад-

Региональная элита в современной России

министрации, которую должен платить любой субъект крупного бизнеса, будь-то старый спонсор или новый партнер. В 1990-е годы, как правило, достаточно было учитывать интересы некоторых близких к губернатору юридических и физических лиц. В последние же несколько лет главным становится финансирование приоритетных для него региональных программ и проектов, что, естественно, намного дороже. Поэтому стратегия установления и поддержания эксклюзивных отношений с региональной властью становится все менее эффективной по критериям cost-benefit. Выгоднее оказывается стратегия коллективного действия: формирование уже после выборов политической коалиции нескольких укорененных на территории субъектов крупного бизнеса, которая способна вести диалог с избранной властью (иногда с включением в эту коалицию и влиятельных местных предпринимателей).

По факту (хотя, возможно, и не по замыслу) наиболее последовательно стратегию «дружим с победителем» реализует ЛУКОЙЛ, причем начиная с 1990-х годов. Во-первых, участие нефтяного гиганта в региональных выборах даже в таких базовых для него регионах, как Волгоградская, Пермская, Архангельская области и Республика Коми, всегда было достаточно вялым. И кандидаты, которых он публично поддерживал, очень часто проигрывали. Тем не менее с победителями практически всегда устанавливались конструктивные рабочие отношения, и они активно способствовали укреплению позиции ЛУКОЙЛа на своих территориях. Все сказанное относится и к столицам указанных субъектов Федерации. (О ситуации в Тюменской области и Ханты-Мансийском автономном округе см. выше.)

Важнейшим экономическим фактором, сделавшим стратегию «дружим с победителем» приемлемой для федеральной экономической элиты в большинстве регионов, является изменение основной формы существования российского крупного бизнеса.

В 1990-е годы такой формой была ИБГ. Ее принципиальными характеристиками являются многосекторность, подчинение входящих в нее крупных предприятий непосредственно высшему руководству группы и вытекающая отсюда их относительная самостоятельность. Вдобавок, как правило, в каждой отрасли, в которой присутствует ИБГ, у нее имеется одно ключевое предприятие. В результате предприятие, входящее в ИБГ, объективно оказывалось в зависимости от властей субъекта Федерации, где оно располагается. Существуют весьма значимые вопросы, которые можно решать только с ними и весьма ценные услуги, которые могут оказать только они. Таким образом, региональная администрация оказывается одним из участников «треугольника собственников», контролирующего предприятие, вне зависимости от того, владеет она его акциями или нет. Или, в более стандартных терминах, — одним из ключевых стейкхолдеров. Описанная ситуация приводила к тому, что ИБГ

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах...

неизбежно оказывались глубоко вовлеченными в борьбу за власть в регионах, где расположены их важнейшие предприятия. И ставки в этой борьбе были весьма высоки.

С 2000 года основной формой существования российского крупного бизнеса постепенно становятся *компании*, которые начали активно создаваться как внутри ИБГ, так и из независимых предприятий. Развернутое описание этого понятия также дается в *приложении*. Однако коротко можно сказать, что компании в отличие от ИБГ имеют четкую продуктовую или технологическую специализацию и состоят из нескольких предприятий сопоставимого размера и значимости, находящихся под жестким управлением «головной конторы». При этом оказалось, что большинство созданных и создающихся крупных компаний включают в себя предприятия, расположенные в разных субъектах Федерации. Поэтому они имеют возможность межрегионального производственного и финансового маневра. То есть в зависимости от тех или иных факторов приоритетным можно сделать развитие того или другого предприятия, а также относительно быстро и легко перемещать из одного региона в другой финансовые потоки и, следовательно, большие объемы налоговых платежей.

Все это приводит к тому, что для межрегиональной компании количество вопросов, которые можно решать только с властями субъекта Федерации, резко уменьшается. А следовательно, региональные власти из ключевого стейкхолдера превращаются «всего-навсего» в один из уровней административного управления (наряду с федеральным и местным). И если с каким-либо губернатором не удастся найти взаимопонимание, то компания имеет возможность сделать ставку на другие «свои» регионы.

Таким образом, превращение компании в основную форму существования российского крупного бизнеса объективно ведет к тому, что «цена дружбы» с администрациями субъектов Федерации для него падает, а для самих субъектов Федерации — растет. Это дает возможность федеральной экономической элите существенно снизить вовлеченность в региональную политику и делает вполне приемлемой или даже оптимальной для нее стратегию «дружим с победителем».

Приложение**Определение, количественные критерии
и типология субъектов крупного бизнеса
в современной России**

К **крупному бизнесу** относят тех экономических агентов (субъектов), которые в процессе своего текущего функционирования оказывают существенное влияние на национальную экономику в целом или, по крайней мере, на некоторые ее значимые отрасли и сектора. Чаще всего это влияние определяется масштабами их деятельности, но иногда и другими факторами, например особенностями технологической специализации или рыночного позиционирования. Также естественно полагать, что субъекты крупного бизнеса — это те, кто могут выступать партнерами или оппонентами государства при разработке и реализации экономической политики. Таким образом, крупный бизнес — это совокупность экономических агентов, которые даже при народнохозяйственном уровне анализа являются заметными и подлежат «штучному» рассмотрению.

В терминах институциональной экономической теории принадлежность к крупному бизнесу определяется способностью изменять в зоне своего непосредственного влияния экономические институты. В терминах теории административного рынка субъекты крупного бизнеса — это те, кто способен вести административный торг с государством или его органами с целью обеспечить себя эксклюзивными преимуществами. А используя физико-математические аналогии (что, может быть, не очень корректно), можно сказать, что к крупному бизнесу относятся структуры, которые своим существованием и деятельностью влияют на кривизну или даже топологию экономического пространства (пространства народного хозяйства в целом, отдельного сектора или некоторой существенной отрасли).

Наиболее простым и надежным количественным показателем, по которому в современной России могут выделяться субъекты крупного бизнеса, является объем продаж, причем пересчитанный в доллары, чтобы максимально просто элиминировать проблемы, связанные с инфляцией. (Предлагаемые в качестве альтернативных показатели добавленной стоимости или капитализации, на наш взгляд, значительно хуже: первый — в силу трудностей его корректного расчета, второй — из-за резких колебаний под воздействием внеэкономических факторов.) Консенсусным критериальным порогом считается объем продаж в 500 млн долл. в год.

Такой подход вполне применим для промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта и связи. Что же касается торговли, финансово-

Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000–2004 годах...

го сектора и иных отраслей сферы услуг, то здесь, вероятно, требуются другие пороги или даже показатели. (Но и для промышленности необходимо сделать две оговорки. Для предприятий и компаний, являющихся лидерами в тех или иных подотраслях гражданского машиностроения или высокотехнологического сектора, планка может быть понижена, а для нефтегазового комплекса она должна быть поднята до 1–2 млрд долл.)

Предложенный критерий, на наш взгляд, является вполне адекватным для периода с середины 1990-х годов и по настоящее время. Он вполне соответствует масштабам и структуре российской экономики, сложившимся в эти годы. Если в стране будет продолжаться интенсивный экономический рост и ускорятся процессы концентрации и централизации, порог в 500 млн долл. придется изменить. А если, кроме того, Россия будет признана отечественными и зарубежными инвесторами стабильной рыночной демократией, то будет все больше оснований в качестве основного критериального показателя рассматривать капитализацию.

По нашим оценкам, на середину 2004 года в стране насчитывалось от 50 до 100 структур, относящихся по данным критериям к крупному бизнесу. Причем, несмотря на «сырьевой» крен отечественной экономики, значительная часть их уже сосредоточена в отраслях обрабатывающей промышленности — от военного авиастроения до кондитерской промышленности.

Российский крупный бизнес существует в трех основных формах: интегрированная бизнес-группа, компания, независимое предприятие.

Интегрированная бизнес-группа (ИБГ). Это некоторая совокупность предприятий из разных отраслей экономики, выступающая в некоторых существенных экономических и управленческих аспектах как единое целое. Все предприятия при этом контролируются единой группой стратегических собственников и высших менеджеров, которые обеспечивают указанное единство и синергию, т.е. суммарную выгоду от него. Естественного технологического или иного единства в ИБГ нет. Как правило, в ИБГ входят предприятия и из реального, и из финансового секторов, т.е. по составу они представляют собой промышленно-финансовые конгломераты.

В ИБГ всегда существует некоторый стабильный центр принятия ключевых решений, обязательных для всех ее членов, — центральный элемент. В этой роли может выступать либо наиболее крупное и важное предприятие, либо специально созданная структура, концентрирующая управленческие функции, либо просто некоторая группа физических лиц (причем она должна в каждый момент иметь достаточно ясные, хотя, может быть, и неформализованные границы и достаточно медленно меняться с течением времени).

Коротко говоря, ИБГ — это совокупность предприятий из разных отраслей реального и финансового секторов, которые, в силу сложившихся между

Региональная элита в современной России

ними связей, выступают в некоторых важных аспектах как единый экономический агент. Связи могут быть мягкими или жесткими, формальными или неформальными, прозрачными или непрозрачными для внешнего наблюдателя. Важно лишь, чтобы они были достаточно устойчивыми и обязывающими.

Компания — это совокупность предприятий реального или финансового сектора, сформированная либо вокруг некоторой технологической цепочки, либо вокруг продукта или группы продуктов и при этом выступающая как единый экономический агент во всех вопросах, кроме, может быть, оперативных (отсюда с очевидностью следует, что компании делятся на вертикально интегрированные и продуктно-специализированные и что они не могут быть финансово-промышленными). Обязательным признаком компании является то, что она включает в себя несколько юридических лиц, причем сопоставимого масштаба и, в принципе, способных существовать в рыночной экономике самостоятельно (завод с карманным трейдером или банк с выделенной в отдельную структуру службой инкассации компаниями в нашем смысле не являются).

Центральный элемент компании — всегда юридическое лицо, в функции которого входит принятие всех стратегических и основных тактических решений. Самостоятельность предприятий в лучшем случае ограничивается их текущей деятельностью, т. е. компании отличаются высокой экономической и управленческой целостностью. Еще одна важная их особенность — доминирование отношений собственности как механизма их формирования, обеспечения целостности и трансформации.

Независимое предприятие — это, прежде всего, неделимая технологическая и хозяйственная единица, т. е., во-первых, единая производственная система (производящая либо товары, либо услуги и относящаяся либо к реальному, либо к финансовому сектору); во-вторых, единый экономический агент. Последнее означает, что такое предприятие не является частью какой-либо более крупной формальной структуры или устойчивой коалиции и никакая его часть ни в каких отношениях в качестве самостоятельного экономического агента не выступает. Основная производственная и экономическая деятельность предприятия осуществляется на одной локализованной промышленной площадке.

С гражданско-правовой точки зрения предприятие может выступать в форме либо одного, либо нескольких юридических лиц. В современной России более распространенным является второй случай. В отдельные юридические лица могут выделяться, например, подразделения, занятые снабжением, сбытом, ремонтными, строительными работами и т. д. Могут также быть созданы искусственные юридические лица, играющие роль центров прибыли и выполняющие другие специальные функции. Но такое разделение, как правило, является номинальным и ситуативным.

Н. Зубаревич

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

Анализ политической роли крупного бизнеса в регионах невозможен без учета *объективных тенденций его развития и его собственных интересов в регионах*. Но сначала необходимо выделить сам объект исследования. Общепринятые принципы определения крупного бизнеса в России до сих пор не сложились — к нему относят либо крупнейшие интегрированные бизнес-группы, либо более широкий круг крупных компаний. В данной работе используется методология ведущего российского исследователя крупного бизнеса Я.Ш. Паппэ. Он относит к крупному бизнесу экономические структуры, играющие ведущую роль на федеральном уровне (с объемом продаж не ниже 500 млн долл.), а также компании — лидеры в важнейших отраслях экономики России с меньшим объемом продаж (от 100 до 500 млн долл.), ресурсы которых (лоббистские, финансовые, информационные и др.) позволяют оказывать заметное воздействие на политические процессы на федеральном уровне и в регионах¹. В работе учтены и те крупные компании, которые контролируются государством и поэтому не рассматриваются Я.Ш. Паппэ как самостоятельные бизнес-группы. Но эти компании также имеют собственные корпоративные интересы в регионах и зачастую реализуют те же стратегии экспансии и доминирования, что и крупный частный бизнес. В результате их влияние на региональные политические процессы достаточно велико и не ограничивается функцией «обслуживания» федеральной власти. Таким образом, к крупному бизнесу можно отнести около 15 групп и компаний².

В переходный период экономическая роль и политическое влияние крупного бизнеса в регионах России менялись, причем существенно. В исследованиях по этой теме (работы Я. Паппэ, Н. Лапиной и А. Чириковой, Р. Туровского и др.) дан содержательный анализ этих изменений с точки зрения политологов и экономистов. Однако исследования пространственного развития крупного бизнеса и его региональных интересов пока носят информационный

¹ См.: Паппэ Я.Ш. Новая субъектность российского крупного бизнеса (2002–2003): Доклад в Московском Центре Карнеги (28 мая 2003 г.). С. 3.

² В данной работе к крупным бизнес-группам отнесены: «Альфа-групп» (Альфа-банк, «Ренова», ТНК, СУАЛ и др.), «Базовый элемент» («Русский алюминий», «Руспромавто» и др.), «Сибнефть-Millhouse capital», «ЮКОС-Менатеп», «Норильский никель-ОНЭКСИМ», ЛУКОЙЛ, «Сургутнефтегаз», группа «МДМ», «Северсталь-групп», Новолипецкий металлургический комбинат (НЛМК), «Евразхолдинг», Уральская горно-металлургическая компания (УГМК), ОАО «Стальная группа "Мечел"», а также компании, контролируемые государством, — «Газпром» (включая СИБУР), РАО «ЕЭС», «Роснефть», «Алроса».

Региональная элита в современной России

характер, им недостает систематизации и обобщений. Пока недостаточно освещены и последние изменения региональных стратегий крупного бизнеса, связанные с ухудшением предпринимательского климата в России и превращением федеральной власти в доминирующего актора.

Для более четкой постановки задачи сформулируем основные вопросы, которые будут рассмотрены далее:

- как формировались региональные зоны влияния крупного бизнеса в предшествующие периоды его развития?
- каковы собственные интересы российского крупного бизнеса в регионах и можно ли структурировать регионы страны по характеру влияния крупного бизнеса?
- каковы географические различия зон влияния отдельных бизнес-групп и компаний?
- как изменились эти зоны влияния в период политической централизации «по Путину» и современного обострения противоречий бизнеса и федеральной власти?
- можно ли говорить об изменении отношений крупного бизнеса с региональными властями в ходе политической централизации?

Этапы развития крупного бизнеса (территориальная проекция)

В процессе проникновения крупного бизнеса в регионы можно выделить несколько этапов. На первом этапе не было еще собственно проникновения, это скорее время *раздела*. Во-первых, в 1992–1993 годах были созданы акционерные общества — естественные монополии. При образовании РАО «ЕЭС» в его состав были включены все крупные электростанции в регионах, за исключением Иркутской области и Татарстана. «Газпром» вообще не изменил свою территориальную организацию, сохранив уже имеющийся контроль над основным регионом добычи газа — Ямало-Ненецким АО и значительное влияние в других регионах добычи и переработки: Астраханской, Оренбургской областях и в меньшей степени в Республике Коми. Во-вторых, Министерство нефтяной промышленности разделилось на отдельные нефтяные компании. При этом либо между ними распределялись ареалы добычи в Тюменской области (ЛУКОЙЛ, ЮКОС, «Сургутнефтегаз», «Роснефть», «Нижевартовскнефтегаз» и др.), либо создавались региональные госкомпании в нефтедобывающих республиках и областях («Татнефть», «Башнефть», «КомитЭК», ОНАКО и др.). Большинство нефтяных компаний при разделе получили не только районы нефтедобычи, но и нефтеперерабатывающие заводы, чаще всего расположенные далеко от места добычи. На этом этапе региональные влас-

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

ти не принимали участия в институциональных преобразованиях и не могли быть активными акторами.

На втором этапе (1994–1995 годы) происходил *«большой передел» собственности и экспансия* банковских бизнес-групп («Менатеп», «Интеррос-ОНЭКСИМ», Инкомбанк, Альфа-банк, «Российский кредит», «СБС-Агро» и др.), получивших наиболее привлекательные промышленные активы в регионах либо в ходе залоговых аукционов, либо путем скупки акций у работников предприятий. В первом случае роль федеральных властей и формирующегося крупного бизнеса была одинаково важной, поскольку победители залоговых аукционов фактически назначались из числа «олигархов». Крупные федеральные чиновники сыграли ведущую роль и в передаче алюминиевых заводов России под контроль компаний-посредников. В скупке акций других крупных предприятий экспортных отраслей банковские группы действовали более самостоятельно, сталкиваясь с сопротивлением региональных властей, поддерживавших местных руководителей предприятий в их борьбе против новых собственников.

В это же время формируются крупные, но локализованные бизнес-группы в субъектах РФ, обладающих значительными экономическими ресурсами и контролируемых региональной элитой. В Татарстане и Башкортостане основой таких групп стали нефтяные компании, полностью подконтрольные региональным лидерам. Наиболее крупная интегрированная группа сформировалась в Москве (АФК «Система»), менее крупная и не очень успешная — в Ростовской области («Донинвест»), где вместо полного контроля был альянс бизнеса с губернатором.

К 1995 году за каждой нефтяной компанией закрепились регионы снабжения нефтепродуктами с учетом размещения ее нефтеперерабатывающих заводов. Нефтяным компаниям передавались региональные нефтесбытовые организации и автозаправочные станции (АЗС) в обмен на обязательство поставлять топливо для сельского хозяйства в форме товарного кредита. Такие кредиты выдавались под гарантии региональных бюджетов. Чаще всего сельхозпредприятия не могли вернуть кредиты, долги регионов за поставки нефтепродуктов быстро росли. Как следствие, региональные власти не могли оказывать сопротивления новому разделу, проведенному федеральным центром по согласованию с нефтяными компаниями. Только в больших городах, не обремененных долгами за поставки горючего сельскому хозяйству, местные власти более успешно сопротивлялись передаче АЗС нефтяным компаниям.

Третий этап (до финансового кризиса в августе 1998 года) — этап *продолжения экспансии* банковских «олигархических» бизнес-групп в регионы. Помимо скупки промышленных активов, началось создание филиалов крупных столичных банков и поглощение местных банков. На этом этапе роль регио-

Региональная элита в современной России

нальных лидеров резко возросла, поскольку в подавляющем большинстве регионов уже оформилась система административного предпринимательства. Региональные лидеры защищали интересы своей клиентелы и контролируемого ими местного бизнеса. Содействие крупному бизнесу со стороны федерального центра осуществлялось разными лоббистскими группами «олигархов» в администрации президента и правительстве. Но таких групп было несколько, и они конкурировали между собой, что ослабляло федеральное административное давление.

Казалось бы, создание «олигархических» групп после проведения залоговой приватизации должно было запустить механизм разрушения «закрытости» регионов. Но вместо объединения экономического пространства произошло простое разделение ресурсных потоков и увеличение числа получателей ренты. Бизнес-группы применяли разные механизмы давления для перераспределения ресурсов: использование в силу близости к федеральной власти ее возможностей в торге с губернаторами, избрание своих депутатов в региональные парламенты, ставшие местом встречи и согласования интересов власти и капитала со второй половины 1990-х годов. Крупный бизнес заставил губернаторов немного «подвинуться», но рентоориентированное поведение обоих акторов не изменилось. Бессистемность собранных «олигархами» промышленных активов, особенно заметная на примере структуры собственности групп «Менатеп- ЮКОС» и «Интеррос-ОНЭКСИМ»¹, не позволяла бизнесу проводить эффективную экономическую политику. Кроме того, у крупного бизнеса было мало средств для инвестиций, и в стране отсутствовали политические гарантии безопасности.

Экспансию в регионы в 1996–1998 годах трудно назвать осмысленной, процессы внедрения не имели четкой территориальной стратегии и основывались на торге с губернаторами. Нестабильность такой экспансии продемонстрировали события после дефолта. Уже в сентябре 1998 года начались процедуры банкротства дочерних банков и некоторых предприятий «олигархических» групп в регионах, а затем их передача структурам, подконтрольным губернаторам.

Экономические ресурсы крупного бизнеса использовались политической элитой (федеральной и региональной) для достижения своих целей. С помощью «Газпрома» или крупных нефтяных компаний, державших целые регионы «на крючке» неплатежей за газ или топливо для сельского хозяйства, федеральная власть решала свои проблемы во взаимоотношениях с губернаторами. Для последних, в свою очередь, доступ к финансовым ресурсам крупного

¹ См.: Паппэ Я.Ш. «Олигархи»: экономическая хроника 1992–2000. М.: ГУ — ВШЭ, 2000. С. 207–208.

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

бизнеса в регионе служил инструментом укрепления собственной власти. Бизнес-группы во взаимоотношениях с региональной властью также реализовывали собственные интересы, получая путем торга и неформальных соглашений внеконкурентные преимущества в доступе к природным или бюджетным ресурсам и собственности. Неформальное взаимодействие оказалось более эффективным при разделе ренты, поэтому бизнес почти не использовал формальный политический институт региональных выборов.

Неудача или как минимум незавершенность первой попытки «входа» крупного бизнеса в регионы была обусловлена рядом причин: слабостью федеральной власти, небескорыстно лоббировавшей продвижение крупного бизнеса, отсутствием достаточных ресурсов у самого крупного бизнеса, неэффективной структурой собственности большинства «олигархических» групп (отраслевой и территориальной несвязанностью), рентоориентированным поведением всех основных акторов. Можно сказать, что ситуация не созрела для качественных изменений.

Четвертый этап — этап *роста экономического и политического влияния* крупного бизнеса в регионах с конца 1990-х годов. Российский бизнес накопил достаточные ресурсы в период экономического роста, но не только поэтому он стал решать свои собственные корпоративные задачи в регионах политическими методами, в том числе и на губернаторских выборах. В конце 1990-х годов сложилась качественно иная конфигурация сразу нескольких факторов, воздействующих на политические процессы в регионах.

Первым и важнейшим фактором стал *экономический рост*. Быстрее всего он проявился в импортозамещающих производствах (прежде всего пищевой промышленности), поэтому увеличение бюджетных доходов первыми ощутили региональные власти. Перед парламентскими выборами 1999 года губернаторы, опираясь на возросшую ресурсную базу, смогли усилить борьбу за свои интересы накануне предстоящей передачи президентской власти. Но буквально следом стали расти финансовые ресурсы федеральной власти и крупного российского бизнеса, в первую очередь благодаря резко возросшим доходам от экспорта сырья. В итоге произошло увеличение ресурсов всех трех основных акторов и расстановка сил принципиально не изменилась. Но все же крупный экспортно-ориентированный бизнес, обладающий лучшими возможностями для аккумуляции доходов, выиграл больше остальных.

Фактор экономического роста был необходимым, но недостаточным. Для изменения конфигурации акторов нужен был второй толчок, и *им стала политика нового президента*. Во-первых, был запущен процесс централизации сразу по нескольким направлениям (в налогово-бюджетной сфере, путем создания федеральных округов и института полномочных представителей президента, выведения из-под контроля губернаторов силовых структур в регионах

Региональная элита в современной России

и др.), что объективно ослабило региональные власти, и не только политически. Нововведения способствовали сужению сферы административного предпринимательства, тем самым создавая экономические предпосылки для разрушения сложившихся в 1990-е годы «вотчин» губернаторов. Во-вторых, был провозглашен принцип «равноудаленности» крупного бизнеса от федеральной власти. И хотя некоторые бизнес-группы все равно остались «более равными», крупный бизнес получил определенный сигнал: лоббировать свои интересы через федеральные структуры становится сложнее¹. Но при этом российская институциональная среда не претерпела существенных изменений, а это означало, что крупный бизнес по-прежнему нуждается в административных гарантиях — покровительстве или как минимум невмешательстве государственной власти. Теперь эти гарантии требовались в большей степени на региональном уровне, особенно в важнейших для крупного бизнеса регионах.

Помимо внешних обстоятельств, на политику крупного бизнеса в регионах воздействовал еще один фактор — *внутренняя логика развития самого бизнеса*. Значительный рост доходов и переход к долгосрочному бизнес-планированию в условиях политической стабилизации в стране позволили значительно увеличить объемы инвестиций, причем по нескольким направлениям: а) в развитие ресурсной базы; б) создание вертикально интегрированной структуры «сырье — полуфабрикаты — конечная продукция», что повышает устойчивость на рынках с несовершенной конкуренцией, каким является и Россия; в) расширение рынков сбыта, г) инвестирование доходов от экспорта в наиболее динамичные и прибыльные сектора экономики для диверсификации бизнеса. Все эти направления имеют четкую территориальную привязку в виде конкретных регионов с новыми месторождениями сырья, смежными и перерабатывающими производствами, концентрацией динамично растущих отраслей (новых видов связи, пищевой промышленности, агробизнеса и др.).

В результате логика развития и увеличение финансовых ресурсов привели к резкому расширению территориальной экспансии крупного бизнеса. Еще раз следует подчеркнуть: *эта экспансия носила качественно иной характер* по сравнению с ситуацией середины 1990-х годов, она стала более осмысленной и рациональной с точки зрения выстраивания оптимальной структуры бизнеса. Общий вектор ощутимо изменился, начался процесс объединения фрагментированного экономического пространства страны.

Завершением этого этапа можно условно считать «дело ЮКОСа», т. е. середину 2003 года. За достаточно короткое время (с конца 1990-х по 2003 год) в основном сформировались зоны влияния крупного бизнеса в регионах страны.

¹ Влияние политики «равноудаленности» отмечает, например, Р.Ф. Туровский в статье «Губернаторы и олигархи: история отношений» (Полития. 2001. № 5. С. 121).

Типы регионов по степени влияния крупных бизнес-групп

Территориальные интересы крупного бизнеса рассматривались в серии публикаций о крупнейших собственниках в разных отраслях экономики и в федеральных округах¹. Эти и другие опубликованные в прессе данные позволяют систематизировать регионы по числу присутствующих в них крупнейших бизнес-групп и политической роли последних в начале 2000-х годов. Ниже представлены обобщенные типы регионов России по степени влияния крупного бизнеса. Границы между ними достаточно условны, так как многие регионы занимают промежуточное положение и могут быть отнесены к любому из двух соседних типов.

Тип 1 — базовые регионы производства (добычи и первичной переработки экспортных ресурсов) для российских бизнес-групп. Это наиболее экономически сильные регионы страны: автономные округа Тюменской области, Красноярский край, Мурманская, Вологодская, Липецкая, Белгородская, Самарская, Пермская, Свердловская, Томская, Кемеровская, Иркутская области. Во многих из них крупный бизнес (одна или несколько групп) присутствует уже с первой половины 1990-х годов, поэтому позиции групп четко определены и разграничены. Напомним, что почти все крупные бизнес-группы имеют «московскую прописку», только в Вологодской области местный металлургический бизнес вырос до уровня крупной федеральной бизнес-группы («Северсталь»). Металлургические группы Свердловской области («Евразхолдинг», Уральская горно-металлургическая компания) трудно считать местными, они формировались с участием московского капитала и федерального административного ресурса. В Челябинской области крупнейший Магнитогорский металлургический комбинат пока не стал самостоятельной бизнес-группой из-за незавершенности процесса приватизации.

В некоторых базовых регионах основной собственник менялся, в основном после дефолта. В Белгородской области дочерние структуры «Газпрома» выкупили большую часть металлургического бизнеса у «Металлоинвеста» (наследника обанкротившегося «Российского кредита»), в Красноярском крае алюминиевые заводы были выведены из-под контроля TWG и выкуплены «Сибнефтью», в Кемеровской области группа «МИКОМ» была вытеснена «Евразхолдингом», в Томской области ЮКОС получил контроль над Восточной нефтяной компанией. При смене одного крупного внешнего собственника другим отношения входящего в регион крупного бизнеса с губернаторами были очень разными: от явного противодействия на первых порах (Томская

¹ См., например: Коммерсантъ-Власть. 2001. № 36–52; Деловая хроника. 2001. № 1; 2002. № 1 (3), 3 (5), 5 (7), 7 (9), 9 (11), 11 (13).

Региональная элита в современной России

область) до прямого содействия властей (Кемеровская область).

В некоторых базовых регионах, где уже сосуществуют несколько крупных бизнес-групп, продолжались конфликты и раздел сфер влияния. Как правило, это непрофильные сектора экономики для присутствующих в регионе крупных компаний или еще не занятые ими ниши. В качестве примеров можно привести конкуренцию крупнейших металлургических компаний за угольные активы Кемеровской области, попытки Уральской горно-металлургической компании (УГМК) поглотить местный медный бизнес в Челябинской области, поглощение угольных компаний Красноярского края и Иркутской области группой «МДМ». Придя в регион, уже «обжитой» крупными экспортными бизнес-группами (т. е. базовый для них), другие крупные компании не конкурировали с сильными противниками, а искали жертвы для поглощения в других отраслях. Следовательно, некоторые правила игры в регионах крупный бизнес для себя уже создал, и эти правила предельно рациональны: берется то, что пока еще плохо лежит и что по силам унести.

Тип 2 — регионы, которые с конца 1990-х годов стали зоной экспансии, будучи необходимыми для развития или привлекательными для диверсификации крупного бизнеса. Среди таких регионов можно выделить несколько групп.

1. Экономически развитые, но «закрытые» (т. е. полностью подконтрольные региональным лидерам и их бизнес-группам) субъекты РФ с привлекательными для крупного бизнеса активами в ТЭК или секторе услуг. К «закрытым» субъектам относятся Москва, республики Татарстан, Башкортостан, быстро теряют свою «закрытость» Республика Коми, Ростовская область.

2. С перспективными ресурсами, прежде всего нефтегазовыми (Ненецкий АО¹, Эвенкийский АО, Якутия) и в меньшей степени угольными (регионы юга Восточной Сибири и Дальнего Востока).

3. Со смежными и перерабатывающими предприятиями: крупными автомобильными и другими машиностроительными заводами, нефтегазохимическими предприятиями, которые производят продукцию, используя сырье и полуфабрикаты крупнейших компаний-экспортеров (Нижегородская, Ульяновская, Челябинская области, ряд областей центра России — Тверская, Калужская и др.).

4. С экспортными отраслями, не до конца разделенными между крупнейшими бизнес-группами, — это прежде всего регионы лесной и целлюлозно-бумажной промышленности (Архангельская область, лесопромышленный комплекс Иркутской области).

¹ В Ненецком АО нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» безуспешно пыталась дополнить свое экономическое доминирование установлением политического контроля.

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

5. Важнейшие транзитные регионы, через которые осуществляется вывоз продукции на экспорт (Ленинградская, Калининградская области, Краснодарский и Приморский края). Особо мощная экспансия крупного бизнеса и сложное разделение его локальных зон влияния было характерно для Ленинградской области и Краснодарского края, из которых вывозится больше всего экспортных грузов. В удаленном Приморском крае передел собственности пока ограничен морскими портами.

Рассмотрим подробнее наиболее динамичную зону экспансии — «закрытые», но экономически сильные субъекты РФ, в которых есть собственные крупные бизнес-группы, включающие прибыльные экспортные предприятия и/или развитый третичный сектор. В первую очередь это республики Татарстан и Башкортостан, экономика которых оставалась (и во многом остается до сих пор) под контролем региональных властей. Экспансия раньше началась в Башкортостане, куда первой пришла газохимическая компания «СИБУР» (дочерняя структура «Газпрома»), но продолжения не последовало. Решение президента Рахимова о продаже части акций ведущих республиканских компаний ТЭК (август 2002 года) было принято под давлением федеральной власти и российских бизнес-групп, но так и осталось на бумаге. Развитие событий в период президентских выборов в Башкортостане было крайне неоднозначным (см. ниже).

В субъекте с не менее сильной (авторитарной) властью — Москве — также появились первые признаки ослабления контроля крупнейшей бизнес-группы мэра Лужкова над экономикой столицы. Подтверждением тому стал длительный конфликт между Московской нефтяной компанией и «Сибнефтью» за право собственности на столичный нефтеперерабатывающий завод, что было трудно представить еще два года назад. Ряд ведущих кондитерских и текстильных предприятий были куплены «Госинкорхолдингом» и «Базовым элементом» («Сибалом»). Значительные инвестиции крупнейших бизнес-групп («Интеррос», «Менатеп» и др.) в гостиничный бизнес, ранее полностью подконтрольный зависимым от мэра структурам, также могут свидетельствовать о начавшейся экспансии.

В Ростовской области процесс проникновения крупного бизнеса и сокращения привилегий местных бизнес-групп шел намного быстрее. В области уже завершился передел собственности в металлургии, некоторых видах машиностроения и пищевой промышленности. В Республике Коми процесс передела собственности в пользу крупного федерального бизнеса, особенно в отраслях ТЭК, также завершается. ЛУКОЙЛ еще в конце 1990-х годов почти поглотил местные нефтяные компании, затем в республику пришли СУАЛ («Альфа-групп»), «Северсталь» и группа «МДМ». В 2002 году республиканский пакет акций угледобывающих предприятий был передан в новую компа-

Региональная элита в современной России

нию, созданную совместно группой «МДМ» и «Северсталью», а позднее три топ-менеджера группы «МДМ» получили посты заместителей главы Республики Коми¹.

Тип 3 — полупериферийные для бизнеса регионы, не обладающие ресурсами, доходными экспортными производствами, выгодным географическим положением или емким рынком сбыта. Но некоторые из них могут быть привлекательными благодаря институциональным преимуществам, например регионы — налоговые офшоры, используемые крупными компаниями. Благодаря местным налоговым льготам сложились особые отношения между компанией «ЮКОС» и слабо развитой Мордовией, «Сибнефтью» и Чукотским АО, Калмыкией. В Мордовии и Калмыкии не было реальной экспансии крупного бизнеса в регион, присутствие выражалось в размещении юридического адреса подразделений крупных нефтяных компании в целях оптимизации налогообложения.

К этому типу относится около четверти регионов страны, оставшихся малоинтересными для крупного бизнеса. Среди них значительная часть регионов центра и северо-запада России с наиболее проблемными отраслями импортозамещающей экономики и низкими доходами населения (Псковская, Ивановская, Тамбовская, Пензенская области и др.). Еще одна группа — удаленные и слабоосвоенные восточные регионы с неразвитой инфраструктурой и высокими затратами на добычу металлургических ресурсов и отсутствием нефтегазовых ресурсов (Забайкалье и большая часть Дальнего Востока), хотя здесь уже началась экспансия группы «МДМ» в угольную промышленность. Полупериферийные регионы могут стать «запасной территорией» для последующей экспансии, пока же присутствие бизнес-групп проявляется только в виде раздела рынков сбыта автомобильного топлива и приобретения небольших предприятий.

Тип 4 — периферийные для крупного бизнеса самые слабо развитые регионы: республики Северного Кавказа, республики и автономные округа юга Сибири. Их непривлекательность обусловлена множеством негативных факторов (политическая нестабильность, специфический тип политического режима, низкое качество жизни населения, плохая инфраструктура, незначительные ресурсы и др.) и в обозримой перспективе останется максимальной. Крупный бизнес в таких регионах представлен только естественными монополиями, прежде всего РАО «ЕЭС».

При сравнении зон влияния, которые крупный бизнес контролировал до начала 2000-х годов, и зон последующей экспансии можно увидеть, что гео-

¹ См.: Иванов В. Выходцы из МДМ поднимут Коми// Ведомости. 2003. 12 февр.

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

графическое расширение зоны экспансии было максимальным на Севере, русском Юге и Южном Урале. Центральная Россия оставалась менее привлекательной для крупного бизнеса.

**Сложившиеся зоны влияния крупных бизнес-групп:
сходство и различия**

Среди компаний по широте охвата территории выделяются естественные монополии (РАО «ЕЭС», «Газпром»), представленные в большинстве регионов страны. Затем идут нефтяные компании, каждая из которых, помимо основного района добычи (в основном в Ханты-Мансийском АО), контролирует свои регионы нефтепереработки и зоны сбыта топлива. Metallургические компании более локализованы, но в своих регионах являются доминирующими экономическими и, как следствие, политическими акторами.

Если рассматривать географию зон влияния бизнес-групп, а не отраслевых компаний, картина меняется. Наиболее широко представлена в регионах «Альфа-групп» (вместе с «Ренова/Аксесс Индастриз»). Базовые регионы¹ группы образуют три ядра: Иркутская область на востоке, Свердловская область и Ханты-Мансийский АО за Уралом, Рязанская область в европейском центре. В зону экспансии группы можно включить 14–15 субъектов РФ, она охватывает почти все Предуралье, значительную часть Поволжья и северо-запада России. География этой группы отличается связанностью базовых регионов и зон экспансии, что, при прочих равных, облегчает проникновение в соседние субъекты РФ.

Не меньшим потенциалом в начале 2003 года обладала ныне распавшаяся группа Абрамовича («Сибнефть») — Дерипаски («Базовый элемент»). Совместно ими контролировались 5–6 базовых регионов при активной экспансии в 14–15. За исключением Самарской области, все базовые регионы группы находятся в Сибири, а экспансия направлена в регионы европейской части России (особенно Поволжья) и Южного Урала, а также в лесную Архангельскую область.

Более молодая группа «МДМ» практически догнала лидеров, она насчитывает 4 базовых региона и создала широкую зону экспансии в более чем 10 субъектах РФ, расположенных в основном на юге европейской части России и юге Сибири. Для этой группы характерна наибольшая географическая удаленность базовых регионов от зон экспансии, поскольку МДМ почти параллельно развивала несвязанные направления бизнеса в химической (минеральные удобрения), угольной (энергетические угли) и трубной промышленности.

¹ К ним относятся только те, которые контролировались бизнесом до начала экспансии 2000-х годов.

Региональная элита в современной России

Группа «ЮКОС-Менатеп», наоборот, отличается наиболее избирательной региональной стратегией, базовыми для этой группы являются 4–5 регионов, а в качестве зоны экспансии можно выделить только 4 субъекта РФ, причем почти все они сосредоточены в зоне перспективных нефтяных месторождений или вблизи нее (Эвенкийский АО, Якутия, Иркутская область). Ходорковский первым отказался от раздувания активов и широкой региональной экспансии, выбрав для своего бизнеса иные способы увеличения прибыли — модернизацию системы управления, рост капитализации компании и оптимизацию налогообложения. Незначительная региональная экспансия характерна и для группы «Норильский никель-ОНЭКСИМ», в которой 4–5 базовых регионов дополнились 2–3 новыми регионами золотодобычи.

Различия региональных стратегий крупных бизнес-групп объясняются не только спецификой разных видов бизнеса или проблемами дефицита ресурсов, но и осознанным выбором собственников компаний. «Базовый элемент» до сих пор отдает предпочтение территориальному расширению и диверсификации бизнеса до максимально возможных размеров, т. е. выбирает *агрессивную политику экстенсивного роста*. Ближе к этому типу региональной бизнес-политики и «Альфа-групп», но при этом она легко продает активы, если за них можно получить хорошую цену, последовательно реализуя стратегию, которую можно назвать инвестиционно-банковской. Производственно-ориентированные группы, как самые продвинутые по уровню менеджмента (ЮКОС, «Норильский никель»), так и более традиционные и узкопрофильные (ЛУКОЙЛ, «Сургутнефтегаз»), выбирают стратегию *закрепления в базовых регионах и очень выборочной, «целевой» экспансии преимущественно в новые ресурсные зоны*.

Новейшие тенденции: давление федеральной власти на крупный бизнес и изменение его территориальных стратегий (с лета 2003 года)

Ужесточение давления федеральных властей на крупный бизнес, начавшееся «делом ЮКОСА», можно считать новым этапом в его развитии с весны — лета 2003 года. Делать содержательные выводы об изменении региональных стратегий крупных бизнес-групп пока еще рано, однако ряд тенденций уже вырисовывается. Рассматривая новейшие изменения, попробуем ответить на два главных вопроса: привело ли давление федеральных властей к существенному сокращению или изменению конфигурации зон влияния крупных бизнес-групп в российских регионах и завершился ли в целом этап территориальной экспансии крупного бизнеса, и не только в связи с изменением политической ситуации.

Сужение зоны влияния внутри страны пока заметно только для опального ЮКОСа. Компания была фактически вытеснена из Якутии, где ЮКОС уже

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

создал плацдарм для экспансии, а лицензия на разработку Талаканского месторождения была передана «Сургутнефтегазу». Вторая потеря — утрата доминирующих позиций ЮКОСа в Мордовии, но это потеря виртуальная, связанная с отменой льгот по налогу на прибыль с 2004 года. В то же время попытки давления на структуры ЮКОСа в Самарской области оказались безрезультатными для федеральной власти. Понятно, что конфликт далек от разрешения и возможны дальнейшие репрессии, особенно в базовых для ЮКОСа регионах (Тюменской, Томской, Иркутской областях). Но пока дальше *выдавливания компании из ее зон экспансии* (включая регионы Забайкалья, где планировалось строительство нефтепровода в Китай) властям продвинуться не удалось¹. Даже в наиболее важном для компании ресурсном регионе экспансии — Эвенкийском АО — слияние округа с Красноярским краем, намеченное на ближайшие годы, не означает неизбежного ухода ЮКОСа из региона, хотя политический контроль над округом компания неизбежно потеряет.

Зоны влияния могут изменяться и по другим причинам. Одна из них — реструктуризация собственности или выделение в самостоятельные компании подразделений крупных бизнес-групп. Это касается двух крупных бизнес-групп — Абрамовича («Сибнефть» и «Миллхауз капитал») и МДМ. В обоих случаях трудно оценить, произошло ли реальное сокращение зон влияния. Считается, что Абрамович продал свою долю бизнеса партнерам по группе «Миллхауз капитал», а продажа «Сибнефти» ЮКОСу не состоялась, поэтому формально зоны влияния этой группы не изменились. В группе «МДМ», судя по всему, меняется политика собственников при сохранении зон влияния. Группа в 2004 году формально утратила контроль над Трубной металлургической компанией, но альянс с ее основным акционером, Д. Пумпянским, сохранился, поэтому сохранилось и влияние группы в Свердловской и Ростовской областях. Химический дивизион МДМ (компания «Фосагро») стал самостоятельным бизнесом, но это не уменьшило влияние группы в Тульской и Московской областях. Еще в одном дивизионе — угольном (компания «СУЭК») начата реструктуризация управления, но пока речь не идет о продаже собственности.

Территориальная экспансия и расширение зон влияния крупнейших бизнес-групп, по мнению ряда экспертов (в частности, А. Дынкина), завершается. На наш взгляд, можно говорить только о замедлении экспансии в явной форме — активного проникновения в новые регионы. Для этого есть объективные причины — самые «лакомые» активы уже разделены. Тем не менее анализ показывает, что процесс экспансии продолжается, просто *от «кавалерийской атаки» крупный бизнес перешел к более «тонкой настройке» своих промыш-*

¹ Статья была написана еще до того, как государство в принудительном порядке лишило ЮКОС основной нефтедобывающей компании «Юганскнефтегаз».

Региональная элита в современной России

ленных империй, укрепляя права собственности, покупая менее крупные активы и оптимизируя вертикальную и горизонтальную интеграцию взаимосвязанных производств.

Во-первых, происходит *рутинное укрепление завоеванных позиций*. В регионах, где крупные приобретения уже сделаны, бизнес-группы усиливают контроль над собственностью. Это делается путем увеличения пакетов акций: ТНК в 2004 году выкупила еще 38% акций «Оренбургнефти», ЛУКОЙЛ продолжил консолидацию нефтяных активов в Пермской области и Республике Коми. «Норникель» скупает активы в золотодобыче, в базовом для компании Красноярском крае этот процесс близок к завершению, и под контроль «Норникеля» переходит месторождение «Многовершинное». Группа «Евразхолдинг» выкупила Качканарский ГОК у компании «УГМХ» и выделила в отдельную структуру свое рудное подразделение «Евразруда» для координации добычи в Кемеровской области, Хакасии и Красноярском крае, чтобы обеспечить устойчивое снабжение железорудным сырьем. Транспортное подразделение группы («Евразтранс») увеличило свою долю в акционерном капитале морского порта Находка. Закрепление бизнес-групп в регионах происходит и путем выстраивания более тесных альянсов с властями. Так, в Иркутской области ТНК-ВР совместно с администрацией области учредили Восточно-Сибирскую газовую компанию для газификации региона.

Во-вторых, *экспансия крупного бизнеса переместилась в электроэнергетику* в связи с начавшимся реформированием РАО «ЕЭС». Влияние на энергетическую монополию нужно крупным экспортерам, чтобы обеспечить себя дешевыми энергоресурсами, а поставщики топлива надеются на устойчивые рынки сбыта. Крупные пакеты акций РАО «ЕЭС» скупил все ведущие бизнес-группы, среди которых выделяются «Газпром» (до 10% акций скупил «Газпроминвестхолдинг») и группа «МДМ». Вторым важнейшим направлением стала скупка акций региональных АОэнерго в базовых регионах крупных бизнес-групп. «Сибирский алюминий» («Базовый элемент») имеет блокирующие пакеты в Красноярском крае и Хакасии, «Евразхолдинг» — в Кемеровской области, группа «МДМ» — в Читинской и Амурской областях. Во многих случаях компаниям более выгодно купить электростанцию, непосредственно обслуживающую их предприятия, чем участвовать в приватизации региональных АОэнерго. Некоторые бизнес-группы пытаются добиться разрешения на выкуп отдельных электростанций, завязанных на монопотребителей («Евразхолдинг» — Западно-Сибирская ТЭЦ, ЛУКОЙЛ — Новогорьковская ТЭЦ, Волгоградская ТЭЦ, станции в Пермской области и Республике Коми). «Базовый элемент» («Русский алюминий») пытается с помощью губернатора Хакасии А. Лебеда отобрать Саяно-Шушенскую ГЭС у РАО «ЕЭС», доказав незаконность изъятия республиканского пакета акций

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

ГЭС в начале 1990-х годов. В Красноярском крае экспансию этой группы в энергетику готова поддержать региональная власть при условии быстрого завершения строительства Богучанской ГЭС за счет собственных инвестиций бизнес-группы.

В-третьих, сохраняется экспансия в новые регионы, но *попытки поглощения направлены на менее крупные промышленные активы или в регионы с сильными местными бизнес-группами, аффилированными с властями.* «Альфа-групп» пыталась захватить небольшой и старый Кулебакский металлургический завод, производящий специальные стали, жаропрочные и титановые сплавы, однако ее опередила «Северсталь». Отметим, что «Альфа-групп» не помогла даже помощь бывшего заместителя полпреда в Приволжском округе, ныне гендиректора «Реновы» Александра Зарубина. Как и ожидалось, после президентских выборов в Башкирии началось перераспределение собственности, но оно пока идет медленно и неявно, в основном используется форма доверительного управления. Еще до выборов «Газпрому» удалось продлить право на управление одним из крупнейших нефтехимических заводов республики. В 2004 году в доверительное управление УГМК передан республиканский пакет акций медно-серной промышленности (для Башкирии это второстепенный бизнес) в обмен на обещанные инвестиции в 300 млн долл. Ситуация в базовой отрасли — нефтехимии и нефтяной промышленности — остается непрозрачной, хотя многие эксперты считают, что М. Рахимов получил помощь администрации президента во втором туре выборов в обмен на доступ к этим активам. Вопрос только в том, какие из крупных бизнес-групп будут допущены федеральной властью к их дележу. В Татарстане ситуация еще менее прозрачна, но участие крупного бизнеса в разделе собственности в республике — перспектива ближайших лет.

В-четвертых, в условиях возросшей политической неопределенности меняется ситуация в наиболее перспективных для бизнеса регионах, где новые проекты требуют значительных инвестиций. В результате усилилась *экспансия «опоздавших» к первому разделу компаний*, преимуществом которых являются тесные отношения с федеральной властью. Это «Газпром», «Роснефть» и «Сургутнефтегаз». Пока экспансия реализуется в виде перераспределения прав недропользования («Сургутнефтегаз» и «Роснефть» смогли отобрать лицензии или дочерние компании у ЮКОСа) или подготовки выгодных альянсов. Такие переговоры, например, ведутся между обладателем лицензии на добычу (ТНК-ВР) и «Газпромом» по Ковыктинскому газовому месторождению в Иркутской области. Газовый монополист пока слабо представлен в области, но его лоббистские возможности в федеральной власти велики, а дочерняя компания «Стройтрансгаз» может обеспечить строительство нового газопровода из перспективного района добычи.

Региональная элита в современной России

В-пятых, и это очень существенное изменение, началась ускоренная *экспансия в регионы менее крупных бизнес-групп второго ряда*. Среди них стали более заметными немосковские бизнес-группы. Буквально за год была создана группа «Мечел» на базе Челябинского меткомбината и угольной компании «Южный Кузбасс». Группа получила контроль над металлургическими предприятиями в соседних регионах Урала — Оренбургской области («Южуралникель»), Башкирии (Белорецкий меткомбинат) и Удмуртии («Ижсталь»), выкупила Коршуновское месторождение в Иркутской области, победив в борьбе с «Евразхолдингом», а весной 2004 года выкупила у группы «МДМ» (СУЭК) 80% акций дальневосточного порта Посыет для оптимизации логистики и снижения издержек вывоза продукции на экспорт. По мнению экспертов, уральские корни имеет группа «Трансмашхолдинг» (железнодорожное машиностроение), объединяющая заводы в Ростовской, Брянской, Тверской и Свердловской областях. Расширяется авиастроительная группа «Иркут», ранее она выкупила Таганрогский авиазавод, а теперь добавила к нему головное конструкторское бюро — ОКБ им. Яковлева.

В регионы Европейской России приходит и менее крупный московский бизнес. Значительно расширилась зона влияния компании «Русский текстиль» (Ивановская, Тверская, Саратовская области), быстро растет Коми-Пермская компания (Республика Коми и Пермская область), производящая четверть МДФ-плит в России. Хотя компании второго-третьего уровня намного уступают «олигархическим» по финансовым ресурсам, они являются ведущими в своих подотраслях или видах продукции, что позволяет поглощать профильные предприятия в других регионах. Фактически *на более низком уровне и со сдвигом во времени повторяется этап региональной экспансии, уже пройденный крупнейшими компаниями*.

«Ползучая» экспансия в регионы России стала малозаметной на фоне растущей *транснационализации* крупного российского бизнеса. Последняя обусловлена прежде всего его собственной логикой развития: ростом накопленных финансовых ресурсов, необходимостью диверсификации рынков сырья и сбыта, преодоления тарифных барьеров, легитимизации в мировом бизнес-сообществе и т. д. Ухудшение предпринимательского климата в России из-за политики федеральных властей только ускорило процесс транснационализации. Он начался еще в конце 1990-х годов, а в 2003–2004 годах уже почти все крупнейшие компании России скупали иностранные активы прямо или через дочерние структуры: «Норникель» — в США и ЮАР, «Северсталь» — в США, ЛУКОЙЛ — в Саудовской Аравии и Хорватии, «Мечел» — в Румынии и Хорватии, «Объединенные машиностроительные заводы» — в Румынии. *Совершив первый марш-бросок в регионы страны, крупные компании начали повторять его в «мировом масштабе»*.

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

Таким образом, на поставленные в начале раздела вопросы можно дать следующие ответы:

- сокращение и/или перераспределение зон влияния крупного бизнеса было минимальным, оно коснулось только отдельных компаний и недавних зон экспансии, а положение в базовых регионах осталось стабильным;
- преобладающим процессом остается расширение зон влияния, при этом крупнейшие бизнес-группы преимущественно укрепляли и диверсифицировали позиции в освоенных регионах (за исключением аффилированных с федеральной властью компаний), а менее крупные компании динамично расширяли региональные зоны влияния, повторяя стратегии бизнес-лидеров.

Обе эти тенденции менее заметны на фоне доминирующих процессов транснационализации (глобализации) крупнейших российских бизнес-групп, обусловленных экономической логикой развития бизнеса и политическими изменениями в России за последний год.

Отношения крупного бизнеса с региональными властями: трансформации 2000-х годов

Основная тенденция четырехлетнего цикла централизации — *усиление внешнего влияния на регионы со стороны федеральной власти и, до недавнего времени, крупных бизнес-групп*. При этом каждая из сторон преследовала собственные интересы. Для федеральных властей общей задачей была централизация управления и уменьшение политического влияния сначала губернаторов, а затем и крупного бизнеса. За два первых года реформы в большинстве регионов удалось вывести из-под контроля губернаторов подразделения федеральных органов на местах и создать противовес в лице силовых структур. Тем самым была уменьшена «закрытость» российских регионов, началось разрушение сложившихся в 1990-е годы губернаторских «вотчин», что облегчило экспансию крупных бизнес-групп. В результате *цели двух акторов (федеральной власти и крупного бизнеса) частично совпали, что создавало почву для совместных действий в регионах экспансии*. Но не стоит преуменьшать и внутренние противоречия, в том числе неоднородность федеральной власти, где существуют кланы, лоббирующие интересы разных бизнес-групп.

Интересы бизнеса и федеральной власти не совпадают и потому, что ослабление губернаторов не всегда выгодно крупному бизнесу. В *базовых* регионах бизнес по-прежнему нуждается в сохранении тесного союза с губернаторами для обеспечения неформальных гарантий безопасности и/или монопольного положения. Вертикально интегрированным компаниям подконтрольный губернатор необходим для сокращения издержек производства (снижения тарифов, оптимизации налогообложения и сохранения трансфертного ценообра-

Региональная элита в современной России

зования, выгодного крупному бизнесу). *Федеративная реформа привела к уменьшению гарантий безопасности и привилегий крупного бизнеса в базовых регионах, отличающихся налаженным взаимодействием с губернаторами. В регионах, где сосуществуют несколько крупных бизнес-групп, ослабление позиций глав регионов провоцирует рост конфликтов за ресурсы.*

Ослабление позиций действующих губернаторов связано не только с сокращением их ресурсов и полномочий в ходе федеративной реформы, но и с усталостью населения от лидеров, давно управляющих регионами. Следовательно, действующим губернаторам нужно привлекать более значительные финансовые ресурсы бизнеса для переизбрания. Если раньше все решалось с помощью финансирования самой избирательной кампании и удовлетворения личных нужд губернатора и его клана¹, то сейчас губернаторы требуют увеличения налоговых отчислений в регион, финансирования социальных программ, необходимых им для переизбрания. Это существенно увеличивает издержки крупного бизнеса и вызывает рост напряженности в отношениях с прежде лояльными региональными лидерами. Кроме того, федеральный центр в предвыборный период имеет возможность усиливать свое давление на губернаторов с помощью бюджетно-финансовых механизмов. В результате *крупный бизнес все чаще задумывается о продвижении собственных кандидатов на пост губернатора для укрепления своих позиций.*

Взаимодействие с губернаторами зависит также от «корней» и степени локализации крупного бизнеса. Альянсы металлургических компаний и губернаторов регионов их базирования, как правило, более прочны по сравнению с такими же альянсами нефтяных компаний. Особо тесные связи характерны для Свердловской и Вологодской областей, где местный металлургический бизнес вырос до уровня крупных федеральных бизнес-групп («Северсталь», «Евразхолдинг», Уральская горно-металлургическая компания). В Челябинской области крупнейший Магнитогорский металлургический комбинат также тесно взаимодействует с губернатором, поскольку менеджменту необходимо получить полный контроль над предприятием в предстоящей приватизации госпакета акций.

При этом *крупный бизнес и губернаторы «дружат» между собой, но не против федерального центра.* Во-первых, губернаторы, даже наиболее развитых регионов, стали более уязвимыми и уже не имеют возможности противостоять федеральной власти, проводящей политику финансовой и политической централизации. Во-вторых, взаимодействие губернаторов с бизнесом не конвертируется в политический ресурс для борьбы с центром еще и потому,

¹ Примеры сращивания семей губернаторов и крупного бизнеса в регионах даны в книге «Политика в регионах: губернаторы и группы влияния». М.: Центр политических технологий, 2002. С. 86.

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

что интересы бизнеса лишь отчасти совпадают с интересами губернаторов. В-третьих, практически все губернаторы — «политические тяжеловесы» являются политикам уходящей эпохи, их будущее недолговечно, идет смена поколений. Ожидать, что в следующем электоральном цикле появятся новые сильные региональные лидеры, способные гарантировать раздел зон влияния бизнеса в регионе, не приходится. Дело в том, что нынешние губернаторы-«гаранты» не выращивают себе смену, поэтому передача власти будет идти в жесткой борьбе. Как отмечает В. Туровский, следствием смены поколений и ухода губернаторов-«гарантов» будет неизбежный рост политической нестабильности в регионах из-за конфликтов разных бизнес-групп¹.

Нестабильная ситуация характерна и для *зоны экспансии*. Выборы президента Якутии показали силу давления федеральной власти, это помогло крупным бизнес-группам начать экспансию в *экономически сильный, но «закрытый» регион*. На очереди были Татарстан и Башкирия, экономика которых пока остается под контролем региональных властей². На президентских выборах в Башкирии конкуренцию Муртазе Рахимову составили топ-менеджер «Межпромбанка» Сергей Веремеенко и бывший вице-президент ЛУКОЙЛа Ралиф Сафин, но во втором туре федеральная власть обеспечила победу действующему президенту, чтобы иметь гарантии нужных результатов на выборах Президента РФ в марте 2004 года (в результате за Путина проголосовали 90% избирателей Башкирии). Эти события показали, что *экспансия в сильные и «закрытые» регионы — все еще политически обусловленный процесс, в котором бизнесу отведена подчиненная роль, а победителя назначает Кремль*.

В *удаленных и слабозаселенных сырьевых регионах* период политической экспансии крупного бизнеса закончился, хотя это была самая яркая региональная тенденция начала 2000-х годов. Тогда деятельность губернаторов «регионов-корпораций» не давала оснований для жесткой политической реакции федеральных властей. Новые губернаторы — выходцы из крупного бизнеса были не только лояльны центру, но и содействовали развитию своих регионов: Таймырский АО почти избавился от дотационности, в Чукотском АО треть всех налоговых поступлений составлял подоходный налог губернатора-«олигарха», а компания «Сибнефть» финансировала социальные и инфраструктурные проекты, получая при этом большие налоговые льготы в регионе. Налицо была негласная договоренность: бизнес за счет снижения издержек содержит проблемные северные регионы, а федеральный центр не мешает ему зарабаты-

¹ См.: Туровский Р. Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования: Доклад в Московском Центре Карнеги (апрель 2003 г.). С. 15.

² Сын президента Муртазы Рахимова — председатель совета директоров всех основных компаний топливно-энергетического комплекса республики: Башкирской топливной и Башкирской нефтехимической компаний, «Башнефти» и «Башэнерго» (Рабинович И. Рахимов продает акции нефтяных компаний. РРБ. Т. 4. 2002. № 17. С. 14–15).

Региональная элита в современной России

вать. Однако после «дела ЮКОСа» «приватизированные» бизнесом автономные округа воспринимаются федеральным центром как политическая проблема, мешающая централизации. Планируемое слияние округов с материнскими территориями фактически *ликвидирует выстроенные крупным бизнесом вертикали «центр — регионы»*, хотя таким путем компании решали чисто экономические задачи.

В *регионах со смежными производствами* альянсы с федеральной властью также являлись необходимым условием экспансии крупного бизнеса. Но и сами губернаторы были заинтересованы в возрождении машиностроения и других импортозамещающих производств с помощью инвестиций крупного бизнеса. В этом случае можно говорить о совпадении интересов всех трех акторов и отсутствии явных противоречий.

Для *транзитных регионов* ситуация сложнее. В них сохранилось значительное влияние местного бизнеса, в том числе теневого (Калининградская область, Приморский край), на юге — аграрного (Краснодарский край). В этих регионах отношения прежних губернаторов с федеральным центром были конфликтными и потребовалось политическое решение проблемы — смещение неприемлемого для центра губернатора. Именно этот шаг позволил крупному бизнесу начать широкую экспансию, воспользовавшись плодами политических усилий федерального центра. Специфика Ленинградской области, также относящейся к транзитным регионам, состоит в более раннем проникновении крупного бизнеса, еще до начала федеративной реформы, и содействии губернатора этому процессу при поддержке федеральных властей. В настоящее время применительно к транзитным регионам вряд ли можно говорить о создании тесного альянса крупного бизнеса и губернаторов. Такому альянсу мешают экспансия сразу нескольких вертикально-интегрированных компаний и внутренние противоречия между ними, что вынуждает губернаторов быть гибкими арбитрами.

В *полупериферийных регионах* крупный бизнес чаще всего не нуждается в выстраивании политических альянсов с губернаторами, поскольку его интересы там невелики и собственных ресурсов влияния достаточно. Хотя в некоторых регионах сложился союз крупного бизнеса и региональных лидеров для использования институционального ресурса. Это регионы — внутренние налоговые офшоры, в которых крупные компании минимизировали налоговые выплаты. Однако по новому Налоговому кодексу существование внутренних офшоров закончилось в 2004 году. При изменении институциональных условий непрочный альянс компаний и региональной власти уже начал распадаться.

В *слаборазвитых периферийных регионах* крупный бизнес представлен только федеральными монополиями (РАО «ЕЭС», «Газпром»). Долги таких регионов за газ и электроэнергию периодически используются федеральной

Зоны влияния крупных корпораций в российских регионах

властью для политического давления на региональных лидеров. Но этот механизм вторичен, поскольку слаборазвитые республики и округа получают из федерального центра более половины бюджетных средств в виде дотаций, поэтому федеральная власть может (но не очень хочет) ограничить власть региональной элиты с помощью финансово-бюджетных рычагов. В результате процесс «открывания» таких регионов и ослабления местных экономических кланов идет очень медленно.

В завершение можно отметить, что территориальные стратегии бизнес-групп пока еще строятся на основе экономических интересов, а не политического давления. Как следствие, зоны влияния крупного бизнеса в регионах сохраняются или изменяются под воздействием экономических факторов, эти изменения можно объяснять и даже прогнозировать. Но взаимодействие крупного бизнеса и региональной власти утрачивает рациональность, становится все менее объяснимым и все более зависимым от политики, а точнее, политического давления Кремля и отдельных кланов внутри федеральной власти.

О. Крыштановская

Региональная элита и выборы

В России всегда были сильны традиции авторитаризма. Короткие эпизоды либерализации сменялись длительными периодами восстановления сильного бюрократического государства, в котором отсутствует разделение властей, открытая конкуренция элит, плюрализм мнений. Последний 13-летний период демократизации, длившийся с 1987 по 2000 год, многое изменил в российском обществе. И одной из реформ, повлекшей за собой изменение всей политической системы, были выборы региональных лидеров. Выборы привели к изменению состава элиты, сделали губернаторов более независимыми от центра, повысили уровень легитимности региональных лидеров. Это существенно усложнило управление страной для Кремля, который утратил возможность назначать лояльных руководителей и снимать непокорных. Зачем же президент Ельцин согласился на такие изменения, которые только уменьшили его власть и сделали его зависимым от региональной элиты, с каждым годом набиравшей все большую силу? Не поняв это, нельзя понять и то, какими стали лидеры субъектов Федерации сегодня. Поэтому начнем с истории вопроса.

Борьба за выборы

Первая попытка проведения выборов региональных руководителей была предпринята в мае 1991 года. В виде эксперимента были избраны главы исполнительной власти Москвы и Ленинграда¹. Тогда же в Татарской АССР был избран всенародным голосованием новый глава республики — президент². Можно предположить, что в последующие месяцы подобная практика распространилась бы и на другие регионы, однако после провала путча в августе 1991 года и старая советская, и новая демократическая избирательные системы были российской властью отвергнуты. Лишь в автономных республиках, где выборная технология прописана в конституциях, сохранившаяся советская модель начала постепенно трансформироваться в демократическую, и уже к концу 1994 года 14 из 20 руководителей российских республик (без Чечни) были избраны всенародным голосованием. Для остальных регионов препятствием на пути выборов стало принятое 21 августа 1991 года постановление Верховного Совета РСФСР, в соответствии с которым в краях, областях и автономных ок-

¹ См.: Ведомости Советов народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 518. С. 713.

² См.: Федеральное собрание: Совет Федерации, Государственная Дума. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 2000. С. 42.

ругах вводилась должность главы администрации как руководителя исполнительной власти, являющегося правопреемником исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов. Право назначать глав администраций и освобождать их от занимаемой должности было предоставлено Президенту РСФСР¹.

В верхних эшелонах новой российской власти не было единства мнений относительно того, сколь долго следует сохранять практику назначения местных руководителей непосредственно из Москвы. В президентских структурах новый порядок всех устраивал, и отменять его никто не собирался. В то же время в парламентских кругах нововведение с назначаемыми из центра руководителями субъектов Федерации рассматривалось как временная мера, и почти сразу же стали предприниматься попытки как можно быстрее ввести демократическую процедуру. Выборы нужны были регионам для того, чтобы почувствовать свою большую независимость от центра и повысить уровень своей легитимности. Общественные настроения также способствовали дальнейшей демократизации: все российское общество было охвачено эйфорией освобождения от тоталитаризма.

Несмотря на нежелание Кремля, российский парламент 4 октября 1991 года принимает Закон «О выборах главы администрации»². Однако президент не только не представил графика выборов, но в своем обращении к открывшемуся 28 октября 1991 года V Съезду народных депутатов РСФСР предложил вообще снять этот вопрос с повестки дня. Ельцин высказал мнение, что проводить масштабные избирательные кампании и одновременно глубокие экономические преобразования невозможно, «пойти на это — значит погубить всё»³. Идя навстречу пожеланиям президента, съезд принимает решение о моратории выборов до 1 декабря 1992 года⁴.

Президент получил возможность назначать руководителем региона любого своего представителя, фактически игнорируя мнение местной законодательной власти. Процесс назначения глав региональных администраций, начатый в конце августа 1991 года, тем временем продолжался, и к январю 1992 года новая власть установилась практически во всех краях, областях и автономных округах. Однако новой она была лишь отчасти. Половина глав администраций была назначена из числа бывших руководителей органов исполнительной или представительной власти региона, еще примерно 20% составляли работники советского аппарата, и лишь около 30% приходилось на долю «разночинцев» (научных работников, журналистов, врачей и т. п.).

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

² Там же. № 45. Ст. 1491, 1492.

³ Российская газета. 1991. 29 окт.

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

Региональная элита в современной России

Через год президент предложил очередному, VII Съезду народных депутатов продлить мораторий. Съезд снова согласился с пожеланиями главы государства, но на этот раз предоставил регионам достаточно широкие возможности для избавления от навязанных им президентских наместников¹. В условиях обостряющейся борьбы администрации президента с парламентом в Москве, вступать в конфронтацию еще и с субъектами Федерации было недопустимо. Поэтому сразу же Кремль начинает искать пути выхода из создавшейся ситуации. В проблемные регионы (где у действующего губернатора не сложились отношения с местным Советом) были направлены предложения решить вопрос о доверии назначенному главе администрации или о проведении выборов и просьба сообщить о наиболее приемлемых кандидатурах, которые могли бы пройти согласование при назначении или победить на выборах. В некоторых случаях компромисса удалось достичь заменой действующего главы администрации на нового назначенца, кандидатура которого была одобрена Советом. Однако восемь регионов (Красноярский край, Брянская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Сахалинская, Смоленская и Челябинская области) объявили о своем решении идти на выборы. В Сахалинской области президенту удалось, предложив новую, устраивающую депутатов кандидатуру губернатора, добиться отказа от уже назначенных выборов, а в остальных семи регионах они состоялись в апреле 1993 года, и только в одном из них, Красноярском крае², действующий глава администрации, назначенный лишь за три месяца до выборов, сумел одержать победу. Руководители шести других регионов потерпели поражение, местами сокрушительное. Например, липецкий исполняющий обязанности главы администрации В.В. Зайцев набрал лишь 5,6% голосов избирателей³, а его пензенский коллега А.А. Кондратьев — всего 2,6%⁴.

Результаты прошедших в апреле 1993 года губернаторских выборов никоим образом не побуждали президента к проведению в регионах демократических избирательных процедур. Но регионы продолжали оказывать давление. Пытаясь добиться расположения губернаторов, президент в августе 1993 года подписывает указ, согласно которому главы администраций регионов, проигравшие на выборах, должны были получать зарплату госслужащих еще в течение года. С 1 сентября 1993 года вводилась ежемесячная надбавка к должностному окладу в размере 40%, а также надбавка к окладу за сложность и специальный режим работы в размере 50%⁵. Точку в борьбе за выборы поставил

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 52. Ст. 3010.

² См.: Советский Сахалин. 1993. 3 апр.

³ См.: Липецкая газета. 1993. 14 апр.

⁴ См.: Пензенская правда. 1993. 13 апр.

⁵ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 35. Ст. 3621.

Указ президента от 7 октября 1993 года, который гласил, что главы субъектов Федерации назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению правительства¹.

После подавления в 1993 году парламентского мятежа выборы глав регионов становятся единичными. Вплоть до 1994 года провести в регионе выборы главы администрации было практически невозможно. Соответствующие просьбы либо оставались без ответа, либо указывалось на их несвоевременность, на отсутствие необходимых условий и т. п. За весь 1994 год выборы разрешили провести только в Иркутской области. Местный глава администрации Ю.А. Ножиков имел неплохую электоральную поддержку. На выборах в Совет Федерации в декабре 1993 года за него проголосовало свыше 70% избирателей², и вероятность благополучного исхода губернаторских выборов не вызвала сомнений. Так и произошло: Ножиков победил уже в первом туре, набрав 77,9% голосов³. Прошел еще год, и о решении проводить выборы губернатора объявила Свердловская область⁴. Председатель Свердловской областной думы Э.Э. Россель трижды обращался к президенту с просьбой разрешить проведение выборов, однако ответа не получал. 4 марта 1995 года областная дума, сославшись на статью 11 новой Конституции РФ, гласящую, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»⁵, объявила о своем решении провести в Свердловской области губернаторские выборы. Президент вынужден был согласиться — «в виде исключения»⁶.

К осени 1995 года региональные уставы были приняты уже повсеместно, и везде в них предусматривалось избрание руководителя исполнительной власти всенародным голосованием. В этих условиях давление на центр с просьбой разрешить проведение выборов нарастало. Президент в противостоянии с уже новым парламентом — Государственной думой — нуждался в поддержке «своих» губернаторов. Их помощь была необходима ему в ходе предстоящих в 1996 году президентских выборов. И чем больше падал рейтинг главы государства, тем сильнее было его стремление сохранить в регионах до президентских выборов своих назначенцев, ту администрацию, которая могла бы обеспечить желаемый результат. В то же время свердловская история показала, что ситуация становится плохо управляемой, и пока примером уральцев не

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3918.

² Федеральное собрание: Совет Федерации, Государственная Дума. М., 2000. С. 156.

³ Восточно-Сибирская правда. 1994. 31 марта.

⁴ Уральский рабочий. 1995. 11 апр.

⁵ Конституция Российской Федерации: Официальное издание. М.: Юридическая литература, 1997. С. 7.

⁶ Уральский рабочий. 1995. 22 авг.

Региональная элита в современной России

воспользовались другие регионы, необходимо подвести какое-то юридическое обоснование под затянувшийся мораторий на губернаторские выборы.

Под давлением этих обстоятельств 17 сентября 1995 года появляется Указ президента «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором было записано: «Выборы назначенных Президентом Российской Федерации глав администраций субъектов Российской Федерации провести в декабре 1996 г. Назначить в порядке исключения выборы глав администраций Новгородской, Московской и Омской областей на 17 декабря 1995 г.»¹. В октябре 1995 года к трем перечисленным в указе регионам добавилось (и тоже «в виде исключения») еще восемь. С учетом Нижегородской области, получившей разрешение на проведение выборов еще в июне, в декабре 1995 года одновременно с выборами в Госдуму в 12 краях и областях состоялись выборы губернаторов. Поскольку санкцию на их проведение получили достаточно благополучные в электоральном смысле регионы, результат на этот раз оказался намного лучше, чем в предшествующих случаях. Если в выборах в апреле 1993 года и в августе 1995 года победа досталась лишь 25% губернаторов, то в ходе декабрьских выборов 1995 года свое право руководить регионом смогли подтвердить 75% глав администраций.

Однако основная волна выборов, прошедших в 1996 — начале 1997 года, дала менее благоприятные для центральной власти результаты. Действующие губернаторы, принявшие участие в 47 избирательных кампаниях, смогли победить только в 21 из них (44,7%). В результате к лету 1997 года из 66 ельцинских глав администраций первой волны свои позиции сохранили лишь 18 человек. Последнее назначение главы администрации состоялось в июле 1997 года в Кемеровской области, где А.М. Тулеев сменил М.Б. Кислюка. На этом шестилетний период ожесточенной схватки между федеральным центром и регионами завершился, и установился общий для всех регионов принцип выборности глав исполнительной власти на местах. Вместе с тем ушла в прошлое и возможность для центра беспрепятственно формировать удобную для себя власть на местах. Необходимо было учиться выигрывать на выборах.

Борьба регионов за выборы показала, что федеральные власти вынуждены считаться с губернаторами. Центр боялся, что иначе страну ждет вторая волна «парада суверенитетов», которая могла разрушить Россию как целостное государство. Верховная власть не хотела выборности губернаторов и сопротивлялась этому сколько могла. Сама логика политического процесса заставила Кремль принять новые правила игры. Эта вынужденность объясняет, почему центр с самого начала боролся со стихией выборов, пытаясь противопоставить ей то, что позднее стали называть административным ресурсом. Москва хоте-

¹ Собрание законов Российской Федерации. 1995. № 39. Ст. 3753.

ла полной управляемости и лояльности региональной элиты, но, утратив контроль над рычагами власти, не могла противостоять волне демократизации. Открытая конкуренция элит на выборах теперь означала, что центр не может быть уверен ни в исходе выборов, ни в покорности своих вассалов.

Административный ресурс

Понятие «административный ресурс» долгое время оставалось больше в рамках журналистской публицистики, нежели научной проработки. Работ, в которых предпринимается попытка разобраться в феномене управляемости выборов, совсем немного. В. Звоновский определяет административный ресурс как «совокупность возможностей влиять на мнение и поведение избирателей, которые имеются в распоряжении руководителей предприятий, территориальных образований (районов, городов)»¹. Исследования административного ресурса также проводились Д. Орешкиным, который пришел к выводу, что в России сложились территории с «особой электоральной культурой». Он отмечает «наличие там значительных ресурсов "управляемого электората", который почему-то всегда ведет себя на выборах так, как хочется местной власти... Некоторая (довольно значительная) доля российского электората принадлежит не "левым", "правым", "центристам" или "националистам", а прагматичным региональным начальникам. Последние распоряжаются своим "управляемым электоратом", как крупный акционер пакетом голосующих акций: могут поддержать эту команду, а могут и ту»². То, что феномен административного ресурса существует, признают не только ученые и журналисты, но и сами кремлевские чиновники. Так, выступая на расширенном заседании Центризбиркома РФ 27 января 2000 года, А. Волошин сказал: «Надо стремиться к тому, чтобы исключить административный ресурс из выборного процесса. Это будет способствовать возврату доверия избирателей к выборам»³. Тем самым тогдашний руководитель кремлевской администрации признал не только наличие самого явления, но и то, что власть использует технику манипулирования общественным мнением.

В этой статье под административным ресурсом будет пониматься возможность манипулировать электоратом и результатами выборов, используя различные виды зависимости политических игроков и населения от действующей власти. Подчас такое манипулирование связано с прямым нарушением закона,

¹ Звоновский В. Административный ресурс: варианты исчисления объема // Мониторинг общественного мнения. 2000. № 1 (45). С. 35.

² Орешкин Д.Б. География электоральной культуры и цельность России // Полис. 2001. № 1. С. 80.

³ Цит. по записи телевизионной программы «Время» (ОРТ) от 27.01.2000 г.

Региональная элита в современной России

но чаще ограничение конкуренции и давление на электорат происходит в рамках законодательства. Такого рода манипулирования означают, что нарушается принцип избирательного равенства: один человек — один голос. Люди, облеченные властью, в условиях несформированной демократии, могут принести на алтарь победы кроме своего личного голоса еще и голоса своих подданных. Выборы проходят в условиях сговора политических игроков, в числе которых не только кандидаты и их партии, но и финансово-промышленные группы, правоохранительные органы, избирательные комиссии всех уровней.

За годы президентства Ельцина технология применения административного ресурса бурно развивается. Все более разнообразные приемы используют не только администрации, но и специально нанятые для этого люди — политтехнологи, которые генерируют новые виды воздействия на избирательный процесс. Гамма технологий постоянно расширяется, включая: 1) *юридические методы* воздействия (ограничения на этапе регистрации кандидата, возбуждение уголовных дел против члендженеров, имеющих опасные шансы на победу, придирки к собранным подписям, обвинения в нарушениях правил предвыборной агитации и т. п.); 2) *медийные методы* воздействия (эксплуатация служебного положения инкубентов для появления в СМИ якобы вне рамок предвыборной агитации, публичная агитация действующих руководителей в пользу нужных кандидатов, включение в обязательном порядке в агитационную работу руководителей всех рангов, а также преподавателей и учителей, публикация заказных «рейтингов» шансов различных кандидатов на победу, неравенство кандидатов в использовании эфирного времени, регистрация кандидатов с теми же фамилиями, что и у основных конкурентов («двойники»), с целью запутать избирателей и проч.); 3) *экономические методы* воздействия (сознательное создание материальной, финансовой зависимости избирателей от их электорального поведения, шантаж руководителей трудовых коллективов с угрозой экономических санкций, если результаты голосования не будут удовлетворительными, оплата подписей, подарки избирателям, устройство лотерей по избирательным спискам и проч.).

Использование административного ресурса приводит к тому, что шансы инкубентов на выборах всегда выше, чем шансы члендженеров. В табл. 1 приведены данные о том, каковы были шансы инкубентов на губернаторских выборах за все время их проведения — с 1991 по 2003 год. Как видим, доля инкубентов на губернаторских выборах в разные годы колебалась от 8 до 77%.

Таблица 1. Выборы глав субъектов Федерации в 1991–2003 гг.

Год выборов*	Кол-во избранных глав регионов	В том числе:			Голоса (в среднем), поданные:	
		переизбранных глав исполнительной власти	избранных глав законодательной власти	доля победивших инкубентов, %	за победивших кандидатов в целом, %	за инкубентов, %
1991	9	1	5	11,1	65,1	63,8
1992	3	1	1	33,3	80,5	76,3
1993	12	1	2	8,3	60,3	61,8
1994	6	2	4	33,3	72,2	72,2
1995	15	11	2	73,3	60,2	61,5
1996	50	23	8	46,0	57,5	60,8
1997	17	9	2	52,9	62,7	70,0
1998	9	3	1	33,3	68,0	75,6
1999	13	10	0	76,9	60,6	61,0
2000	43	28	0	65,1	61,4	63,5
2001	14	7	2	50,0	60,6	65,0
2002	10	5	0	50,0	60,7	63,2
2003	23	16	0	69,6	66,6	70,5

* Если выборы проводились в два тура, мы учитывали дату проведения лишь второго тура.

Источники: Политический альманах России 1997 / Под ред. М. Макфола и Н. Петрова. М.: Моск. Центр Карнеги, 1998. Т. 1: Выборы и политическое развитие. С. 596–599; Выборы в Российской Федерации. М.: ВЭЛТИ, 1998. С. 115; Регионы России в 1998 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России» / Под ред. Н. Петрова. М.: Гэндалф, 1999. С. 160; Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М.: Весь мир, 1997. С. 660; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М.: Весь мир, 2002.

Мы видим, что первые годы выборов население, недовольное ельцинскими назначениями, голосовало против них. Центр, проводя назначения глав регионов без традиционного номенклатурного согласования с местным «партхозактивом», постоянно сталкивался с глухим сопротивлением местной элиты. К тому же и технология работы на альтернативных выборах не была освоена федеральными властями. Только к 1996 году власть начала понимать, как надо действовать. Средняя «устойчивость» инкубентов повысилась до 60–65%.

Региональная элита в современной России

Происходил и «естественный отбор» кандидатов, способных консолидировать политические и экономические ресурсы.

Рис. 1. Доля инкубентов, победивших на губернаторских выборах 1991–2002 гг.¹

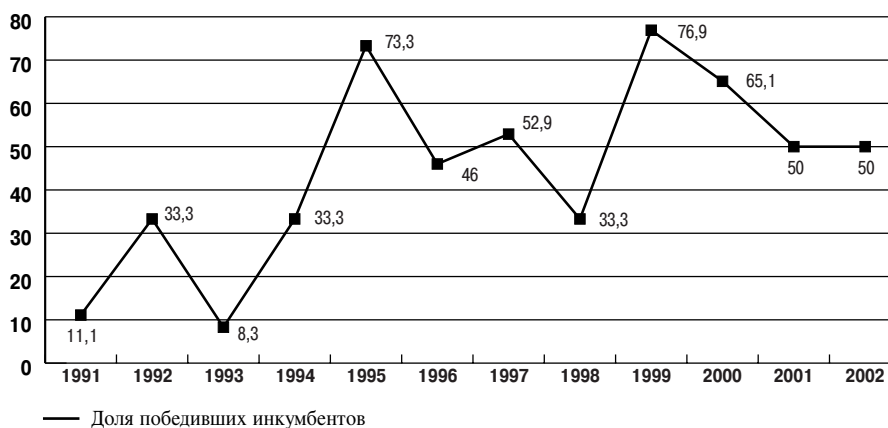
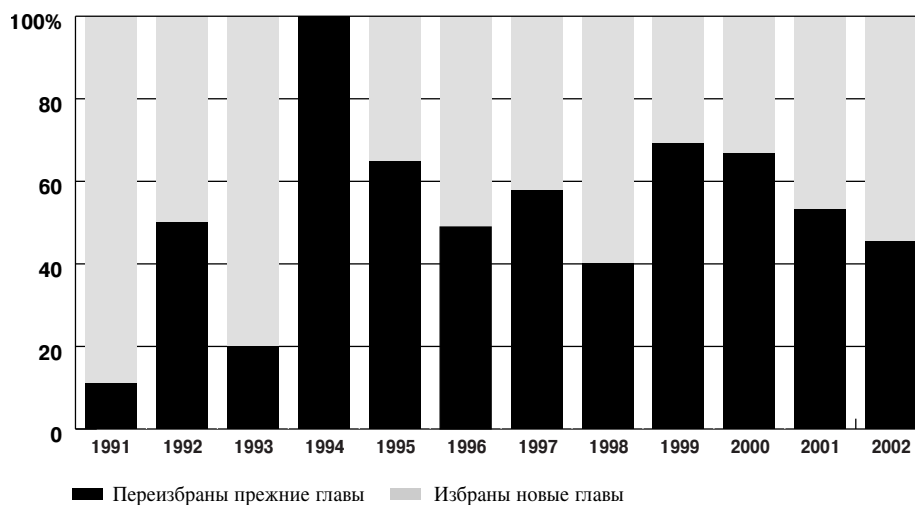


Рис. 2. Динамика сменяемости глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 1991–2002 гг.



Источник: база данных сектора изучения элиты Института социологии РАН.

¹ График построен на базе таблицы 1. Источники данных указаны в примечании к таблице.

Смена губернатора часто происходила не из-за его недостаточной популярности в регионе, а под влиянием федерального *административного ресурса*. В случае столкновения регионального административного ресурса с федеральным победа, как правило, оставалась за последним. Хотя хорошо известны случаи, когда, несмотря на весьма решительное противодействие центра, на выборах тем не менее побеждал неугодный Москве руководитель, пользующийся поддержкой населения (как, например, Николай Кондратенко в Краснодарском крае или Юрий Лодкин в Брянской области).

Очевидной тенденции увеличения доли инкубентов на региональных губернаторских выборах нет, хотя доля действующих губернаторов, проигрывавших выборы, постепенно снижалась. Так, если в цикле выборов 1995–1997 годов губернаторы проиграли 43,9% выборов, то в цикле 1999–2001 годов — только 21,4% (см. рис. 3). После 1993 года инкубенты стали набирать устойчиво больше голосов, чем членджеры. Максимум успеха инкубентов на выборах отмечается в 1997–1998 годах. Вообще, наибольшие успехи инкубентов приходятся на годы стабилизации региональных режимов, а наименьшие — на периоды смены одного поколения региональной элиты другим.

В новой России быстро сформировалась группа регионов с «сильными» лидерами, которые получали на выборах более 80% голосов (см. табл. 2). Конечно, среди них были действительно популярные лидеры, но, как правило, «советский счет» на выборах свидетельствовал об авторитарном характере власти.

Рис. 3. Проигрыши действующих губернаторов на выборах 1993–2002 гг.



Источник: база данных сектора изучения элиты Института социологии РАН.

Региональная элита в современной России

Таблица 2. Рейтинг голосований за губернаторов, набравших более 80% голосов

Фамилия главы субъекта Федерации	Субъект Федерации	Год выборов	Голоса, полученные на выборах, %
Коков В.М.	Кабардино-Балкарская Республика	1997	99
Шаймиев М.Ш.	Республика Татарстан	1996	97
Меркушкин Н.И.	Республика Мордовия	1998	95
Строев Е.С.	Орловская область	1997	94
Тулеев А.М.	Кемеровская область	1997	94
Абрамович Р.А.	Чукотский АО	2000	91
Прусак М.М.	Новгородская область	1999	91
Филипенко А.В.	Ханты-Мансийский АО	2000	91
Лужков Ю.М.	Москва	1996	89
Илюмжинов К.Н.	Республика Калмыкия	1995	85

Источник: Выборы в Российской Федерации. М.: ВЭЛТИ, 1998. С. 115.

В период правления Ельцина важную роль на региональных выборах играл и вопрос, мог ли губернатор обеспечить убедительную победу кандидатов «партии власти» или самого президента на вверенной ему территории. Территориальное управление президентской Администрации ввело даже специальную классификацию регионов по их лояльности центру. Если губернатор обеспечивал нужный результат федеральных выборов, то центр поддерживал его на его собственных выборах, если же результат оказывался неудовлетворительным — тогда против действующего губернатора начиналась PR-кампания. Таким образом, губернаторы были поставлены в жесткие рамки зависимости их личной судьбы от того, какие результаты на федеральных выборах показывал их регион. Центральная власть в тот период не имела иного способа добиваться победы на выборах, как оказывать такого рода неправовое давление на глав территорий. Причем центр вовсе не скрывал, что проводит параллель между результатами голосований и дальнейшей поддержкой губернаторов. Классификацию регионов по степени их лояльности президенту открыто публиковал Центризбирком РФ в своих изданиях (см. табл. 3).

Таблица 3. Типология регионов по территориальной однородности голосования (по итогам президентских выборов 1996 г.)

Типы регионов	Примечания	Число регионов	Регионы (субъекты Российской Федерации)
Монолитно-опозиционные	1. Зюганов получил большинство голосов в 1-м и 2-м турах во всех ТИКах*	3	Республики: Адыгея, Чувашская Орловская область
	2. Зюганов получил большинство голосов только в 1-м туре во всех ТИКах	10	Республики: Алтай, Марий Эл, Северная Осетия – Алания Области: Белгородская, Липецкая, Пензенская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Ульяновская
Неоднородные	И в 1-м, и во 2-м турах победы в ТИКах принадлежали и Ельцину, и Зюганову	46	Республики: Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карачаево-Черкесская, Мордовия, Удмуртия, Хакасия Края: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский Области: Амурская, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Пермская, Псковская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Челябинская, Читинская Еврейская АО
Монолитно-реформаторские	1. Ельцин получил большинство голосов в 1-м и 2-м турах во всех ТИКах	15	Республики: Карелия, Саха (Якутия), Тыва Области: Камчатская, Магаданская, Мурманская АО: Корякский, Ненецкий, Таймырский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий Города: Москва, Санкт-Петербург
	2. Ельцин получил большинство голосов во всех ТИКах только во 2-м туре	6	Республики: Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Коми Области: Московская, Новгородская
	3. Ельцин получил большинство голосов во всех ТИКах (или за единственным исключением) только во 2-м туре	9	Республики: Татарстан, Чеченская Хабаровский край Области: Вологодская, Свердловская, Ярославская АО: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский

* ТИК — территориальная избирательная комиссия.

Источник: Выборы Президента Российской Федерации 1996. Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: Весь мир, 1996. С. 196.

Региональная элита в современной России

Иногда организовать проигрыш действующего губернатора на выборах для федерального центра было почти невозможно. И тогда избирались обходные пути. Так, опасаясь очередной победы А. Руцкого в Курске, администрация президента начинает против него «юридическую войну»: 21 октября 2000 года за 14 часов до выборов Курский областной суд объявляет о своем решении исключить Руцкого из числа кандидатов в губернаторы: соперники Руцкого по избирательной кампании обвинили его в недостоверности продекларированных доходов, а также в использовании в ходе предвыборной кампании служебного положения¹. Но все же чаще центр предпочитает более деликатные формы воздействия — договоренности, которые достигаются между ним и руководителями регионов за закрытыми дверями. Следствием приезда В. Путина в Казань и его личных встреч с М. Шаймиевым было то, что Татарстан продемонстрировал один из самых высоких в стране показателей (69%) поддержки президента. А после визита президента в Краснодар и встречи с губернатором Н. Кондратенко Г. Зюганов утратил лидерство в традиционно «красном» регионе².

Выборы и состав региональной элиты

Что же принесли выборы региональной элите? Привели они к власти людей нового типа или лишь изменили механизмы рекрутинга старой номенклатуры, не затронув основ политического класса? Появились ли дополнительные возможности вхождения в элиту благодаря выборам, или выборы способствовали продолжению карьеры тех, кто уже был на руководящих должностях? Для того чтобы ответить на эти вопросы, нам надо будет проследить динамику «элитного стажа» у тех, кто был избран, и у тех, кто был назначен. Но сначала необходимо определить «планку», с которой начинается политическая карьера.

Для анализа были выбраны четыре когорты региональных руководителей:

1) *последняя советская когорта*: первые секретари ЦК республик, крайкомов, обкомов, окружкомов и городов «союзного значения» (т. е. «субъектов Федерации» советского времени) по состоянию на 1989 год;

2) *постсоветские назначенцы*: главы российских регионов на начало 1992 года, большинство которых были назначены президентом Ельциным на свои посты вскоре после путча 1991 года;

3) *постсоветские избранники*: главным образом избранные главы субъектов Российской Федерации по состоянию на 1997 год, когда политическая система, созданная Ельциным, стала относительно стабильной;

4) *первый путинский призыв*: главы субъектов Федерации в 2001 году.

¹ См.: Профиль. 2000. № 41. С. 10.

² См.: Сегодня. 2000. 28 марта.

Региональная элита и выборы

Таблица 4. Входные позиции в элиту

Входная корпорация	Входная позиция
КПСС	Секретари и сотрудники комитетов и аппаратов всех уровней
ВЛКСМ	Секретари и сотрудники комитетов и аппаратов всех уровней
Правительство союзное/федеральное	Министры и руководители правительственных ведомств и их заместители
Правительства региональные	Министры, вице-премьеры и премьеры региональных правительств
Советы народных депутатов	Председатели Советов народных депутатов всех уровней и их заместители, председатели исполкомов всех уровней и их заместители
Региональные администрации	Главы региональных администраций и их заместители, мэры и вице-мэры городов – центров субъектов Федерации
Депутаты	Депутаты всех уровней, работающие в парламенте на профессиональной основе
Администрация Президента РФ	Ответственные сотрудники, представители президента в регионах, полпреды в федеральных округах, их заместители
Силловые, правоохранные структуры и суды	Руководители спецслужб, военных гарнизонов, органов внутренних дел, прокуратур, члены верховного, арбитражного и конституционного судов
Профсоюзы	Секретари, председатели и руководящие работники аппарата ВЦСПС или республиканских профкомов

Таблица 5. Рекрутинг в элиту руководителей регионов в 1989–2001 гг.

	Главы субъектов Федерации			
	1989 г. n=159	1992 г. n=89	1997 г. n=88	2001 г. n=88
Средний год вхождения в элиту*	1965	1978	1977	1980
Средний год начала работы руководителем региона	1986	1991	1993	1995
Среднее число лет пребывания в элите до момента назначения/избрания главой региона	21	13	16	15
Среднее число лет пребывания на посту руководителя региона	3	1	4	6

* Для советского периода — год вхождения в номенклатуру.

Источник: данные социологических исследований, проведенных сектором изучения элиты Института социологии РАН, «Формирование региональной элиты России» (1995–2000), «Новая региональная элита» (2000–2001). В 1997 и 2001 годах в подсчеты не включался президент Чеченской Республики.

Региональная элита в современной России

Из таблицы видно, что подавляющее большинство губернаторов попали в элиту задолго до своего назначения главой региона. Они были опытными управленцами, проработав на руководящих постах более 10 лет. Только когорта ельцинских назначенцев 1992 года отличается от других групп относительно меньшим опытом работы. Ту же тенденцию демонстрирует и возрастная динамика региональной элиты: при Брежневе средний возраст регионального руководителя равнялся 59 годам, при Горбачеве — 52, при Ельцине — 49, при Путине — 54¹. Увеличение среднего числа лет пребывания на посту руководителя региона после 1992 года говорит о том, что обновление кадров произошло в период «революционных событий» 1991 года и распада СССР, а затем началась стабилизация губернаторского корпуса.

Анализ политического бэкграунда четырех когорт региональной элиты 1989, 1992, 1997 и 2001 годов показывает, что удельный вес номенклатуры остается до сих пор чрезвычайно высоким. Плавность убывания представителей советской номенклатуры от когорты к когорте свидетельствует о естественном ходе обновления, а вовсе не о приходе совершенно новой группы людей к власти в российских регионах. Советская когорта отличается от трех постсоветских лишь тем, что сменилась главная корпорация-поставщик: если в советское время ею была КПСС, то после 1991 года региональная элита пополнялась главным образом «советскими работниками», то есть председателями территориальных исполкомов или председателями Советов народных депутатов соответствующих уровней (см. табл. 6). Это было обусловлено реформой 1988–1990 годов, когда по решению XIX партийной конференции первые секретари обкомов пересели в кресла председателей Советов².

Постепенно или прерывисто шло формирование региональной элиты в новых условиях? Происходило ли последовательное восхождение по «этажам» номенклатурных работников, или процесс носил хаотический характер? Для этого проанализируем удельный вес руководителей трех уровней в губернаторском корпусе (первый уровень — союзный/федеральный, второй — уровень субъекта Федерации, третий уровень — районный, городской или сельский)³.

¹ Согласно данным социологических исследований, проведенных сектором изучения элиты Института социологии РАН, «Формирование региональной элиты России» (1995–2000) и «Новая региональная элита» (2000–2001).

² См.: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня — 1 июля 1988 года. М.: Политиздат, 1988. С. 120.

³ Поскольку я сравниваю одну советскую когорту с тремя постсоветскими, я использую термины в их расширительном смысле, называя «субъектами Федерации» административные единицы советского времени, так же как первых секретарей обкомов, крайкомов и прочих административных единиц я отношу к «губернаторскому корпусу».

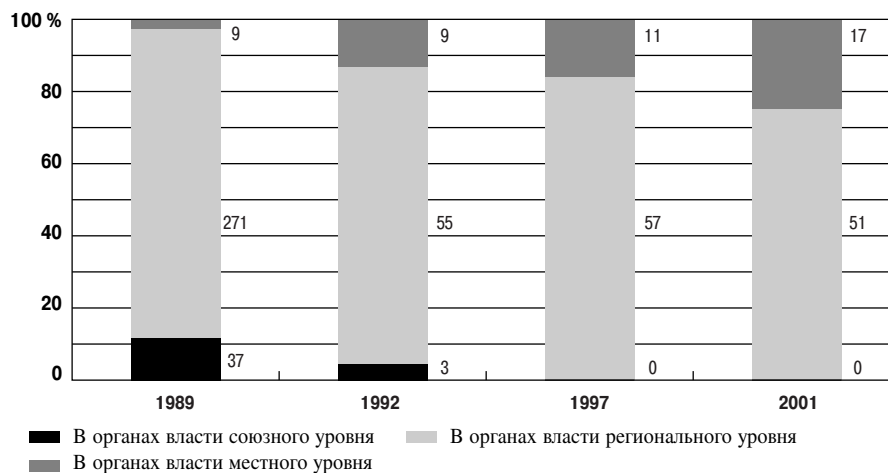
Региональная элита и выборы

Таблица 6. Политический бэкграунд региональной элиты 1989–2001 гг. (в % к численности группы¹)

	Главы субъектов Федерации			
	1989 г. n=159	1992 г. n=87	1997 г. n=88	2001 г. n=88
Были в советской номенклатуре	100	78,2	72,7	65,9
В том числе работали:				
в органах КПСС (чел.)	97,5	37,9	43	41
в органах ВЛКСМ	37,1	18,4	19	19
в советских органах	51,6	79,3	72	61

Источник: данные социологических исследований, проведенных сектором изучения элиты Института социологии РАН, «Формирование региональной элиты России» (1995–2000), «Новая региональная элита» (2000–2001).

Рис. 4. Удельный вес руководителей трех уровней в губернаторском корпусе



На рис. 4 показано, как за период с 1989 по 2001 год уменьшалась доля руководителей союзного (федерального) уровня и увеличивалась доля местных

¹ Сумма процентов по столбцам больше 100, поскольку один человек мог работать в прошлом как в советских органах власти, так и в органах КПСС и ВЛКСМ.

Региональная элита в современной России

руководителей, что как раз и говорит о последовательном восхождении старой советской номенклатуры. На протяжении всех 12 лет и до сих пор костяк губернаторского корпуса составляли руководители регионального уровня, что является еще одним свидетельством стабильного статусного роста, а не революционной ломки политического класса.

Таблица 7. Источники формирования губернаторского корпуса РФ в 1989–2001 гг.

На момент назначения (избрания) руководителем региона работали:	Главы субъектов Федерации				
	1989 г. n=159	1992 г. n=87	1997 г. n=88	2001 г. n=88	Всего
В органах власти союзного уровня	37	3	0	0	40
В том числе:					
инструкторы и инспекторы аппарата ЦК КПСС	18	0	0	0	18
руководители разных уровней аппарата ЦК КПСС	15	0	0	0	15
в союзных органах представительной власти	-	3	0	0	3
в союзных органах исполнительной власти	4	0	0	0	4
В органах власти республиканского уровня	17	5	14	21	57
В том числе:					
в аппарате ЦК республиканских компартий (руководящее звено)	8	0	0	0	8
в аппарате Администрации Президента РФ (представители президента в регионах)	0	2	1	1	4
в республиканских органах представительной власти	0	1	10	16	27
в республиканских органах исполнительной власти	9	1	1	2	13
руководителями общественно-политических движений, партий	0	1	2	2	5
В органах власти регионального уровня	103	59	55	47	264
В том числе:					
руководители региона*	42	38	29	18	127
заместители руководителей региона**	52	12	14	12	90
руководители районов и городов	9	9	12	17	46

Региональная элита и выборы

Руководителями государственных и негосударственных предприятий	2	13	13	12	40
Руководителями силовых структур	0	0	0	4	4
На момент избрания на высший пост в регионе не занимали руководящих должностей в политических и экономических структурах	0	7	6	4	17

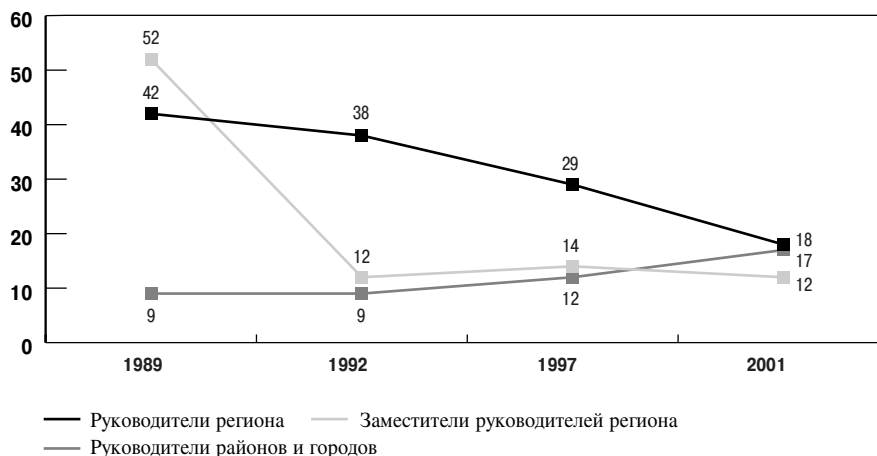
* Первые секретари обкомов, крайкомов КПСС, председатели обл.-, крайисполкомов, председатели областных советов народных депутатов.

** Заместители региональных руководителей, а также заведующие структурными подразделениями в аппаратах региональных органов власти.

Источник: данные социологических исследований, проведенных сектором изучения элиты Института социологии РАН, «Формирование региональной элиты России» (1995–2000), «Новая региональная элита» (2000–2001).

На рис. 5 видно, что подъем на верхние позиции глав регионов происходил и за счет статусного перемещения в иерархии: значительную часть постсоветских губернаторов составляют те, кто ранее работал на постах заместителей руководителей того же уровня и в том же регионе. Однако основным направлением вверх идущей мобильности все же было повышение уровня власти и переход руководителя с городского или районного уровня на областной или краевой.

Рис. 5. Избрание главами регионов руководителей разных уровней

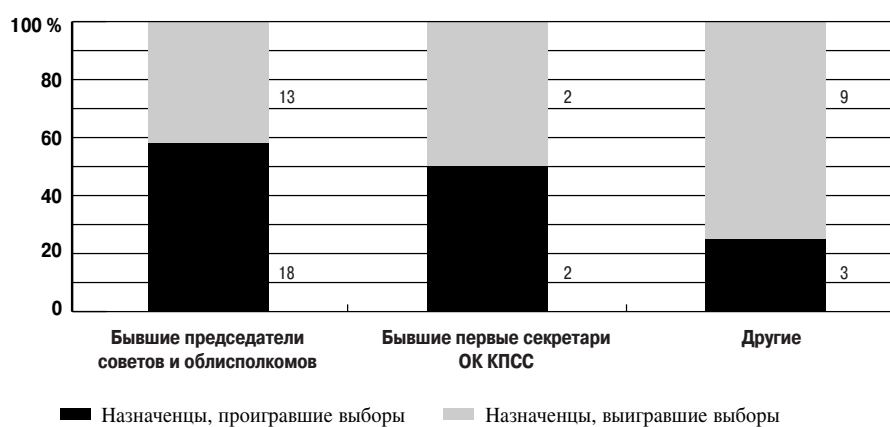


Всего за 1991–1992 годы Ельциным было назначено 70 глав регионов. Из них 23 человека по разным причинам покинули свои посты (как правило,

Региональная элита в современной России

были отправлены в отставку самим президентом) и так и не баллотировались в губернаторы. Из тех же 47 глав регионов, которые рискнули пойти на выборы, победили 23, что составляет менее 50%. Причем среди победивших подавляющее большинство (87%) — это бывшие номенклатурные работники, а среди проигравших значительна доля (37,5%) тех, кто никогда не был в номенклатуре (см. рис. 6).

Рис. 6. Назначенцы Б. Ельцина 1991–1992 гг. на выборах последующих лет



Источник: Данные социологических исследований, проведенных сектором изучения элиты Института социологии РАН, «Формирование региональной элиты России» (1995–2000), «Новая региональная элита» (2000–2001).

К концу правления Ельцина у власти в регионах находилось 19 его назначенцев периода 1991–1992 годов, которые просидели в губернаторских креслах уже более 10 лет, а также 13 бывших секретарей обкомов партии (см. табл. 8).

Таблица 8. Сменяемость глав субъектов Федерации

	Оставались на своих постах (чел.):	
	к концу правления Б. Ельцина (12.1999)	к 05.2003
Бывшие секретари обкомов КПСС	13	8
Назначенцы Б. Ельцина периода 1991–1992 гг.	19	12

Источник: база данных сектора изучения элиты Института социологии РАН.

Итак, выборы не изменили принципиально состава региональной элиты. Конечно, среди вновь избранных губернаторов были новички, например Б. Немцов в Нижнем Новгороде или М. Прусак в Новгороде Великом, но они, собственно говоря, являлись назначенцами первой волны, 1991–1992 годов, когда Ельцин так остро нуждался в преданных кадрах. Парадокс состоит в том, что не выборы, а именно назначения привели наверх новых людей. Причем многие из них не выдержали испытания выборами и проиграли их прежним первым секретарям и председателям исполкомов.

«Губернаторские списки»

Практически во всех регионах в начале 1990-х годов сложился своеобразный треугольник власти, сторонами которого были губернатор, спикер парламента и мэр столицы данного региона. Но триумvirатом это назвать было нельзя — стороны ожесточенно конкурировали между собой за власть, ресурсы и контроль над территорией. Ельцинским назначенцам-демократам противостояли консервативно настроенные парламента в главе с левыми лидерами. Мэры региональных столиц боролись с губернаторами за влияние, каждая из сторон конфликта имела свои СМИ, своих «олигархов», своих силовиков и своих высокопоставленных лоббистов в Москве. Региональные администрации делали все для того, чтобы восстановить утраченную монополию на власть. А для этого недостаточно было овладеть искусством побеждать на собственных выборах — надо было научиться влиять на формирование парламента. И эта задача была решена. К концу 90-х регионы, где спикеры находились в оппозиции к губернаторам, стали исключением. Эту тенденцию отмечают российские авторы, занимающиеся проблемами регионального развития¹.

Выборы в местные законодательные собрания стали проходить по новому сценарию: губернатор и его администрация готовили список желательных кандидатов и затем, используя административный ресурс, способствовали их избранию. Так, на выборах 1997–1998 годов в Законодательное собрание Вологодской области из 15 победивших депутатов 12 были «людьми из губернаторского списка»; в Мурманской области в областную думу прошли все 14 кандидатов из «губернаторского списка»; в Новгородской области из победивших 26 депутатов 24 были «людьми из списка Прусака»; в Самарской области все победившие 25 депутатов были губернаторскими креатурами; в Са-

¹ См., например: Тюков Н., Запеклый А. Элиты российских регионов — формирование и развитие // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М.: МОНФ, 1999. С. 86–94; Петов Н. Выборы 1995–1997 гг. и региональные политические элиты. Там же. С. 95–127; Титков А. Модели развития региональных политических элит. Там же. С. 17–27.

Региональная элита в современной России

ратовской области люди губернатора составили 94% вновь избранного состава думы¹. Аналитики Администрации Президента РФ прямо писали о ситуации, которая сложилась на выборах Законодательного собрания Ульяновской области в 1995 году: «Законодательное собрание представляет собой в значительной степени необходимый придаток к исполнительной власти, сформированный Ю. Горячевым в целях лучшей управляемости региона. Отсутствие самостоятельной позиции у подавляющего большинства депутатов объясняется их социально-профессиональным статусом и проталкиванием кандидатов в депутаты исполнительными структурами»².

Таблица 9. Участие в выборах в законодательные органы власти субъектов Российской Федерации представителей законодательной и исполнительной власти, работников общественных организаций и основных сфер деятельности

	Число зарегистрированных кандидатов	Число действующих кандидатов	Эффективность участия кандидатов в выборах (%)
Депутаты законодательных органов государственной власти	788	344	43,65
Главы администраций городов и районов	516	332	64,34
Работники исполнительных органов власти субъектов РФ	487	130	26,69
Работники общественных организаций, партий и движений	764	72	9,42
Работники производственной сферы	4120	944	22,91
Работники непроизводственной сферы	5853	850	14,52

Источник: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. Центризбирком. М.: Весь Мир, 1998. С. 636.

Такие меры, предпринятые губернаторами для восстановления своего полномочия, привели к тому, что в большинстве регионов спикеры перестали представлять для них угрозу на выборах, а региональные парламенты наполнились представителями политического класса и руководителями предприятий, избирательные кампании которых проходили гораздо более эффективно, чем у «простых людей» (см. табл. 9).

Таким образом, не только губернаторский корпус, но и законодательные

¹ См.: Аналитический доклад «Регионы России». М.: Территориальное управление Администрации Президента РФ, 1998. С. 44, 116, 127, 277, 285.

² Там же. С. 297.

собрания регионов формировались в ельцинский период из двух основных групп: руководителей региональной исполнительной власти различного уровня и директоров промышленных и сельскохозяйственных предприятий. В ходе избирательной кампании 1997–1998 годов тенденция закрепились: избиратели устойчиво отдавали предпочтение крупным хозяйственникам, руководителям акционерных обществ, больших по региональным меркам предприятий или чиновникам. К числу факторов, повлиявших на это, надо отнести более профессиональное ведение избирательной кампании кандидатами от бизнеса и власти, широким привлечением финансовых и административных ресурсов. По итогам выборов 1997–1998 годов представители директорского корпуса, промышленной и финансовой элиты получили 80% депутатских мандатов в Пермской области, около 70% — в Смоленской области, около 60% — в Пензенской, Тамбовской и Томской областях¹. Эта тенденция была бы не так опасна, если бы наряду с проникновением в депутатский корпус чиновничества и директората, в нем присутствовали бы и представители других групп населения: молодежи, пенсионеров, работников социальной сферы, представителей науки, культуры, образования, здравоохранения, рабочих и крестьян. Однако эти группы практически исчезли из законодательных собраний.

Региональная элита при Путине

Путину досталось тяжелое наследство. Строптивые и амбициозные региональные лидеры мешали новому руководству наводить порядок в стране. Но отменить выборы — означало нанести серьезный ущерб репутации России. Поэтому избирается другая модель реформирования: сохранив выборность губернаторов, надо поставить их в такие условия, когда их свобода будет ограничена, а статус понижен. Уже через пять месяцев после победы на выборах Путин меняет систему взаимоотношений федерального центра с регионами. Реформа Путина предполагала следующие шаги:

- создание новых административно-территориальных образований — федеральных округов, курировать деятельность которых были поставлены полномочные представители президента, их заместители, а также главные федеральные и просто федеральные инспекторы со своими аппаратами²);

¹ См.: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. Центризбирком. М.: Весь Мир, 1998.

² См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе». Адрес документа в Интернете: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/849.htm/>.

Региональная элита в современной России

- изменение статуса губернаторов и глав местного самоуправления¹;
- изменение принципа формирования верхней палаты Федерального собрания — Совета Федерации²;
- создание Государственного совета РФ³.

Путин начал весьма решительную реформу, приведшую к изменению всей конфигурации институтов власти. Президентский указ № 849 от 13 мая 2000 года ввел не просто новый элемент в политическую систему — это был переход от двухуровневой системы управления к трехуровневой. Если раньше взаимодействие центра с регионами происходило при непосредственном контакте федеральных чиновников с губернаторами, ежемесячно съезжавшимися в Москву на заседания Совета Федерации, то теперь между федералами и регионалами появилась новая управленческая прослойка — полпреды (см. рис. 7). Восемьдесят девять российских регионов были объединены в семь округов, границы которых почти полностью совпадали с семью военными гарнизонами. Сложившееся в последние годы ельцинского правления деление регионов на межрегиональные «ассоциации» было проигнорировано, что, вероятно, преследовало цель разрушить установившиеся между губернаторами связи, представлявшие Кремлю опасными. Полпреды были подконтрольны лично президенту. В том же 2000 году Путин вводит полпредов в состав Совета безопасности РФ, ставя их, таким образом, на один уровень с руководителем своей администрации.

Еще недавно независимые губернаторы оказались понижены в ранге и теперь должны были апеллировать не лично к президенту, а к своему полпреду, который контролировал их деятельность. Ослабление власти губернатора проявлялось также в том, что главные федеральные инспекторы (ГФИ), курировавшие в новой системе власти каждый субъект Федерации, получили больший статус по сравнению с представителями президента ельцинского времени.

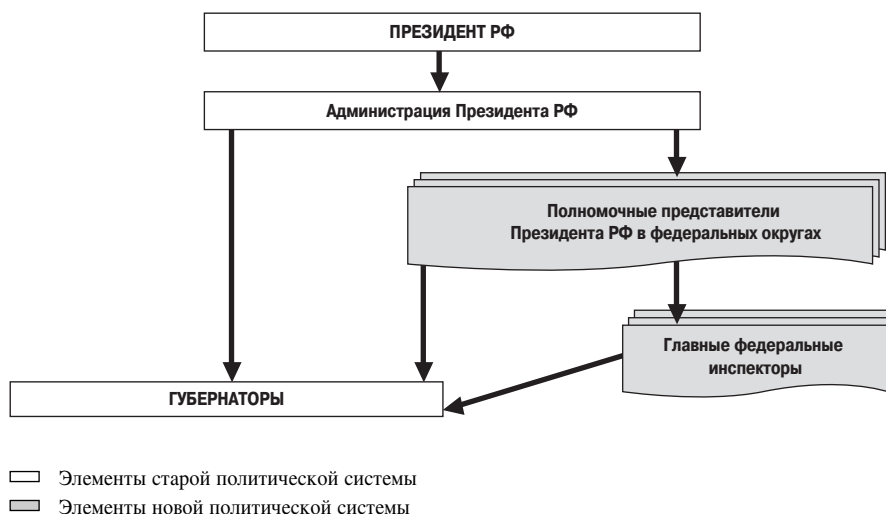
Первым шагом в формировании корпуса *федералов* было назначение полномочных представителей президента — этих супергубернаторов. У каждого из них было от 6 до 10 заместителей, аппарат насчитывал примерно 150 человек, включая главных федеральных и просто федеральных инспекторов, их штатных помощников и «подснежников» — внештатных государственных служащих. Численность новой группы элиты составила примерно полторы тысячи человек.

¹ См.: Федеральный закон РФ от 29 июля 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон РФ от 07.07.2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления России"». Адрес документов в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/106_fz.sctm/.

² См.: Федеральный закон РФ от 5 августа 2000 г. № 111-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/113.sctm/.

³ См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 602 «О Государственном Совете Российской Федерации». Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/602_pril.sctm/.

Рис. 7. Итоги политической реформы В. Путина 2000 г.



Путинские федеральные инспекторы начали осуществлять проверки деятельности региональных администраций и сразу же обнаружили массу несоответствий и нарушений, и не только в сфере законодательства. Конфликт между новым «этажом» власти и региональной элитой обозначился сразу же в большинстве регионов. Губернаторы были унижены потерей своей почти бесконтрольной власти и тем, что их делами «интересуются» не только чиновники Администрации Президента и полпреды, но и федеральные инспекторы — по большей части совсем молодые и неопытные назначенцы. Раздражение губернаторов вызывала также неопределенность функций полпредов и инспекторов, которые могли вмешиваться в любые региональные проблемы. Были и такие, кто считал, что путинская «реформа регионального устройства направлена на превращение России из федеративного в унитарное государство»¹.

Однако функциональная неопределенность положения полпредов имела свои плюсы, так как давала президенту возможность маневра в управлении регионами. Функция полпредов состояла не столько в конкретных контролирующих действиях, сколько в том, чтобы быть опорой президента там, где того потребует ситуация. Полпреды выполняли и «особые поручения». Так, одной из важных неофициальных задач стала мобилизация административного ресурса на региональных выборах, подбор кандидатов и обеспечение условий для их избрания. О необхо-

¹ Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. № 3. С. 124.

Региональная элита в современной России

димости контроля над выборами президент полпредам говорил открыто¹.

Недовольство Кремля вызывало также то, что губернаторы фактически руководили региональными отделениями федеральных силовых и правоохранительных структур. Как заметил полпред в Приволжском федеральном округе С. Кириенко, накануне реформы 2000 года «реально независимым от региональных властей оставался только командующий военным округом»². Центр хотел восстановить управляемость силовиков, на что и была направлена реформа. Теперь в каждом федеральном округе были созданы координационные советы по безопасности, куда вошли руководители всех силовых и правоохранительных органов региона (начальники военных гарнизонов, руководители управлений ФСБ, МВД, налоговики, прокуроры и пр.). Получалось, что полпреды консолидировали силы федеральных структур, противопоставляя их деятельности структур региональных. Из-под контроля губернаторов постепенно выходила их главная опора — УВД. В то же время произошло укрепление президентской власти, так как, выстроив вертикаль «Президент РФ — администрация президента — полпреды — федеральные инспекторы», Кремль приобрел разветвленную сеть опорных групп, имеющих представительство во всех без исключения регионах и состоящих в значительной степени из людей в погонах.

Внедрив новый «этаж» федеральной власти, президент Путин не только добился усиления центра, но и создал группу чиновников, преданных ему лично. Эта группа стала одновременно и функциональным отрядом федералов, действующих от имени президента в регионах, и селекционной кадровой лабораторией. Поскольку Путину первые два года правления приходилось в срочном порядке подтягивать своих людей, вопрос подготовки кадров для него имел первостепенную важность. В 2001–2002 годах в системе государственной власти появляются новые ниши, заполняемые «резервом» — молодыми чиновниками, которые должны были проявить себя на политическом поприще. В первую очередь кадровый резерв формировался в аппаратах полномочных представителей президента в федеральных округах и в Совете Федерации, формируемом по новым принципам. Губернаторы же, которые в период правления Ельцина стали силой, угрожавшей стабильности центра, были выведены из путинской «вертикали власти» и оказались, по сути дела, на обочине новой политической системы. Между ними и Кремлем появился новый институт федеральной власти — инспектуры. Теперь всенародно избранные губернаторы могли быть уволены президентом, а региональные парламенты — распущены³.

¹ См.: Известия. 2003. 24 апр.

² Профиль. 2002. 13 мая.

³ См.: Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"», принятый Государственной думой 19 июня 2000 г. Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/106_fz.shtml/.

Следующим шагом политической реформы Путина стало принятие 5 августа 2000 года Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Новым законом отменялся порядок формирования СФ РФ «по должности», т. е. губернаторы и спикеры региональных парламентов уже не могли быть «сенаторами». Теперь верхняя палата российского парламента формировалась из представителя законодательного собрания и представителя руководителя региональной администрации. Реформа вызвала ропот среди губернаторов: Э. Россель, М. Прусак, А. Тулеев и другие выступили с открытой критикой действий президента. М. Прусак высказался прямо: «Мы проиграли, и теперь надо красиво и достойно уйти». А. Тулеев назвал реформу Совета Федерации объявлением войны губернаторам².

Такое изменение принципа формирования Совета Федерации внесло ощутимые поправки в композицию региональной элиты, еще больше ослабив ее позиции. Губернаторы теперь не имели возможности регулярно собираться вместе для обсуждения актуальных проблем и выработки согласованных подходов. Территориальные ассоциации губернаторов, которые, как уже отмечалось, в последние годы ельцинского правления играли заметную роль, распались. Коалиция сенаторов, представлявших регионы-доноры, которая осмеливалась ставить условия Кремлю и считала себя всемогущей, теперь была рассеяна. Федеральные инспекторы приобрели больше полномочий, нежели бывшие представители президента, и теперь они то и дело внедрялись в сферу компетенции губернаторов, ощущая уверенность в поддержке своих действий федеральными структурами.

Таким образом, реформа Путина изменила баланс сил на российской политической арене. Власть региональной элиты была существенно ослаблена, а власть президентских структур — усилена. Для того чтобы не вызвать волны недовольства губернаторов, Кремлю потребовалось заранее запланировать меры по снятию напряжения. На это были направлены два других законодательных акта, входивших в «президентский пакет» 2000 года: о местном самоуправлении³ и о создании Госсовета⁴. Первый давал губернаторам право отстранять от должности глав местного самоуправления (за исключением глав столиц и административных центров регионов). Раньше этим правом был наделен только Президент России. Но эта мера не столько компенсировала губернаторам потерянную власть, сколько еще раз указывала на то, что теперь Кремль предлагает региональной элите заниматься своими внутренними проблемами, главным образом хозяйственными.

¹ Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/113.shtm

² См.: Коммерсантъ-Власть. 2000. 4 июля.

³ Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в России"», принятый Госдумой 7 июля 2000 г. Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/.

⁴ Указ Президента РФ № 602 от 1 сентября 2000 г. «О Государственном совете Российской Федерации». Адрес документа в Интернете: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/602.shtm>

Региональная элита в современной России

Создание Госсовета — нового «совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти»¹, — также было призвано хотя бы отчасти восстановить баланс сил, продемонстрировав губернаторам, что Кремль не намерен полностью вытеснить их с поля высокой политики. Потеряв позиции в Совете Федерации, региональные лидеры вновь получили возможность лично встречаться с президентом страны, пусть и на «совещательной основе». Для решения оперативных вопросов формируется президиум Госсовета в составе семи его членов, которые отбираются Президентом РФ и подлежат ротации один раз в полгода². Бывшие сенаторы и после реформы СФ получают федеральную площадку для консультаций.

Прямым результатом реформы Путина на этом этапе было устранение главной причины слабости построенного Б. Ельциным государства. Причина эта — разрушение управленческой вертикали, что привело к определенному вакууму власти федеральных структур, утрате ими контроля и механизмов воздействия на политический процесс в масштабах страны, в атомизации и автономизации элит. Путин вернул Кремлю значительный объем власти над регионами, расширил базу поддержки центра на местах и наметил пути для восстановления механизмов управления территориями, не нарушая при этом демократических принципов (по крайней мере, формально). Была создана управляемая, сверху донизу упорядоченная система исполнительной власти, усилено федеральное присутствие в регионах. Надо отметить, что Путин не пошел по пути, который активно обсуждался среди элиты: отменить выборы губернаторов. Это был бы явный шаг назад³. Мировое сообщество, без сомнения, восприняло бы такой шаг как возврат к старым методам авторитарного правления. Была избрана иная стратегия — ввести в каждый регион «царских опричников» — президентских *назначенцев*, наделенных большими, но неопределенными полномочиями, которые в новой иерархии власти заняли более высокое место, нежели главы субъектов Федерации при Ельцине. Если весь период правления Б. Ельцина власть рассредоточивалась, перемещаясь от центра к регионам, то в первый же год правления Путина процесс был обращен вспять: власть вновь стала возвращаться в центр, центробежные тенденции уступили место центростремительным. Опасность неуправляемости территорий и неподчинения региональных лидеров Кремлю была преодолена.

Кроме того, при Путине административные методы контроля над выбора-

¹ Статья 1 «Положения о Государственном совете Российской Федерации». Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/602_pril.shtm

² Статья 8 «Положения о Государственном совете Российской Федерации». Адрес документа в Интернете: http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/602_pril.shtm

³ И этот шаг был сделан. С 2005 года выборы губернаторов отменены. — Прим. ред.

ми достигают своего максимального развития. Теперь важную роль в этом процессе занимают силовые и правоохранительные органы, а также избирательные комиссии, в задачу которых входит отбор приемлемых кандидатов, дискредитация неприемлемых (вплоть до уголовного дела, заключения под стражу, снятия с избирательной гонки за мельчайшие нарушения, которые предусматриваются действующим избирательным голосованием). В этой ситуации важной уступкой обиженным губернаторам было разрешение баллотироваться на третий срок, которым воспользовались 22 руководителя и еще 19 должны быть избраны до конца 2004 года.

При Путине исполнительная власть научилась управлять стихией выборов. Всего было заменено 39 губернаторов (двое убиты, двое погибли, трое отказались от власти сами). Из проигравших выборы 16 человек были представителями старой советской номенклатуры, 7 — демократы ельцинского призыва, остальные проявляли несговорчивый нрав и имели проблемы с центром. На замену им пришли новые губернаторы, среди которых 27% представляли региональную бюрократию, столько же — бизнес, 22% были выходцами из силовых и правоохранительных структур. Кроме чиновников и депутатов, неплохие шансы войти в региональную элиту имели лишь силовики и бизнесмены. К 2004 году среди губернаторов все еще оставалось 50% тех, кто в свое время работал на номенклатурных должностях. Такое медленное обновление говорит о том, что советский управленческий опыт был признан новой властью вполне подходящим.

Итак, региональная элита вот уже более 10 лет формируется с помощью механизма альтернативных выборов. Но если в первые годы избирательной практики казалось, что это приведет к непредсказуемым последствиям и массовому приходу к власти новых политиков, то после 2000 года федеральный центр вполне освоил новые технологии и научился управлять процессом. Неудобные кандидаты под разными (вполне легитимными) предлогами снимались с избирательной гонки, а удобным предоставлялись все возможности для агитации и полная поддержка исполнительной власти. В этот же период статус губернаторов был понижен, а взамен предложена определенная компенсация, о чем шла речь выше.

Так была изменена политическая система России. Но это не привело к серьезному обновлению региональной элиты. Выборы в новой России стали механизмом, который закрепил лидирующее положение политического класса. Конкуренция на региональных выборах если и происходила, то только между членами элиты, главным образом между действующими главами парламента, региональной и городской администраций. В спор чиновников могли вмешаться с хорошими шансами на победу только представители местных делов-

Региональная элита в современной России

вых кругов и силовики. Таким образом, несмотря на обновление персонального состава губернаторского корпуса, его структурные характеристики изменились незначительно. Региональная элита как была, так и осталась непроницаемой для *разночинцев*, которые могли попасть на высокие посты исключительно благодаря назначениям из центра, но не путем выборов. Демократические альтернативные выборы, призванные расширить доступ к власти для всех слоев населения, в регионах сыграли иную роль — они практически закрыли доступ в элиту представителям неэлитарных слоев: рабочие, крестьяне, специалисты были почти полностью отрезаны от власти.

Р. Туровский

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной элиты

Тема «губернаторы и олигархи» приобрела большую популярность у российских исследователей региональных политических процессов. Действительно, отношения федеральной власти и с теми и с другими в путинской России получили свою сложную внутреннюю динамику. И те и другие оказались объектом политики, декларируемыми целями которой стали «равноудаленность» (отказ от тесных отношений, сращивания политических интересов, индивидуальных предпочтений) и «вертикаль власти» (жесткий административный контроль со стороны центра). И те и другие столкнулись с реальной политикой двойных стандартов, поскольку правящий режим все-таки создал новую систему политических предпочтений. И тем и другим пришлось стать свидетелями и участниками передела сфер влияния, в одном случае — в пользу приближенных к новой власти бизнес-групп, в другом — в пользу федерального центра.

Анализируя региональные политические процессы, легко понять, что сращивание региональной власти и бизнеса предопределено новейшей российской историей. Прежде всего, оно связано со спецификой становления российского капитализма, в котором административный ресурс играет огромную роль, особенно на этапе первоначального накопления капитала. Поэтому непосредственное участие деловой элиты в политике означает приобретение части административного ресурса для развития (страхования) собственного бизнеса, что в конечном счете означает увеличение прибыли, снижение издержек и прочие конкретные выгоды финансово-экономического характера. Кроме того, постсоветский бизнес представляет собой политически активную и ресурсную прослойку, которая становится новым источником для пополнения региональной властной элиты. Анализируя современную эволюцию региональной элиты, необходимо одновременно рассматривать как причины и последствия «похода» бизнеса в региональную власть, так и меняющийся общий контекст отношений между бизнесом и региональной властной элитой.

Номенклатура и региональная власть: от кадрового застоя к «революции клерков»

Традиционно точкой отсчета при классификации региональной элиты является статус ее представителей в прежней советской элите. Такой подход по-

Региональная элита в современной России

ка еще справедлив, раз уж главным инкубатором региональной властной элиты до сих пор остается советская партийно-хозяйственная номенклатура и «революционной» смены кадров в регионах не было. Однако в 2003–2004 годах наметился важный перелом. Если брать самый верхний уровень региональной властной элиты, т. е. губернаторский корпус, то доля тех, кто делал основную карьеру в партийных и советских органах, иными словами, входил в партийно-советскую номенклатуру в полном смысле этого слова, впервые составила около половины — с тенденцией к дальнейшему снижению.

В последние годы началось общее снижение роли советской партийно-хозяйственной номенклатуры в региональном управлении. В качестве классического примера можно взять партийную элиту, тех политиков, чей самый высокий номенклатурный статус, достигнутый до 1991 года, был связан со структурами КПСС. Выходцы из этих структур занимают, по нашим подсчетам, первые позиции в 21 российском регионе¹. Примерно половина из них — это бывшие первые лица региональных комитетов КПСС, т. е. первые, вторые и просто секретари. Другую половину составляют партийные работники районного и городского звена или менее значимые представители партийных структур общерегионального уровня.

Из симптоматических тенденций следует выделить существенное снижение роли бывших первых секретарей обкомов КПСС — региональных лидеров советского периода. В конце 1991 года они возглавляли восемь российских регионов, почти исключительно — республики, где новая российская власть не решилась на кадровую революцию и вмешательство в местные дела. К 1997 году их число выросло до 12 — в связи с региональными выборами, в результате которых к власти в ряде регионов вернулись бывшие партийные лидеры. В настоящее время число регионов, в которых у власти находятся бывшие первые секретари, сократилось до шести — минимальное число за весь период после 1991 года (и, разумеется, уже нет никаких оснований для его увеличения). Причем четыре из шести — это республики, которые всегда отличались более консервативной элитой (Бурятия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Татарстан), и только два региона — типично русские области (Нижегородская и Орловская), являющиеся скорее исключением из данного «правила» (типа регионов).

Аналогичные тенденции отмечаются в другой «номенклатурной» части губернаторского корпуса — среди бывших руководящих работников исполкомов региональных и местных советов. Группу, которую можно условно назвать «исполкомовской элитой», представляют сейчас 23 региональных руководителя. Изначально это был главный тип постсоветского губернатора

¹ Здесь и далее при расчетах не учитывается Чечня.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

первой волны. Напомним, что из 66 губернаторов, назначенных Б. Ельциным в конце 1991 года, 25 человек, т. е. почти 40%, являлись председателями облисполкомов¹. Кроме того, губернаторами в тот момент были назначены еще два бывших председателя облисполкома и два заместителя председателя облисполкома. Для полноты картины добавим, что в ряде республик первыми лицами являлись бывшие председатели советов министров (или облисполкомов — в бывших автономных областях, повысивших свой статус до республик).

Смена власти в российских регионах в переломном 1991 году произошла в форме ее перехода от партийной номенклатуры к «советским управленцам» из региональных исполкомов и совминов, вышедших, таким образом, на первые позиции. Именно на такую трансформацию сделала ставку новая российская власть. Это позволило сохранить кадровую преемственность и политическую стабильность на региональном уровне и способствовало появлению «крепкого хозяйственника» как самого типичного постперестроечного регионального руководителя, при этом лояльного своему новому патрону — центру, олицетворяемому Б. Ельциным.

К настоящему времени значение этой группы в корпусе высших должностных лиц субъектов Федерации кардинальным образом уменьшилось. Бросается в глаза резкое уменьшение числа бывших председателей облисполкомов, ранее наиболее крупной и характерной, можно сказать референтной, группы в губернаторском корпусе. В 1991 году у руля в российских регионах стоял 31 бывший руководитель региональной исполнительной власти советского периода. Сейчас их осталось всего 10. Таким образом, самая мощная волна кадровой ротации 1991 года, создавшая главный тип постсоветского губернатора первой волны — «крепкого хозяйственника», к 2004 году сошла на нет, оставив лишь немногочисленных своих представителей. Эти весьма серьезные и знаковые перемены можно связать с причинами возрастного характера, но если рассматривать проблему глубже — то с исчерпанием ресурса личного влияния у ведущих позднесоветских хозяйственников (не всегда таких уж старых людей), что привело к их поражениям на выборах. Соответственно, и внутри «исполкомовской элиты» происходит своя трансформация: тон задают выходцы из второго-третьего эшелона, где, например, можно выделить бывших руководителей горисполкомов и райисполкомов.

Таким образом, важнейшим процессом в региональной элите стала *внутриноменклатурная ротация*. Во-первых, на место бывших первых лиц приходят чиновники с существенно более низким статусом в советское время. Этот процесс мы называем «революцией клерков». Во-вторых, на место бывших

¹⁰⁸ См.: Туровский Р. Политическая география. Москва; Смоленск, 1999.

Региональная элита в современной России

партийных работников приходят те, чья карьера была связана с комсомолом. В целом, можно говорить о том, что первый эшелон советской номенклатуры замещается ныне вторым и третьим. Постепенно стирается и грань между номенклатурной и неноменклатурной частями региональной властной элиты. Так, бывшие номенклатурные «клерки» сделали основную свою карьеру уже в постсоветский период, и рассматривать их в качестве представителей прежней номенклатуры нужно с оговорками.

В последние годы проявилась новая тенденция — появление у власти в регионах «силовой» номенклатуры, опять-таки неизбежно советского происхождения, группы, которую представляет и сам второй президент России. Возникновение на региональном уровне элементов милитократии (к числу силовиков с теми или иными оговорками сейчас можно отнести 10 губернаторов) скомпенсировало потери, которые понесла традиционная партийно-хозяйственная номенклатура, о которой речь шла выше.

Анализируя приход силовиков к власти в регионах, следует различать два сценария.

Первый сценарий связан с имиджевыми преимуществами, которые имеют «люди в погонах» в условиях дисбаланса в социально-политической сфере. В наибольшей степени этим пользовались армейские генералы, которые приходили к власти в регионах и много раньше, начиная с Р. Аушева в Ингушетии в 1993 году (если вообще не говорить о Д. Дудаеве в Чечне 1991 года). Первой победой не просто генерала, но «варяга», не имевшего ранее никаких позиций в регионе и завоевавшего их за счет личной харизмы, стала победа А. Лебеда на губернаторских выборах в Красноярском крае в 1998 году — одно из переломных событий регионального политического процесса в России. В 2000 году за счет имиджа «бравого военного» В. Шаманов выиграл выборы в Ульяновской области, победив самого что ни на есть укорененного «зубра» местной элиты — бывшего первого секретаря обкома КПСС и председателя облисполкома Ю. Горячева.

Второй и действительно новый сценарий связан с выходом на первые позиции в ряде регионов представителей ФСБ — очевидное следствие прихода к власти в стране В. Путина. В отличие от армейских генералов, эта корпорация не обладала привлекательным для многих избирателей имиджем, и потому ее успехи на губернаторских выборах могли стать и стали реальностью лишь при административной поддержке федерального центра.

В то же время развитие милитократии в регионах сильно ограничено, и коренная смена элиты за счет ее кадров не может быть осуществлена.

Во-первых, количество регионов, где к власти удалось привести представителей ФСБ, оказалось невелико — это Ингушетия, Воронежская и Смоленская области. Пока только воронежский губернатор В. Кулаков прошел пер-

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

вый тест, переизбравшись на второй срок: Кулаков выиграл в первом туре, но с огромным трудом. Количество «избираемых» чекистов в регионах оказалось очень небольшим, что понятно, поскольку данная корпорация совершенно непублична. Да и отношение Кремля к продвижению чекистов в региональную власть оказалось не столь однозначным. В 2004 году даже наметился перелом: выходец из разведки, депутат-«единоросс» И. Морозов, имевший, казалось бы, отличные связи в центре, не получил реальной поддержки Кремля на выборах (Морозов баллотировался на пост губернатора Рязанской области).

Единичные попытки выдвижения чекистов на губернаторские посты, разумеется, еще будут предприниматься, пока у власти находится В. Путин. Они наиболее характерны для Центрального федерального округа (явное следствие деятельности полпреда Г. Полтавченко, представляющего ту же корпорацию). В частности, отмечается политическая активность начальника Тульского УФСБ В. Лебедева, а в Калужской области начальник УФСБ В. Логинов стал после выборов 2004 года вице-губернатором и считается возможным преемником губернатора А. Артамонова. Добавим, что чекист В. Суржиков, не сумевший избраться губернатором Курской области в 2000 году, позднее стал мэром Курска.

Во-вторых, популярность военных, как «армейцев», так и «чекистов», как правило, падает после того, как они приходят к власти на волне завышенных ожиданий, а затем демонстрируют слабые управленческие способности «на гражданке». В 2003 году отмечено первое поражение: выборы проиграл генерал В. Семенов, не сумевший избраться на второй срок в Карачаево-Черкесской Республике. Под вопросом переизбрание В. Шаманова, растерявшего свою популярность. Хотя говорить о спаде интереса избирателей к силовикам тоже рано: генерал-десантник Г. Шпак смог в 2004 году стать губернатором Рязанской области (десантник обыграл разведчика!), а генерал Б. Громов чуть раньше триумфально переизбрался на второй срок в Подмоскowie.

Две волны ротации региональной элиты

Отмечая достаточно крепкие позиции той части партийно-советской номенклатуры, которая адаптировалась к новому режиму и стала его опорой на местах, следует для начала выделить две первые неудачные попытки обновления региональной властной элиты.

Первая попытка — это «демократическая революция» 1991 года, когда на ведущие властные позиции в регионах претендовала демократически настроенная интеллигенция. Эта группа составила некоторую, очень небольшую часть первых губернаторов-назначенцев (как правило, это были народные депутаты России из соответствующих регионов). Однако «демократическая ре-

Региональная элита в современной России

волюция» в регионах полностью провалилась. Б. Ельцин не делал на нее ставки, поскольку основную часть его назначенцев составили лояльные представители номенклатуры (скорее хозяйственной, чем партийной). Многие «демократы» были уволены, поскольку не справились со своими обязанностями или потерпели поражение на выборах. В качестве более позднего казуса можно отметить случайную победу на выборах в Республике Алтай в 1997 году «демократа» С. Зубакина¹, который не смог переизбраться на второй срок.

На сегодняшний день к числу «выживших» представителей «первой волны» с некоторой натяжкой может быть отнесен самарский губернатор К. Титов (выходец из местной интеллигенции, бывший председатель Самарского горсовета). Но и его позиции в регионе ослабевают в преддверии очередных выборов. Дальнейшее увеличение числа «демократов первой волны» и вообще представителей демократически настроенной интеллигенции, находящихся у власти в регионах, в нынешней политической ситуации следует признать невозможным. У этих людей слишком узкая электоральная база, и они совершенно не воспринимаются федеральным центром в роли губернаторов.

Итак, демократическая интеллигенция в роли региональной властной элиты не состоялась. На нее, повторим, не делали ставку ни Б. Ельцин, ни тем более В. Путин. Санкционированные первым президентом России немногочисленные эксперименты по обновлению региональной властной элиты в четком соответствии со сценарием «демократической революции» имели скорее отрицательный результат. Тотальная ротация была невозможной в силу отсутствия достаточного числа кадров, вместо нее произошла частичная имплантация «демократов» на верхние позиции в региональной элите. Это привело или к конфликтам «демократов» с традиционной элитой с отрицательным для первых результатом (в том числе в силу их собственных управленческих промахов), или к слиянию «демократов» с более лабильной старой элитой.

На этом фоне в регионах в первой половине 1990-х годов сложилась другая группа — оппозиционная бывшая номенклатура, стремившаяся взять реванш на волне растущей популярности левых сил и при поддержке КПРФ. Вторая попытка обновления региональной элиты была связана с первым циклом губернаторских выборов и может быть условно названа левономенклатурным реваншем. Как известно, первые губернаторские выборы 1996 года прошли в России по «классическому» сценарию: «партия власти» против «левой оппозиции». Однако относительные успехи левых сил на губернаторских выборах 1996 года не привели к качественному изменению расстановки сил в региональной элите. Важно отметить, что под лозунгами КПРФ к власти в реги-

¹ В условиях однотуровой системы и высокой конкуренции между множеством кандидатов С. Зубакин выиграл простым большинством голосов с минимальным процентным показателем.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

онах обычно приходили представители той же номенклатуры, оттесненные от власти своими более адаптивными коллегами в 1991 году. Поэтому с точки зрения генезиса элиты успехи КПРФ практически ничего не изменили. В частности, при поддержке КПРФ к власти возвращались бывшие первые секретари Воронежского и Калужского обкомов КПСС, бывшие председатели край- и обкомов Краснодарского края, Амурской, Тамбовской и Челябинской областей (сейчас, кстати, из их числа у власти в регионе остался только П. Сумин в Челябинской области, притом дистанцировавшийся от КПРФ).

Левонomenclатурный реванш нельзя было считать подлинным обновлением региональной элиты не только потому, что речь шла о возвращении к власти тех или иных групп прежней номенклатуры (когда новое было еще не забытым старым). Приход левых политиков к власти в регионах обычно происходил в условиях отсутствия у них полноценной управленческой команды, готовой заместить проигравшую. Кадровые резервы региональных партийных организаций весьма ограничены, поскольку большинство управленцев предпочло не связывать свое имя с антисистемной оппозицией и продолжало делать карьеру в постсоветский период. На губернаторские посты из рядов КПРФ нередко прорывались публичные политики, которые с точки зрения наличия команды были одиночками. Поэтому власть в таких регионах формировалась по принципам личной преданности или наличия управленческих качеств, а кроме того, очень часто на своих местах оставались представители уже сложившейся управленческой элиты, т. е. адаптированной номенклатуры¹.

«Красные» губернаторы не проводили в своих регионах какую-либо принципиально иную политику и в конечном счете продемонстрировали практически полную системность. В отличие от губернаторов — «демократов первой волны» губернаторы-коммунисты в большинстве своем сумели удержаться у власти в том числе и потому, что обладали некоторым номенклатурным опытом и закалкой, которые роднят их с теми, кто изначально вступил в ельцинскую «партию власти». Но одновременно произошла трансформация политических позиций этой группы, которая практически не проявляет свою оппозиционность в отношениях с федеральным центром и деятельность которой с содержательной точки зрения мало чем отличается от деятельности «обычных» региональных руководителей. Соответственно, какие-либо альтернативные программы регионального развития коммунистами разработаны не были, да они и не могли быть реализованы в отсутствие достаточных ресурсов и в условиях давления со стороны центра.

¹ То же самое было характерно и для губернаторов из числа «демократов первой волны». Они вынуждены были опираться на старое чиновничество, немного разбавляя его единичными представителями своего круга.

Региональная элита в современной России

Наконец, «красных» губернаторов было не так много, и само это явление оказалось временным. Основные успехи на региональных выборах были достигнуты в 1996–1997 годах, когда биполярное противостояние было определяющим фактором и протестные настроения эффективно использовались КПРФ на региональных выборах. Далее имели место единичные «отложенные» победы лидеров левой ориентации. Анализ показывает, что новые перспективные лидеры КПРФ в регионах не выросли и политиков, способных реально претендовать на руководство территориями, в этой части политического спектра становится все меньше.

В результате за кризисом «демократических» губернаторов середины 1990-х годов последовал кризис «красных» губернаторов, характерный для путинской поры и перешедший в новую фазу в 2003 году. В условиях укрепления властной вертикали и на фоне внутренних проблем КПРФ губернаторы стали дистанцироваться от партии и левой идеологии. Характерная история 2003 года — выход из КПРФ краснодарского губернатора А. Ткачева (вступившего в партию из конъюнктурных соображений, что позволило ему стать депутатом Госдумы в 1999 году и губернатором в 2000 году) и его включение в предвыборный список «Единой России». В списке «Единой России» оказался и исключенный из КПРФ нижегородский губернатор Г. Ходырев, победа которого на выборах в крупном промышленном регионе в свое время стала предметом особой гордости коммунистов. Признаками кризиса в отношении «красных» губернаторов с дезориентированными избирателями¹ в 2004 году стали поражения рязанского губернатора-коммуниста В. Любимова (он даже не прошел во второй тур) и губернатора Алтайского края А. Сурикова (перед этим фактически перешедшего на сторону «Единой России»). Ивановский губернатор-коммунист В. Тихонов включился в игру против Г. Зюганова и с подачи Кремля стал лидером «альтернативной» КПРФ, пытающейся захватить партийный бренд.

«Третья волна»: «приватизация власти» в регионах

Кризис «демократических» и затем «красных» губернаторов был закономерным явлением в силу бесперспективности их борьбы с адаптированной номенклатурой. Одни потерпели поражение в этой борьбе, другие слились с успешной, т. е. оставшейся у власти частью номенклатуры. В этой связи наибольшее внимание привлекает политическое поведение еще одного субъек-

¹ Избиратели перестали понимать, представляет ли «красный» губернатор «обычную» «партию власти» или все-таки пытается что-то изменить в регионе в соответствии с установками КПРФ. Впрочем, это перестали понимать и сами «красные» губернаторы, запутавшиеся между идеологией и политической конъюнктурой.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

та — деловой элиты, особенно той ее части, которая сложилась после распада СССР и потому может считаться новой российской элитой. С этой группой следует связать «третью волну» обновления региональной элиты и важнейшую тему взаимоотношений бизнеса и региональной власти.

На первом этапе, когда губернаторы назначались, представительство выходцев из деловой элиты в региональной власти было небольшим. Б. Ельцин в начале своего правления назначил губернаторами лишь нескольких аграриев и двух директоров промышленных предприятий. Деловая элита пробивалась к власти в регионах самостоятельно, обладая артикулированными политическими интересами (первоначальное накопление капитала продолжалось при активном участии бюрократии) и финансовыми ресурсами. Например, автономное развитие политических процессов в республиках уже в начале 1990-х годов добавило к списку региональных лидеров бывшего директора нефтеперерабатывающего завода М. Рахимова в Башкирии.

Деловая элита выходит на первые позиции в регионах с началом выборов процессов, и с этого времени ее роль неуклонно (но не быстро) растет. Переломным следует считать 1993 год, когда президентом Калмыкии был избран предприниматель К. Илюмжинов. Ситуацию отличало то, что традиционные номенклатурные кланы в нищей Калмыкии увязли в борьбе и упустили совершенно новую фигуру, демонстративно богатого бизнесмена, обещавшего всем «золотые горы». Далее, после перехода к повсеместным выборам директора и предприниматели разного происхождения стали выигрывать выборы и в других регионах. Так, в 1996 году губернаторами становятся местные бизнесмены В. Цветков¹ (Магаданская область) и В. Бутов (Ненецкий АО), начальник порта Л. Горбенко (Калининградская область), директор завода Н. Максютя (Волгоградская область), руководитель аграрного хозяйства В. Малеев (Усть-Ордынский Бурятский АО). В 1997 году к ним добавился аграрий В. Стародубцев из Тульской области.

На следующем выборном цикле, в 2000 году, процесс переходит в новую стадию. Более активную роль в выборах начинают играть бизнесмены принципиально новой формации (их первые ласточки — К. Илюмжинов и В. Бутов) и крупные федеральные бизнес-группы. Своеобразной вехой стало избрание крупнейшего столичного «олигарха» Р. Абрамовича губернатором Чукотки. Что касается региональных бизнесменов, то особого интереса заслуживало избрание Ю. Трутнева губернатором Пермской области (перед этим он успел поработать мэром Перми).

В 2001 году появляется еще один важный «сюжет»: крупные столичные корпорации выдвигают своих менеджеров для завоевания командных высот

¹ Впрочем, В. Цветков начал свой бизнес еще в советское время, возглавив местное добывающее предприятие «Магаданнеруд» (промышленность строительных материалов).

Региональная элита в современной России

в экономически важных регионах. «Норильский никель» делает губернатором Таймыра А. Хлопонина, ЮКОС помогает избраться губернатором Эвенкии Б. Золотареву. Еще одним региональным бизнесменом, выигравшим губернаторские выборы, становится С. Дарькин в Приморском крае. Далее, в 2002 году, А. Хлопонин избирается губернатором всего Красноярского края (а на Таймыре «Норникель» помогает избраться другому своему представителю, О. Бударгину, ранее представлявшему интересы компании на посту мэра Норильска), красноярский золотопромышленник Х. Совмен берет власть в Адыгее, а глава компании «АЛРОСА» В. Штыров становится президентом Якутии. Все эти случаи составляют наиболее интересные «кейсы» приобретения бизнес-группами власти в регионах.

На данном этапе, если исходить из базового критерия — наивысших статусных позиций, завоеванных губернатором в советский период, к числу представителей деловой элиты можно отнести 24 региональных лидера. Но из них 15 человек все-таки являются хозяйственниками советского происхождения: они заняли руководящие посты на предприятиях в советский период. Поэтому они в той или иной степени все-таки относятся к номенклатуре, поскольку советский директорский корпус невозможно отделить от партийно-хозяйственной номенклатуры. Совершенно новым процессом, но не столь распространенным, стало появление в губернаторском корпусе девяти представителей деловой элиты «несоветского» происхождения, представляющих региональный бизнес и крупные российские компании.

После событий 2000 года главный интерес представляет «третья волна» ротации губернаторского корпуса, связанная с укреплением властных позиций деловой элиты постсоветского происхождения. Данный процесс объективен, поскольку губернатор в наибольшей степени занимается социально-экономическими вопросами в рамках региональной компетенции. В этой сфере на сегодняшний день партийно-советская номенклатура не имеет очевидной замены, помимо представителей нового пореформенного бизнеса. Интерес последнего к региональной власти растет и становится более предметным, поскольку целью деловой элиты является использование административного ресурса для создания экономических преференций наиболее приближенным к власти бизнес-группам¹.

Однако, изучая «третью волну», нельзя рассматривать приход к власти представителей деловой элиты как единую тенденцию. Сама по себе «третья волна» неоднородна как минимум по двум параметрам.

Во-первых, хозяйственников, сделавших карьеру в советский период, следует отличать от представителей постсоветского бизнеса. Пока первых не-

¹ См.: Туровский Р. Губернаторы и олигархи: история взаимоотношений // Полития. 2001. № 5. С. 120–139.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

сколько больше, чем вторых, и они мало чем отличаются от номенклатурного большинства. Действительно новая тенденция — это единичные случаи прихода к власти тех, кто «сделал себя» в бизнесе в постсоветский период (или тех, кого постсоветский бизнес «назначил» руководить интересующими его регионами).

Во-вторых, среди представителей постсоветского бизнеса необходимо различать собственников и менеджеров-ставленников. Первые идут во власть не так часто и рассматривают губернаторство как временную площадку. Более активно развивается вторая тенденция, когда менеджеры (нередко — «топы») «командируются» в регионы для занятия губернаторских постов.

В-третьих, представители местного бизнес-сообщества конкурируют с «варягами», столичными бизнесменами и представителями бизнес-групп федерального уровня. На сегодняшний день в губернаторском корпусе в чуть большей степени представлены «варяги», на избрание которых были израсходованы огромные деньги¹. Если Р. Абрамовича, А. Хлопонина, О. Бударгина, Б. Золотарева и Д. Зеленина можно связать со столичным бизнесом, то С. Дарькин, В. Бутов и О. Чиркунов (и.о. губернатора Пермской области, преемник Ю. Трутнева, местного бизнесмена из той же группы) — это региональный бизнес. К. Илюмжинов представляет промежуточную категорию — выходца из региона, сделавшего свой бизнес в столице.

Эффект усталости, или Застой нам только снится

Необходимо понять, не только в какую сторону, но и как быстро меняется расстановка сил в региональной элите. Существует естественная динамика ротации элиты, а также законодательный ограничитель — право занимать губернаторский пост не более двух сроков подряд (с учетом российской нормы отсчета сроков с октября 1999 года и с дополнительными оговорками).

В самом процессе обновления ярко выделяются две тенденции.

Во-первых, намечается общее ослабление позиций партийно-советской номенклатуры в российском губернаторском корпусе. Одновременно происходит усиление позиций выходцев из деловой элиты. Этот процесс назовем *де-номенклатуризацией*.

Во-вторых, в рамках процесса внутриноменклатурной ротации отмечается конфликт номенклатурных поколений по сценарию «клерки» против «зубров». Характерная ситуация возникла на последних выборах главы Республики Коми, когда типичный «клерк» В. Торлопов (спикер местного парламента, ранее профсоюзный деятель) обыграл действующего главу, бывшего первого

¹ Очевидно, что ресурсная база бизнесмена-«варяга» на порядок больше, чем местного бизнесмена.

Региональная элита в современной России

секретаря обкома КПСС Ю. Спиридонова (причем свою роль в этом сыграла позиция части деловой элиты, сделавшей ставку на В. Торлопова, т. е. бизнесмены поделились на сторонников «клерка» и сторонников «зубра», а поддержанная избирателями тенденция к обновлению дала небольшое преимущество первому). Таким образом, на первые позиции все чаще выходят менее статусные по своему дореформенному генезису фигуры. Все это нельзя пока характеризовать как смену элит, но уже можно назвать частичной сменой поколений в сложившейся региональной элите (многие аналитики ставят вопрос в такой плоскости начиная со второй половины 1990-х годов)¹.

Для анализа динамики развития этой ситуации полезно проанализировать результаты губернаторских выборов (см. также приложение к статье). На первый взгляд, эти выборы свидетельствуют о прочности позиций инкубентов, обычно представляющих номенклатуру.

Напомним, что на первом цикле губернаторских выборов (сентябрь 1996 — январь 1997 года) произошел отсев половины действующих губернаторов (ельцинских назначенцев). Тогда победу одержали 23 губернатора из 47, участвовавших в выборах. В остальных регионах к власти пришли левые или (реже) представители деловой элиты. После этой крупной ротации резистентность выборных губернаторских режимов существенно возрастает. В 1999 году прошло 16 губернаторских кампаний². В 15 из них принимали участие действующие губернаторы, из которых выиграли 11 (т. е. 73%).

В 2000 году выборы состоялись в 41 регионе. Инкубенты участвовали в 35 кампаниях, из которых выиграли 28, или 80%. Кроме того, преемники действующих губернаторов (не имевшие статуса и.о.) выиграли в трех регионах, а проиграли в двух.

В 2001 году губернаторские электоральные машины дали сбой, что отчасти можно связать с резким изменением региональной политики федерального центра и усилившимся давлением Кремля на губернаторов (избиратели почувствовали, что центр как бы дает им право поменять губернатора, который не пользуется большой поддержкой Кремля). В итоге из 15 выборных кампаний губернаторы участвовали в 12 и выиграли ровно половину (показатель отсева на уровне 1996 года).

Однако в 2002 году прочность губернаторских режимов формально восстанавливается (правда, на изменившихся основаниях их поддержки как избирателями, так и центром). На 12 региональных кампаний пришлось восемь по-

¹ См., например: Макаркин А. Региональные политические элиты: смена поколений // *Полития*. 1998. № 1. С. 33–49.

² В случае если губернатор подал в отставку или перешел на другую работу, участие в выборах исполняющего обязанности учитывается так же, как участие «полноценного» действующего губернатора. В распространенных ситуациях, когда первый тур выборов имел место в декабре, а второй — в январе, считается, что кампания относится к тому году, когда она началась.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

бед и три поражения действующих губернаторов. Инкубенты одержали победу в 73% случаев.

Следующий, 2003 год стал годом еще большей удачи. Выборы прошли в 23 регионах, действующие губернаторы и и.о. баллотировались в 20 из них. Победа была одержана в 18 случаях, что составило 90%! В 2004 году ситуация несколько ухудшилась, но не катастрофически. В первой половине года выборы прошли в 10 регионах, семь губернаторов (70%) одержали победу. По итогам выборов во второй половине 2004 года этот показатель может понизиться.

С формальной точки зрения результаты губернаторских выборов при В. Путине являются ключевым аргументом тех, кто указывает на застой в региональной элите. В то же время следует обратить внимание не просто на конечный результат выборов — кто победил и кто проиграл, а на количественные показатели и качественные характеристики предвыборной конкуренции. Ожидать быстрого обновления региональной элиты при В. Путине действительно не приходится в силу инерционности региональных процессов. В то же время в отношении действующих региональных лидеров отмечается некоторое снижение их влияния на местном уровне. Можно говорить об «эффекте усталости» региональных избирателей от своих губернаторов. Не будем забывать, что избиратель все-таки является активным субъектом на выборах.

К 2002 году уже можно было говорить о смене доминирующей тенденции в электоральной поддержке губернаторских режимов: более или менее реальная популярность первых лет подменяется усиленно культивируемой безальтернативностью, когда политическая конкуренция в регионе сознательно подавляется властями. Поэтому «качество» высоких процентных показателей, получаемых инкубентами, существенно меняется. Меняются и избирательские мотивации — доминируют рациональный расчет, инстинкт самосохранения и безысходность. При реальной конкуренции эти процентные показатели начинают падать, что иной раз приводит к поражениям.

Характерно, что именно два главных «долгожителя» российских регионов, непрерывно управлявших своими территориями с 1987 года (в разных, но всегда первых должностях), Ю. Спиридонов (Республика Коми) и А. Джаримов (Адыгея), потерпели на выборах 2001–2002 годов болезненные поражения. Наиболее ярким примером стал провал А. Джаримова: к третьим по счету выборам уровень его поддержки упал до 10,15%.

«Эффект усталости» проявлялся и раньше. Так, еще один кавказский «долгожитель» — глава Карачаево-Черкесской Республики В. Хубиев (многолетний глава облсполкома), ушедший в отставку незадолго до первых в республике выборов 1999 года, потерпел на этих выборах сокрушительное поражение. В 1999 году избиратели «отсеяли» таких крупнейших региональных лидеров еще советской поры, как В. Муха в Новосибирской области, А. Рябов

Региональная элита в современной России

в Тамбовской, А. Тяжлов в Московской. В 2000 году за ними последовали Ю. Горячев в Ульяновской области и И. Шабанов в Воронежской, в 2001 году — А. Белоногов в Амурской области, Л. Рокецкий в Тюменской и Г. Неделин на Таймыре.

«Уставшие» избиратели стимулировали губернаторскую ротацию и в 2003–2004 годах, не дав избраться на третий срок А. Сурикову в Алтайском крае, А. Ефремову в Архангельской области, В. Любимову в Рязанской области и В. Платову в Тверской области. В наихудшем положении оказался В. Платов, который не справился с управлением в Тверской области и от выборов к выборам терял голоса (50,5% в 1995 году, 32,5% и победа во втором туре в 1999 году, жалкие 12,2% и четвертое место в 2003 году).

Третьи по счету региональные выборы интересны тем, что позволяют глубже исследовать динамику происходящих на местах процессов и являются с этой точки зрения тестовыми. Анализ показывает, что говорить о неуклонном усилении позиций действующих региональных лидеров уже нельзя. Действительно, большинство инкубентов на третьих региональных выборах одержало победу, но эта победа досталась им гораздо более дорогой ценой. Выборы показали нарастание негативных тенденций для сложившихся в регионах «партий власти»: просто «количество» еще не успело перейти в «качество» и привести к ротации региональной элиты. Кроме того, как ясно из нашего анализа, еще не созрели силы, готовые сменить действующую власть.

Можно говорить об «эффекте третьего срока», анализируя губернаторские выборы начиная с первой истории выдвижения на третий срок М. Шаймиева в начале 2001 года. Обычно на третьих для одного и того же губернатора выборах сталкиваются две тенденции — искусственно культивируемая безальтернативность лидера и «усталость» избирателей, ждущих перемен. Первая тенденция пока побеждает: по ситуации на июль 2004 года на третий срок баллотировались 23 губернатора, из которых выиграли 17, т. е. почти три четверти. Однако «старожилы» все же теряли по одному знаковому представителю в год (Ю. Спиридонов, потом А. Джаримов, наконец, В. Платов), а весной 2004 года проиграли сразу трое.

Говорить о повсеместном распространении «эффекта усталости» пока рано, а значит, «естественная» тенденция к обновлению региональной элиты развивается крайне медленно и в условиях местами реального отсутствия альтернативы. Некоторые губернаторы от выборов к выборам вообще демонстрируют неуклонный рост своих процентных показателей. Так, А. Лисицын в Ярославской области набрал 51,8% голосов в 1995 году, 63,9% в 1999 году и 73,7% в 2003 году. Р. Гениатулин в Читинской области начал с 30,8%, потом набрал 57% и наконец 68,2%. Президент Бурятии Л. Потапов также демонстрировал чудеса политического выживания: его результат на третьих выборах

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

оказался не просто высоким (68,4%), он даже был выше, чем четыре года назад (63,25%)¹. Интересен и пример свердловского губернатора Э. Росселя. Ему никогда не удавалось выигрывать выборы в первом туре, но процентный показатель рос от выборов к выборам: 26% в 1995 году, 38,8% в 1999 году и наконец 42,85% в 2003 году.

«Эффект третьего срока» не затронул очень многих губернаторов. Именно на третьих выборах получили свои наивысшие процентные показатели белгородский губернатор Е. Савченко и вологодский — В. Позгалева². Ю. Лужков набрал на третьих своих выборах больший процент, чем на вторых (но меньший, чем на триумфальных первых). Незначительно снизили показатели по сравнению со вторыми выборами Е. Строев (Орловская область), В. Кресс (Томская область) и Л. Полежаев (Омская область).

Однако среди губернаторов появились и те, кому избрание на третий срок далось с большим трудом. Баллотируясь на третий срок, впервые не смогли выиграть в первом туре К. Илюмжинов и М. Рахимов (заметим, оба — выходцы из деловой элиты, один из них — из новой бизнес-элиты³). Результат Ш. Ооржака в Туве неуклонно снижается от выборов к выборам: от 83,2% в 1992 году до 70,6% в 1997 году и вот теперь — 53,55%. Некоторые региональные лидеры, одержав более чем уверенные победы, все-таки допустили существенное снижение своего процентного показателя по сравнению с избранием на второй срок. Например, новгородский губернатор М. Прусак избран в 2003 году с результатом 78,7%, но в 1999 году он завоевал 91,6%. М. Шаймиев в 2001 году набрал почти 80% голосов, тогда как на безальтернативных выборах 1996 года он получил 97,1%. Еще раз доказали свою безальтернативность, но все же заметно снизили показатели электоральной поддержки Ю. Евдокимов в Мурманской области и даже В. Коков в Кабардино-Балкарии.

Таким образом, определилась электоральная проблема третьего губернаторского срока: при формальном праве многих губернаторов на третий срок они сталкиваются с проблемой иного характера — ухудшением своих отношений с избирателями, а в ряде случаев с развалом элиты и появлением конкурирующих групп. Можно говорить о своеобразной «дуге популярности». Оказывается, российскому губернатору, как правило, проще избраться на второй срок: за время первого он накапливает административный ресурс, выстраивает информационную работу и за счет этого получает определенный прирост

¹ Свои первые выборы в 1994 году Л. Потапов выиграл только во втором туре.

² В отличие от коллег, о которых речь шла выше, они допустили на вторых выборах снижение показателя по сравнению с первыми, но зато нарастили результат, баллотируясь на третий срок.

³ Но деловую элиту представляли и их основные соперники, т. е. речь шла о попытке ротации правящей бизнес-элиты.

Региональная элита в современной России

голосов. Но на втором сроке усугубляются проблемы в отношениях как с элитами, так и с избирателями, что в нынешних условиях очень затрудняет победу на третьих по счету выборах.

Можно заметить слабую тенденцию к омоложению губернаторского корпуса. Примерно половина российских региональных лидеров находится в возрасте от 50 до 59 лет. Любопытно, что после первого цикла региональных выборов исследователи говорили об омоложении губернаторского корпуса, средний возраст которого снизился с 55 до 52 лет¹. Сейчас губернаторский корпус немного постарел по сравнению со второй половиной 1990-х годов (что связано со слабой сменяемостью губернаторских режимов). Но поддерживаемая многими избирателями тенденция к омоложению губернаторского корпуса вновь наметилась. На выборах отмечены случаи имиджевого противопоставления, когда «молодой» политик, не имеющий серьезной номенклатурной «основы», привлекал симпатии населения в борьбе против «старого» губернатора. Например, в Амурской области в 2001 году бывший журналист Л. Коротков, 1965 года рождения, обыграл «номенклатурного» губернатора А. Белоногова, 1939 года рождения. В Пермской области Ю. Трутнев выиграл губернаторские выборы 2000 года не столько как мэр Перми, сколько как перспективный политик «инновационного типа», хорошо смотревшийся на фоне пожилого губернатора Г. Игумнова (разница в возрасте — 20 лет). В похожих условиях в Тюменской области С. Собянин обыграл Л. Рокецкого (разница в возрасте — 16 лет). В Тульской области в том же 2001 году молодой глава районной администрации А. Самошин, 1966 года рождения, бывший бизнесмен, безуспешно «раскручивался» против пожилого губернатора В. Стародубцева, но все же уступил ему (разница в возрасте — 35 лет). Однако Самошин по-прежнему рассматривается как один из самых перспективных претендентов на губернаторский пост. Если брать муниципальный уровень, то там обнаруживается множество похожих ситуаций. Например, депутат Госдумы и бизнесмен Е. Ищенко, 1972 года рождения, со второй попытки выиграл в 2003 году выборы мэра Волгограда.

Если же альтернативы действительно нет (или она жестко подавлена), то на выборах проявляется «питерский сценарий»²: губернатор или креатура центра побеждает в условиях низкой явки и высокого показателя «против всех» (что отражает скрытое недовольство и жажду перемен). Пороговым показателем явки в отношении губернаторских выборов сейчас можно считать 40%, голосования против всех — 10%. Преодоление этих пороговых показателей опять же не является чем-то совершенно новым, но встречается все ча-

¹ См.: Слепцов Н., Куколев И., Рыскова Т. Лидеры российских регионов: испытание плебисцитом // Социс. 1998. № 7. С. 118–128.

² Типичный пример — выборы В. Матвиенко в Санкт-Петербурге в 2003 году.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

ще. Например, сентябрьские выборы 2003 года (важные для анализа, поскольку они проходили отдельно от федеральных) были отмечены катастрофически низкими показателями явки. Обычно на губернаторских выборах она держалась на уровне 40–50%. Теперь Санкт-Петербург и Ленинградская область продемонстрировали беспрецедентное снижение явки до 29 и 29,7% соответственно (для сравнения: на предыдущих губернаторских выборах явка в Питере составила 47,7%, в Ленобласти — 41,7%). Массовое «голосование ногами» отмечалось и на выборах в Свердловской области: 33,6 и 32,1% в первом и втором турах соответственно (в предыдущий раз — 40,9 и 37,6%). Явка снизилась не только в регионах столичного типа, но и на периферии. В Новгородской области с ее практически безальтернативными выборами в 2003 году явка упала ниже 40%, составив всего 37,1% (в предыдущий раз — 50,2%). Наряду со снижением избирательской активности отмечаются и высокие показатели голосования против всех. В Свердловской области и Петербурге в 2003 году они превысили опасный порог в 10% (в Свердловской области 12,7 и 13,1% в первом и втором турах соответственно, в Питере — 11%).

Таким образом, региональные выборы позволяют говорить о некотором ослаблении позиций ведущих властных групп, сложившихся, как правило, еще в советский период. Но естественная динамика этого процесса отличается огромной инерцией: резистентность первых или хотя бы вторых выборных режимов оказалась очень высокой. Отсюда низкие темпы ротации региональных элит при В. Путине, несмотря на определенные нами явственные тенденции в пользу перемен как на уровне самих элит, так и на уровне отношений к этим элитам со стороны простых избирателей.

Прогнозируя ситуацию на ближайшие годы, вспомним еще раз о том, что значительная часть губернаторов избралась на свой последний срок. Поэтому далее начнет работать законодательный ограничитель, который сделает ускоренную ротацию неизбежной. Соответственно, пик ротации региональной элиты ожидается на следующем этапе, т. е. в 2008–2009 годах. К этому времени станет неизбежным уход из власти постсоветских руководителей с номенклатурными корнями, и шансы на успех получит первая постсоветская генерация региональных политиков. Уже сейчас можно спрогнозировать основной сценарий четвертого цикла региональных выборов, который придется на 2008–2010 годы. Действующую власть на этих выборах скорее всего будут представлять заместители действующих (и уходящих) губернаторов, возможно — определенные последними в качестве преемников («клерки»). Их соперниками, наряду с другими «клерками» (непреемниками), станут политизированные бизнесмены. Анализ региональной элиты с точки зрения «советского» происхождения к тому времени потеряет смысл, поскольку бороться друг с другом будут политики, сделавшие основную свою карьеру в постсоветский период.

Региональная элита в современной России

Клерки и бизнесмены: альянс и конфликт

В преддверии «большой ротации» в региональной элите вызревают два политически активных «класса» — бизнесмены (тенденция к деноменклатуризации) и «клерки» (тенденция к внутриноменклатурной ротации).

С одной стороны, ситуация складывается так, что бизнес вроде бы должен брать власть в регионах. Постепенный переход власти из рук советской партийно-хозяйственной номенклатуры в руки постсоветской деловой элиты является важнейшей инновационной тенденцией с точки зрения структуры региональной элиты. Самым очевидным образом эта тенденция проявляется в случае победы на выборах непосредственного представителя той или иной корпорации. Но эти немногочисленные случаи — лишь верхушка айсберга, самые яркие примеры, отражающие глубинные процессы. Например, о структурных изменениях в региональной элите можно увереннее говорить, анализируя состав региональных администраций, систему клановых связей, в которую включен губернатор, местный депутатский корпус, ситуацию на уровне органов местного самоуправления. Во всех этих случаях наблюдается заметная деноменклатуризация элиты, пока не столь сильно затронувшая самый верхний этаж — лично губернаторов.

Самым явным образом данные тенденции проявляются на местном уровне, особенно в городских администрациях, где вопросы власти решаются проще (и дешевле), а контроль федерального центра минимален. Градообразующие предприятия и местные бизнесмены сплошь и рядом играют определяющую роль в локальной политике. Появляется все больше мэров — выходцев из бизнеса или ставленников крупных предприятий и компаний. Они приходят на смену «традиционным» мэрам — выходцам из горисполкомов. Районный уровень, правда, гораздо консервативнее, и среди глав районных администраций пока доминируют представители номенклатуры, иной раз управляющие районами с давних советских времен. Это легко объясняется исходя из общего правила — слабым интересом бизнесменов к должностям районных глав, которые обычно не располагают крупными ресурсами и больше зависят от губернаторов.

Если в начале 1990-х годов в основе местного правящего класса был привычный альянс региональной администрации с директорским корпусом, то теперь приоритетными партнерами становятся новые бизнес-структуры. На данном этапе отмечается симбиоз региональной исполнительной власти с новым постсоветским бизнесом, который постепенно проникает во властные структуры, а кое-где начинает вытеснять из них прежнюю номенклатуру. В этом ключе, на наш взгляд, можно говорить о новых номенклатурных кланах¹, связанных с внутренней трансформацией «советской» по происхождению элиты

¹ О функционировании новых номенклатурных кланов см.: Барзилов С., Чернышов А. Новые номенклатурные кланы // Свободная мысль. 1999. № 5. С. 23–32.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

и системой ее новых связей с постсоветским бизнесом. Отмечается и характерная цепочка событий в отношениях бизнеса и региональной власти. Активное вхождение пореформенных бизнес-групп в региональный политический процесс произошло в середине — второй половине 1990-х годов. За этим последовало формирование симбиотических отношений, хотя далеко не повсеместное. На следующем этапе по идее должно произойти вытеснение номенклатуры выходцами из постсоветской деловой элиты. Это следует из симбиотических отношений, поскольку именно ставленники бизнеса наиболее активно претендуют на роль преемников действующих губернаторов и готовы обеспечить им «достойный уход». К нему зачастую ведут и «игровые» отношения губернаторов с бизнесом: устав от «игры», корпорация принимает решение двигать во власть своего человека.

Общим для регионов явлением становится смена сценариев на региональных выборах. Региональный и столичный бизнес — единственная сила, способная на равных конкурировать с региональными «партиями власти». Иные по происхождению группы влияния, связанные с левой оппозицией, мэрами крупных городов, спикерами законодательных собраний, депутатами Госдумы и пр., исчерпали свои возможности захвата региональной власти в связи со слабой собственной ресурсной базой. Преимущества получают кандидаты, опирающиеся на поддержку крупного (хотя бы по местным меркам) бизнеса, что полностью отвечает меняющейся специфике российских выборов, где ключевую роль играют административные и информационно-финансовые ресурсы. Обладание последними позволяет сформировать благоприятный имидж, убедительно обещать решение местных проблем и в конечном счете выигрывать выборы. Также давно отмечено, что в региональных законодательных собраниях с каждым новыми выборами растет доля деловой элиты, которая считает для себя важным непосредственно участвовать в региональном законодательстве (это выявил еще второй цикл выборов региональных законодательных собраний, а третий закрепил тенденцию¹).

Наконец, все-таки начинается поиск нового типа регионального лидера — проблема, актуальнейшая для современного российского региона. Доминировавший в 1990-е годы тип «крепкого хозяйственника» с номенклатурными корнями, воспитанного в традициях плановой экономики, а в пореформенный период воспроизводящего модель государственно-бюрократического капитализма, постепенно уходит в прошлое. Роль «хозяина региона» по мере развития рыночных отношений и в связи с усилением федерального центра теряет смысл. В качестве альтернативы проявляется тип губернатора-менеджера,

¹ См.: Туровский Р. Губернаторы начинают и выигрывают? Выборы законодательных собраний в 1997 г. // Политические процессы в регионах России. М.: Центр политических технологий, 1998.

Региональная элита в современной России

способного создать модель управления регионом в условиях рыночной экономики. Обычно в этом качестве воспринимаются молодые губернаторы, пришедшие во власть из бизнеса.

Однако в то же время отмечается активное сращивание «обычной» региональной власти (в лице выходцев из номенклатуры, как «зубров», так и «клерков») с теми же крупными компаниями и тем более с региональным бизнесом. Выборы последних лет доказали завидную устойчивость губернаторских режимов к попыткам тех или иных бизнес-групп осуществить смену власти. Открытый политический конфликт «номенклатурной» элиты и бизнеса оказывается более редким явлением, чем их альянс.

Кроме того, еще очень рано говорить о появлении нового типа регионального лидера — «капиталистического менеджера». Региональный бизнес слишком криминализован. Поэтому приход к власти его представителей в нынешних условиях еще не означает формирования современной и эффективной модели управления территорией. Представители крупного столичного бизнеса, приходя к власти в регионах, вынуждены ориентироваться на свою корпорацию и следовать логике ее экономических интересов. Слишком явные предпочтения собственным фирмам оказывают и пришедшие к власти региональные бизнесмены. Это опять-таки создает массу новых проблем.

Учитывая вышесказанное, необходимо провести более глубокий анализ отношений бизнеса и власти в регионах, чтобы понять, как эти отношения определяют развитие политической ситуации в регионах на обозримую перспективу.

Власть бизнеса или власть как бизнес: к новому формату отношений

На этапе подготовки к новому выборному циклу 2003–2004 годов происходит новое изменение отношений между бизнесом и региональными властями. Симптомы этих изменений проявляются уже в 2002–2003 годах, и на втором сроке путинского правления формируется новая ситуация.

Пик интенсивного взаимодействия и сращивания бизнеса и власти пришелся на 1999–2002 годы и был, в частности, связан со вторым «большим» циклом региональных выборов и одновременными парламентскими и президентскими выборами общенационального уровня. На этапе прихода В. Путина к власти и в самые первые годы его правления совпали два процесса — централизации власти и централизации собственности. Первый процесс был запущен новым президентом, который выразил умонастроения столичной бюрократии, сформировавшиеся при Б. Ельцине. Как известно, первый президент России с самого начала своего правления выступал гарантом привилегий для региональной властной элиты и не соглашался на централизацию. Его доми-

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

нантной моделью региональной политики была опора на достаточно самостоятельную региональную элиту, которая получала свободу рук в обмен на полную политическую лояльность центру. Такая модель не соответствовала интересам столичной бюрократии, которая стремилась усилить свое административное влияние в регионах и за счет регионов. Смена президента открыла прекрасные возможности для реализации этих интересов, тем более что они получили государственно-патриотическую интерпретацию (укрепление государства и т. п.).

Тем временем собственная динамика характеризовала развитие крупных российских компаний, в том числе имеющих неформальный статус «олигархических» групп. На этапе ельцинской «региональной вольницы» приватизация развивалась по регионально-номенклатурной модели, когда собственность переходила в руки бывших и нынешних чиновников и связанного с ними местного бизнеса, выросшего за счет административных предпочтений. Региональные «олигархи», в том числе криминального происхождения, и так называемые красные директора, позднее переименованные в региональных топ-менеджеров, — это типичный продукт 1990-х. Но к концу этого десятилетия на российские просторы выходят «олигархи» федерального масштаба. Сконцентрировав на этапе первоначального накопления капитала огромные финансовые ресурсы, они приступают к скупке собственности, расположенной в регионах.

Изначально, примерно с середины 1990-х годов, крупные российские корпорации контролировали, как правило, ограниченный набор крупных региональных активов в виде заводов и месторождений российского масштаба. В отношениях с региональной элитой доминировала колонизационная модель: компания обычно была ориентирована на выкачивание прибыли, она практически не обращала внимания на урегулирование отношений с региональной элитой, мало заботилась о трудовых коллективах и их семьях, в целом о населении «своих» городов. В результате у большинства крупных компаний сложился очень плохой имидж в регионах, нередко — ярко контрастирующий с небезуспешным пиаром на федеральном уровне. Губернатор при колонизационной модели часто выступал в роли «народного заступника», нередко позиционировался как публичный противник компании и использовал административные рычаги для давления на нее.

Отказом крупных российских компаний от колонизационной модели характеризуется конец 1990-х годов. На этом этапе практически все компании приходят к выводу, что «дружить» с региональными и муниципальными властями гораздо эффективнее и дешевле, чем не замечать их присутствие (иными словами, компании начинают понимать, что таким путем снижаются издержки на преодоление административных барьеров). Наступает новый этап — укоренения крупных компаний в регионах. На этом этапе компании активно

Региональная элита в современной России

работают над укреплением отношений с региональными властями и созданием позитивного имиджа на местном уровне. С этим совпадает новый этап создания ведущими компаниями разветвленных региональных сетей. Самым активным образом идет скупка среднеразмерных предприятий, ранее приватизированных местными «олигархами», компании докупают поставщиков сырья (комплектующих) и сбытовые сети.

Перераспределение властного ресурса в пользу федерального центра практически совпало с перераспределением собственности в пользу федеральной «олигархии». Как результат, на втором выборном цикле крупные компании были предметно заинтересованы в установлении политического контроля над регионами, что обусловило их активное финансовое участие в региональных выборах на стороне тех или иных кандидатов, а также отдельные попытки провести во власть своих представителей или прямых ставленников.

Однако начиная с 2002 и в еще большей степени с 2003 года можно говорить о новой стадии в отношениях крупного бизнеса и региональных властей. Происходит определенное размежевание, которое является следствием как региональной политики, проводимой В. Путиным, так и изменением интересов крупного российского бизнеса.

Политика В. Путина, как известно, ставила целью ограничение влияния двух мощных групп, достигших пика своего влияния при Б. Ельцине, — губернаторов и «олигархов». Мы констатировали, что на первом этапе путинского правления «равноудаленные» от власти «олигархи», теряя влияние на политику на федеральном уровне, проникают в регионы, где компенсируют политические потери, устанавливая отношения с местной властной элитой. Однако ужесточение отношений Кремля с неугодными «олигархами» и прежде всего «дело ЮКОСа» привели к тому, что «олигархи» стали опасаться открыто играть в политику. Это относится и к регионам, где Кремль создал систему информационного контроля через полпредов и главных федеральных инспекторов, которая позволяет (при желании) установить, кто за кем стоит. Поэтому то, что раньше почти не скрывалось (финансирование крупными компаниями тех или иных кандидатов), на выборах 2003–2004 годов стало принято камуфлировать.

Кроме того, в полном соответствии с реалиями властной вертикали развитие получила схема, при которой крупная компания согласовывает свою позицию на выборах с администрацией президента и получает или не получает «добро» на поддержку кандидата. Возможен и иной вариант, когда президентская администрация вынуждает крупную компанию спонсировать своего кандидата. Иными словами, роль ключевого центра принятия решений в отношении губернаторских выборов перешла к президентской администрации. Хотя преувеличивать роль Кремля также не следует, поэтому возможны (и уже возникают) ситуации, когда губернаторские кампании разворачиваются без ре-

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

ального кремлевского контроля, и расстановка сил на этих выборах все-таки определяется решениями различных бизнес-групп.

Губернаторы, со своей стороны, вновь стали дистанцироваться от крупных компаний, по крайней мере внешне. На самом деле это им выгоднее: и из политических, и из имиджевых соображений губернаторам совершенно ни к чему ассоциироваться с тем или иным «олигархом» и считаться его марионеткой. Развитие «дела ЮКОСа» имело свою региональную проекцию: связанные с компанией губернаторы, разумеется, не захотели «погибать» вместе с ее основателем. На выборах в Томской области в 2003 году губернатор В. Кресс публично дистанцировался от ЮКОСа, а М. Ходорковский подчеркивал, что не финансирует его избирательную кампанию¹. В Самарской области губернатор К. Титов счел за благо расстаться с вице-губернатором В. Казаковым (представитель ЮКОСа, он вошел в администрацию после выборов 2000 года, на которых ЮКОС активно поддерживал самарского губернатора). В. Казаков в декабре 2003 года был избран депутатом Госдумы от одномандатного округа, а вторым человеком в областной администрации в ранге вице-губернатора стал С. Сычев, представляющий другую бизнес-группу — «АвтоВАЗ».

Интересно поведение губернаторов, которые были поставлены крупными корпорациями, и скрывать это просто не могут. Губернатор Эвенкии Б. Золотарев, бывший менеджер ЮКОСа, оказался перед необходимостью разрабатывать собственную стратегию выживания. Он стал активно сближаться с местной, в том числе национальной, элитой: их общим интересом стала борьба с укрупнением субъектов Федерации, которое угрожало полным присоединением автономного округа к Красноярскому краю². В то же время в отношениях на федеральном уровне Б. Золотарев продемонстрировал определенную готовность к компромиссам по вопросу об объединении регионов³. Примечательны и маневры красноярского губернатора А. Хлопонина. Он, в отличие от Б. Золотарева, самым активным образом поддерживал идею укрупнения регионов. Это происходило на фоне заметно ухудшившихся отношений Кремля с В. Потаниным. Закономерно, что Хлопонин стал демонстрировать свою политическую самостоятельность и полную лояльность Кремлю.

Взаимное дистанцирование губернаторов и «олигархов» объясняется дале-

¹ Хотя известно, сколько усилий потратил ЮКОС в 2000–2002 годах, небезуспешно добиваясь от В. Кресса статуса наибольшего благоприятствования в регионе. Впрочем, публичное размежевание В. Кресса и М. Ходорковского выглядело наигранным. Так, Ходорковский присутствовал и выступал на инаугурации Кресса.

² Впрочем, надо учитывать, что сохранение Эвенкии в качестве субъекта Федерации нужно и ЮКОСу.

³ Характерен также факт избрания членом Совета Федерации от законодательной власти Эвенкии в 2004 году М. Одинцова, известными своими тесными отношениями с заместителем главы президентской администрации В. Сурковым.

Региональная элита в современной России

ко не только тем, что те и другие оказались напуганы «делом ЮКОСа» и иными признаками жесткой политики Кремля и предпочли разорвать или тщательно скрыть свои отношения. Не менее серьезной причиной для изменения отношений между губернаторами и «олигархами» является новое снижение интереса крупных бизнес-групп к региональной власти.

Во-первых, на уровне экономических отношений можно констатировать, что основная часть более или менее ценной региональной собственности оказалась быстро скуплена или же ее приобретение мало зависит от позиции региональных властей (например, в случае с электроэнергетикой, приватизация которой еще впереди¹). В региональной государственной собственности, приватизация которой прямо зависит от позиции губернатора, вообще осталось немного ценных активов. Хотя отдельные примеры ситуаций, когда крупные игроки кровным образом заинтересованы в губернаторской поддержке, еще есть. Например, в 2004 году была запланирована продажа как федерального, так и областного пакетов акций Кирово-Чепецкого химического комбината — ключевого предприятия Кировской области. Не случайно одним из участников губернаторских выборов 2003 года оказался столичный бизнесмен Г. Брилинг, некоторое время фактически контролировавший комбинат (он был отстранен от участия в выборах). И не случайно федеральный центр и, в частности, полпред С. Кириенко столь активно (и в итоге успешно) двигали на губернаторский пост депутата Госдумы Н. Шаклеина. В Иркутской области администрация решает, кому продать свои пакеты акций Ковыктинского газового и Верхнечонского нефтяного месторождений. Однако ситуации, когда та или иная мощная бизнес-группа готова использовать любые ресурсы для сохранения (замены) губернатора, рассчитывая с его помощью приобрести какую-то крупную собственность, становятся единичными.

Во-вторых, произошло очевидное уменьшение административного влияния губернаторов. Так, федеральные службы на местах в результате путинской региональной политики были выведены из-под фактического губернаторского контроля, возникшего в 1990-е годы. Именно эти службы: налоговые органы, силовые структуры — способны создавать основные проблемы для бизнеса в регионах. Но раньше на них очень сильно влиял губернатор, и потому компании были заинтересованы в нейтрализации губернатора как реального центра власти в регионе, местного «хозяина». Теперь же эти службы работают по принципу властной вертикали и принимают решения политического характера (например, направленные против тех или иных компаний) по согласованию с федеральным руководством. Не будет большим преувеличением

¹ Аналогично, переход собственности от одних федеральных бизнес-групп к другим будет происходить при минимальном учете губернаторского мнения, если о нем вообще вспомнят.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

сказать, что крупной компании не менее важно бороться не за пост губернатора, а за лояльность руководителя региональной налоговой службы. Кстати, это показала предвыборная ситуация в Башкирии в 2003 году, когда конкурирующей с президентом М. Рахимовым группе Межпромбанка в лице его тогдашнего совладельца С. Веремеенко удалось взять под контроль налоговую службу. Ее руководителем в Башкирии на время стал брат основного соперника М. Рахимова — А. Веремеенко. Заметим, что в течение 2003 года отмечалось мощное давление налоговиков на основные предприятия башкирской нефтеперерабатывающей промышленности, которые пользовались льготами в «офшорном» Байконуре.

Крупному бизнесу ясно и перераспределение полномочий между центром и регионами в пользу центра. С помощью ряда организованных Кремлем и федеральным правительством точечных операций губернаторы лишаются права принятия как раз тех решений, которые интересны бизнесу федерального масштаба. Белый дом проводит целенаправленную политику, направленную на ликвидацию так называемых внутренних офшоров, и вообще крайне негативно относится к финансовой политике губернаторов, предоставляющих налоговые льготы на своих территориях (ранее бизнес активно использовал возможности региональной исполнительной власти по предоставлению компаниям льготы по региональной ставке налога на прибыль). Как результат, по ситуации на 2004 год губернатор или уже не может по закону, или просто боится предоставлять те или иные налоговые льготы. Как выяснилось, ранее ЮКОС, «Сибнефть», группа «МДМ» и другие компании сэкономили огромные средства за счет использования в качестве политически подконтрольных внутренних офшоров Мордовии¹, Чукотки и Калмыкии.

Еще одним мощным ударом по губернаторскому влиянию станет готовящаяся отмена так называемого правила двух ключей, в соответствии с которым лицензия на право пользования недрами должна иметь две подписи — от федерального правительства и от региональной исполнительной власти. В соответствии с политикой федерального центра под контролем региональной власти должны остаться только нерудные полезные ископаемые, интересные разве что строительным компаниям. Лицензии на запасы топливного сырья и металлических руд будут полностью контролироваться федеральным центром.

Таким образом, путинская политика, направленная на централизацию властных ресурсов и связанных с ними полномочий, привела к тому, что влияние губернаторов на региональную экономику заметно уменьшилось. В такой ситуации крупной компании достаточно будет решить свои вопро-

¹ Яркий пример сраживания «традиционной» власти и столичной «олигархии» — это Мордовия, которая стала при Н. Меркушкине, лидере сугубо местного номенклатурного клана, «налоговой гаванью» ЮКОСа.

Региональная элита в современной России

сы на федеральном уровне: региональный уровень бюрократических согласований ей и не нужен, и не поможет (по крайней мере, на уровне стратегических решений).

Закономерным стало и снижение престижа губернаторской должности. Это, в свою очередь, означает, что крупный «олигарх» федерального масштаба больше не пойдет в губернаторы. Характерно поведение Р. Абрамовича. Избравшись губернатором Чукотки, он дал аналитикам прекрасный повод для рассуждений на тему «губернаторы и олигархи». Работая губернатором, Р. Абрамович, как и следовало ожидать, использовал свои административные возможности для предоставления налоговых льгот собственным компаниям, зарегистрированным в подконтрольном регионе. Но круг возможностей постепенно сократился за счет изменений в региональной политике и, в частности, жесткой политики министра финансов А. Кудрина, настоявшего на законодательной ликвидации внутренних офшоров начиная с 2004 года. В результате Абрамович прямо заявил о нежелании продолжать свою губернаторскую карьеру. Сюжет «столичный олигарх у власти в регионе» оказался очень коротким.

Анализируя текущие отношения между бизнесом и властью в регионах, следует понимать, что бизнес всегда оценивает эффективность своих политических инвестиций. В 1990-е годы и в первые годы путинского правления эти инвестиции в регионах прекрасно окупались. К настоящему времени ситуация изменилась: важность (окупаемость) региональных политических инвестиций для крупного бизнеса снизилась, поскольку ключевые вопросы все в большей степени решаются на федеральном уровне.

Помимо указанных выше факторов, важным фактором стала и прочность губернаторских режимов. Обладая серьезным административным ресурсом, губернаторы продемонстрировали прекрасную выживаемость на выборах. В этой ситуации столичной компании экономически выгоднее добиться уступок от действующего губернатора, чем тратить огромные средства на смену власти. Реальный интерес представляют разве что действительно крупные, ключевые для определенной компании регионы, в которых находятся самые прибыльные активы. Наличие дружественного губернатора в таком регионе является для крупной компании одной из форм страхования рисков. Однако в каждом конкретном случае компания решает, стоит ли вообще тратить средства на избирательную кампанию, или достаточно исходить из тезиса, что любой губернатор все равно будет считаться с ее интересами (а повредить серьезно не сможет, даже если захочет). Например, в 2003 году на Сахалине ожидалось, что крупная и политически очень влиятельная компания «Роснефть» выдвинет своего кандидата на место погибшего губернатора И. Фархутдинова. Однако в конечном счете «Роснефть» сочла это нецелесообразным и предпо-

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

чла договориться с преемником Фархутдинова — И. Малаховым¹.

Вряд ли требует доказательства тезис о том, что политическая сфера и деятельность бизнеса в регионах пересекаются. Нам прежде всего интересно то, *как* они пересекаются и *где* находятся точки пересечения. Прямой контроль региональной власти бизнесом (или, наоборот, местного бизнеса региональной властью при авторитарном региональном режиме) на самом деле является редким случаем и скорее исключением, чем правилом. Бизнес и региональная власть в значительной степени развиваются независимо друг от друга, и для бизнеса сегодня гораздо важнее отношения с федеральной властью и федеральными структурами на местах. Хотя, конечно, определенные административные рычаги у губернаторов и мэров остаются, равно как остается потребность компаний в формировании более благоприятной политической среды в ключевых регионах своего присутствия (в логике страхования рисков и снижения издержек).

Как в региональной власти, так и в бизнесе к настоящему времени сложились свои карьерные лестницы. Переход из одной сферы в другую (в любом направлении) нередко объясняется серьезными проблемами конкретных игроков. Так, традиционной причиной для перехода в политику в России еще с 1990-х годов считаются неудачи в бизнесе. Действительно, крайне сложно вообразить ситуацию, когда успешный бизнесмен вдруг выходит из бизнеса и избирается губернатором или тем более мэром. Совмещать успешный бизнес и успешное губернаторство практически невозможно (в этой связи пример Р. Абрамовича тоже показателен: обеспечение прочных политических позиций на Чукотке не требовало от него больших капиталовложений, принципиально иная ситуация возникла бы в случае избрания «олигарха» губернатором в каком-нибудь крупном промышленном регионе²). Зато постоянно возникают ситуации, когда, лишившись контроля над крупным предприятием, региональный «олигарх» начинает активно заниматься политикой. Так, в Ярославской области Н. Тонков, вынужденно передав контроль за шинным заводом новой «газпромовской» команде, занял сенаторскую должность и стал рассматриваться в качестве возможного претендента на губернаторский пост. В Архангельской области ведущий местный бизнесмен В. Крупчак после продажи контрольного пакета акций Архангельского ЦБК австрийской компании Pulp Mill избрался депутатом Госдумы по одномандатному округу, а затем выдвигался на пост губернатора (но был снят с регистрации).

Другой сценарий связан с ситуациями, когда крупные компании федерально-

¹ Отношения администрации И. Фархутдинова с «Роснефтью» ранее были неровными.

² Не секрет, что «олигархи» всегда опасались выходить на выборы в таких регионах. Известен пример хозяина Новолипецкого металлургического комбината В. Лисина, который в конце концов отказался от планов избрания губернатором Липецкой области, сочтя свой рейтинг недостаточно высоким, а необходимость участия в выборах — не столь целесообразной и экономически полезной.

Региональная элита в современной России

го уровня стремятся провести на губернаторские посты своих менеджеров. Однако по указанным выше причинам количество таких ситуаций уменьшается.

Третий сценарий — это политическая самореализация людей, уже состоявшихся в бизнесе и не являющихся притом явными неудачниками. Возникновение этого сценария является результатом сознательного личного выбора и с трудом поддается прогнозированию. Для некоторых бизнесменов политическая власть — это способ попробовать свои силы в новой сфере, сменить род деятельности. Характерный пример — красноярский золотопромышленник адыгейского происхождения Х. Совмен, избравшийся президентом Адыгеи. Совмен — уже немолодой человек, на протяжении многих лет, еще с советских времен руководивший золотодобывающей артелью «Полюс» и превративший ее в одно из ведущих в России предприятий в своей отрасли. И вот после многих лет руководства «Полюсом» он принимает решение вернуться в родную республику, избирается ее президентом, а затем продает свой бизнес группе В. Потанина.

Еще один пример личностной политической самореализации — Д. Зеленин, бывший представитель бизнес-группы В. Потанина, избравшийся губернатором Тверской области (слаборазвитый регион, где нет никаких экономических интересов В. Потанина). Важно отметить, что Зеленин ушел во властные структуры еще раньше, заняв пост заместителя председателя Госкомспорта. Однако затем он принял решение сменить должность федерального чиновника на руководящий пост в одном из ближних к Москве регионов и стал в итоге губернатором.

Примерно в этом ряду находятся попытки играть в политику руководителя Национального резервного банка А. Лебедева — участие в выборах губернатора Московской области в 1999 году (кандидат на пост вице-губернатора в паре с Б. Федоровым), второе место на выборах мэра Москвы в 2003 году, а также избрание депутатом Госдумы от блока «Родина». Заметим, что Лебедев пробовал свои силы в ключевых, столичных регионах страны, где, конечно, политические инвестиции имеют гораздо большую окупаемость, чем на периферии.

Также следует отметить, что отношения бизнеса и власти не сводятся к теме «олигархов», т. е. крупнейших бизнесменов федерального уровня. Баллотироваться на губернаторские посты «олигархи» уже не хотят, избирать своих менеджеров — считают экономически не вполне целесообразным. Но и население не рвется голосовать за ставленников крупного столичного бизнеса (иными словами, вложение «олигархом» крупных средств в выборы еще не гарантирует успех). «Классическая» для современной России история участия представителей «Норникеля» в региональных выборах закончилась в 2003 году символическим поражением: за тремя успешными губернаторскими кампаниями (А. Хлопонин на Таймыре, затем в Красноярском крае, О. Бударгин на

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

Таймыре) последовал провал на выборах мэра в «столице» компании — Норильске. Опытнейший топ-менеджер еще советских времен, бывший руководитель горно-металлургического комбината Д. Хагажеев проиграл профсоюзному лидеру В. Мельникову, который эффектно сыграл на протестных настроениях, направленных против «Норникеля» (заодно обнаружилось, что имидж крупных компаний в регионах не так уж сильно изменился в лучшую сторону). Затем, на выборах губернатора в Мурманской области в 2004 году представители «Норильского никеля» публично отказали в поддержке губернатору Ю. Евдокимову, но никаких действий не предприняли, справедливо посчитав силу позиций инкубента слишком большой. В итоге, несмотря на видимые трения с одной из ведущих компаний региона, которая до сих пор активно продвигала своих людей на выборные должности, Ю. Евдокимов одержал победу на практически безальтернативных выборах.

В этих условиях необходимым и достаточным для крупных компаний обычно является приобретение «блокирующего пакета акций» в региональной власти, т. е. поддержание нормальных деловых отношений с действующим губернатором, включение в состав администрации своих людей на уровне заместителей и т. п.

Зато традиционно большую роль на региональных выборах играют не крупные (по федеральным меркам) игроки, как кандидаты (прямое участие), так и спонсоры (косвенное участие). Именно с ними на самом деле и связаны наиболее интересные сюжеты. Тому есть несколько причин. Во-первых, исход губернаторских выборов для «олигархов» местного уровня действительно может быть вопросом жизни и смерти, поскольку у губернаторов гораздо больше формальных и неформальных рычагов влияния на местный бизнес, чем на крупные российские компании. Во-вторых, местные бизнесмены имеют заметный интерес к политической самореализации, к удовлетворению властных амбиций в сфере политики. Как результат, большое (и растущее) влияние на развитие политической ситуации в регионе оказывают активные местные бизнесмены или столичные игроки далеко не первого эшелона. К тому же накопленные ими к сегодняшнему дню ресурсы позволяют спонсировать кандидатов в не крупных регионах во вполне достаточных размерах.

Примечательный факт: последовательная работа «мини-олигархов» позволяет им переигрывать крупные компании и даже сам Кремль. Интересы заслуживают результаты выборов 2004 года в Алтайском крае, Архангельской и Рязанской областях, завершившиеся неожиданно для большинства экспертов. Так, в Архангельской области большинство работающих там компаний делало ставку на сохранение статус-кво в лице губернатора А. Ефремова, управлявшего регионом с 1996 года. Однако сначала ситуацию раскачал гиперактивный местный «олигарх» В. Крупчак, избравшийся вопреки позиции А. Еф-

Региональная элита в современной России

ремова депутатом Госдумы в одномандатном округе, а затем принявший участие в губернаторских выборах. После отстранения Крупчака от участия в выборах (как считается, под давлением Кремля) недовольный электорат сделал ставку на другого противника А. Ефремова — Н. Киселева. На стороне последнего играл главный федеральный инспектор по Ненецкому АО А. Баринов, бывший руководитель компании «Архангельскгеолдобыча» (ныне эту компанию контролирует ЛУКОЙЛ). Потом, почувствовав изменение конъюнктуры, на Киселева переориентировался и самый заинтересованный экономический субъект — ЛУКОЙЛ, для которого Киселев на первых порах был только запасным кандидатом. Итогом выборов стала победа Н. Киселева — не согласованного в Кремле кандидата местной бизнес-оппозиции, получившего в конечном счете поддержку крупной компании федерального уровня.

Выборы в Рязанской области интересны тем, что главный местный экономический субъект — ТНК создала прочные отношения с губернатором В. Любимовым. Можно было бы предположить, что Любимов при поддержке ТНК успешно переизберется на третий срок. Однако обеспечить эффект безальтернативных выборов не удалось и здесь. Выигравший в итоге выборы генерал Г. Шпак получил активную поддержку со стороны политика и бизнесмена М. Бабица, депутата Госдумы от Ивановской области¹. Новым членом Совета Федерации от исполнительной власти Рязанской области стал еще один региональный «олигарх» — хозяин самарского завода «Волгобурмаш» А. Ищук.

Множество версий бытует по поводу того, кто же на самом деле поддерживал известного артиста М. Евдокимова на выборах губернатора Алтайского края (где сам президент Путин практически открыто поддержал теперь уже бывшего губернатора А. Сурикова). В большинстве этих версий Евдокимов связывается с игроками далеко не первого эшелона, экономическим интересам которых уж слишком сильно противоречила политика преференций А. Сурикова. Называют, в частности, угольных трейдеров, ведущих борьбу за рынок Алтайского края. Самым активным образом с Суриковым боролась и региональная «дочка» РАО «ЕЭС» «Алтайэнерго». Получилась странная ситуация, когда в аграрном регионе, где топливно-энергетический комплекс развит очень слабо, борьбу с действующим губернатором посчитали экономически оправданной игроки из ТЭКа. Кадровая политика М. Евдокимова позволяет говорить и о других возможных спонсорах, опять же не самого высокого уровня. Так, новым членом Совета Федерации от исполнительной власти Ал-

¹ М. Бабиц успел поработать заместителем Б. Громова в Московской области, вице-губернатором Ивановской области и даже премьер-министром Чечни. Поспособствовал победе Г. Шпака в Рязанской области, он вновь вернулся к проблемам Ивановской области, где при его участии готовится смена власти.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

тайского края стал глава крупной московской строительной компании «Контини» Т. Тимербулатов. Ключевые позиции в краевой администрации заняли выходцы из краснодарской мэрии (которая, в частности, сотрудничает с адыгейским бизнесом и лично Х. Совменом), а также представитель новосибирского мясокомбината «Гурмань». Таким образом, кто-то использовал М. Евдокимова для решения проблемы выхода на региональный рынок (пример угольщиков в возможной коалиции с местными энергетиками), кто-то — для собственной политической самореализации (пример Т. Тимербулатова), и в итоге сложилась ситуативная (и притом полностью скрытая от публики и малоизученная) бизнес-коалиция. По всей видимости, у этой коалиции была и федеральная составляющая: считается, что против А. Сурикова активно играло не только «Алтайэнерго» (по причинам экономического характера), но и сам А. Чубайс. Но это уже относится не к экономике, а скорее к сведению личных счетов¹ (есть мнение, что Суриков был оппонентом Чубайса на этапе подготовки реформы электроэнергетики).

В то же время и в случае «мини-олигархов» не следует пока преувеличивать уровень их влияния на региональные политические процессы. Политические решения об участии в выборах нередко носят эмоциональный характер, являются личным выбором, который не всегда определяется экономическим расчетом². Регионов, где губернатор столь силен, что в состоянии жестко ограничить развитие чье-то бизнеса, сейчас не так уж и много. Например, в Челябинской области активное участие депутата Госдумы и бизнесмена М. Юревича в политике в роли ведущего оппонента губернатора П. Сумина не мешает ему не только развивать бизнес (Юревич контролирует крупнейшую в России макаронную фабрику «Макфа»), но и уверенно выигрывать выборы в своем округе. Участие в политической деятельности является для Юревича способом самореализации, которым кто-то другой, возможно, и не воспользовался бы.

Заметим также, что местные «олигархи» не меньше, а может быть даже больше заинтересованы в хороших отношениях с муниципальными властями и, соответственно, в игре на выборах мэров. Дело в том, что многие региональные «олигархи» выросли на торгово-закупочной деятельности и строительном бизнесе, а жизненно важные для них вопросы распределения недвижимости и земельных участков необходимо решать с мэрами.

Следует отметить еще одну важную тенденцию, которая остается практически неизученной. Участие в выборах стало важнейшим способом легализа-

¹ Сложно представить, чтобы А. Чубайс стал вкладывать огромные деньги в кампанию М. Евдокимова для того, чтобы чем-то помочь «Алтайэнерго» — одной из периферийных энергокомпаний.

² Известны старые ситуации, когда, поссорившись с губернатором, бизнесмены выходили на выборы, проигрывали их и теряли свой бизнес.

Региональная элита в современной России

ции регионального криминалитета, и этот процесс развивается особенно быстро. Можно рассматривать участие криминальных кругов в региональных политических процессах в общем контексте отношений бизнеса и власти (поскольку региональный бизнес носит криминализованный характер и лидеры многих преступных группировок действительно являются бизнесменами¹). Но, на наш взгляд, участие криминализованного бизнеса в борьбе за власть в регионах уже следует считать особым процессом. Во-первых, приход к власти на местном уровне является возможной и доступной формой политической легализации преступных групп, позволяющей также стабилизировать и застраховать свой бизнес. Во-вторых, криминализованный бизнес является наиболее «пассионарным» — активным и организованным, а потому его лидер, участвуя в выборах, опирается на весьма серьезную и заинтересованную сеть членов своей группировки. В-третьих, население относится все более терпимо к таким проявлениям политической активности, а по итогам выборов оказывается, что криминализованные бизнесмены действительно в состоянии организовать некое «наведение порядка» (снижение уличной преступности и ликвидация конкурирующих групп, легализация собственного бизнеса и самой ОПГ — в форме своеобразных «народных дружин», охраняющих порядок вообще и свой бизнес в частности). В ряде муниципальных образований такая новая власть действительно оказалась по-своему эффективной.

Легализация криминальных групп происходит прежде всего на уровне местного самоуправления. Ресурсов для захвата общерегиональной власти у таких групп пока не хватает, и, кроме того, к участию криминалитета в губернаторских выборах без энтузиазма относится федеральный центр². А вот на муниципальном уровне всюду развиваются «естественные» процессы, чему есть множество примеров в самых разных регионах.

Напротив, у «обычных» бизнесменов, которым не нужна подобная легализация, приоритеты меняются. Они исходят из того, что если уж заниматься политической самореализацией, то легче стать депутатом Госдумы или сенатором, сохранив, через подставных лиц, контроль за своим бизнесом. Уровень ответственности за парламентскую деятельность значительно ниже, особенно у сенаторов и депутатов-списочников, и не идет ни в какое сравнение с уровнем ответственности губернатора, которому приходится оправдываться перед народом за все негативные процессы в регионе.

¹ Как стало принято писать в СМИ, это авторитетные (на всякий случай — без кавычек) бизнесмены.

² Случай А. Быкова важен с той точки зрения, что он оказался вовлечен в игры федерального уровня, что и привело к жесткому ограничению его политического пространства для маневра. В то же время многие подобные фигуры спокойно и без засветки негатива на федеральном уровне добиваются более скромных целей в виде депутатских и сенаторских должностей, постов мэров и т. п.

Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной...

В итоге в настоящее время между бизнесом и властью складывается модель отношений, которую можно назвать функциональной. В ее основе — отладка отношений на уровне и в пределах, соответствующих реальным губернаторским полномочиям. Политический конфликт возникает в двух случаях. Во-первых, если губернатору удастся использовать свое влияние, серьезно ограничивая экономические возможности компании. Во-вторых, если представитель бизнеса по каким-то причинам (их спектр указан выше) принимает решение об уходе или частичном переходе в политику.

В целом отмечается обратный переход от прямых и непосредственных отношений бизнеса и власти (модель контроля, развивавшаяся в 1999–2001 годах) к косвенным отношениям, основанным на ситуативном использовании губернаторских административных возможностей в интересах тех или иных компаний (функциональная модель, связанная со скрытым лоббизмом). Губернатор извлекает из этого свою политическую выгоду, избегая ангажированности одной компанией. Его политический интерес заключается в маневрировании, организации своеобразного постоянно действующего тендера на подконтрольные ресурсы. Этап, когда на этот тендер выставлялись промышленные (в частности, сырьевые) активы и благоприятный налоговый режим, постепенно и к сожалению для губернаторов проходит. Многие сейчас зависят от итогового разграничения полномочий между центром и регионами, когда станет ясно, чем еще смогут торговать региональные лидеры. Возможно, на следующем этапе главным предметом регионального тендера станут пока не запущенные в оборот ресурсы: земля, лес, водные объекты. Примечательно, что в экономически отсталой Тверской области губернатор-бизнесмен Д. Зеленин уделяет главное внимание именно земле и лесу, рассматривая их в качестве стратегических ресурсов для областной администрации. Но пока полномочия в этой сфере являются объектом борьбы между центром и регионами.

Со своей стороны крупный бизнес борется за контроль над региональной властью прежде всего в своих ключевых регионах, где находятся или могут быть приобретены главные активы (т. е. там, где больше объем потенциальных потерь в случае конфликта с властями или приобретений в случае их поддержки). При функциональной модели ставка делается на отладку отношений, использование «белого» и «черного» (коррупционного) лоббизма, а не на неприкрытую покупку власти. Кремль ведь тоже старается не допускать скупки региональных администраций «олигархами», так как это противоречит модели властной вертикали. Кремлю важно, чтобы губернаторы были лояльны федеральному центру в первую очередь, а «олигархам» — максимум во вторую. Понимая это, губернаторы и «олигархи» меняют модель своих отношений: губернаторы маневрируют между бизнес-группами, а «олигархи» переносят основную свою лоббистскую активность обратно на федеральный уровень.

Региональная элита в современной России

В то же время «развод» региональной власти и бизнеса невозможен по многим причинам. Как минимум потому, что значительная часть местного бизнеса играет и самым активным образом будет продолжать играть в политику, включая непосредственное участие в выборах. Еще раз сформулируем основные причины этого:

- более высокая степень зависимости регионального бизнеса от расстановки политических сил в регионе;
- выход региональных бизнесменов из бизнеса после перехода их активов под контроль федеральных групп;
- личное политическое самоутверждение отдельных успешных бизнесменов;
- потребность криминализованного бизнеса в политической легализации.

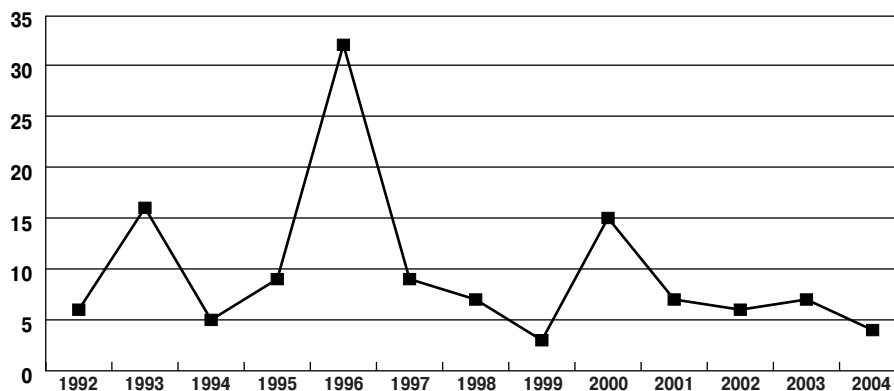
Таким образом, бизнес и политика неизбежно останутся пересекающимися сферами на региональном уровне, и обновление региональной властной элиты за счет постсоветского бизнес-инкубатора продолжится. Но доминирующей формой отношений все-таки будет альянс постепенно приходящих к власти в регионах «клерков» с заинтересованным в губернаторском административном ресурсе региональным бизнесом. В отношениях со столичным бизнесом «клерки» будут демонстрировать договороспособность, избегая ангажированности. По многим причинам объективного характера «третья волна» обновления региональной элиты за счет притока кадров из новой сферы — постсоветского бизнеса так и не станет «девятым валом».

Приложение

Таблица 1. Число регионов, в которых в указанном году произошла смена руководителя (без учета временно исполняющих обязанности)

1992	6
1993	16
1994	5
1995	9
1996	32
1997	9
1998	7
1999	3
2000	15
2001	7
2002	6
2003	7
2004 (по состоянию на июль)	4

График 1. Число регионов, в которых в указанном году произошла смена руководителя (по состоянию на июль 2004 г.)

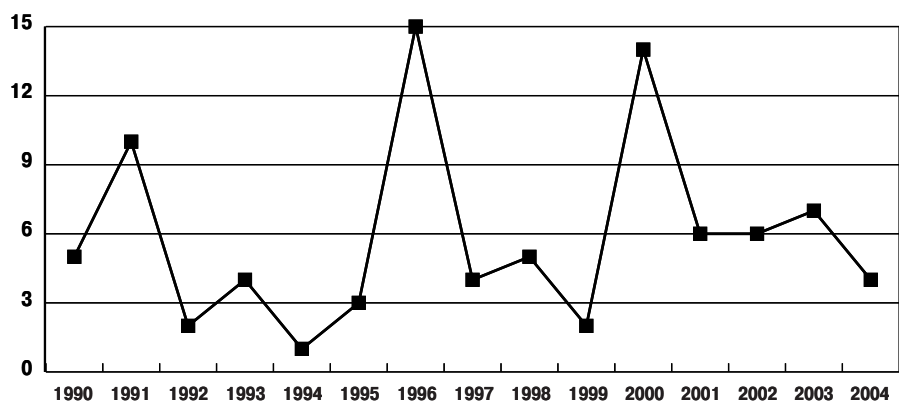


Региональная элита в современной России

Таблица 2. Число регионов, в которых в указанном году началось непрерывное пребывание у власти ныне действующего регионального руководителя

1990	5
1991	10
1992	2
1993	4
1994	1
1995	3
1996	15
1997	4
1998	5
1999	2
2000	14
2001	6
2002	6
2003	7
2004 (по состоянию на июль)	4

График 2. Число регионов, в которых в указанном году началось непрерывное пребывание у власти ныне действующего регионального руководителя (по состоянию на июль 2004 г.)



Я. Фрухтманн

Региональное влияние экономической элиты в глазах населения

В данной статье рассматривается отношение общества к экономической элите, в том числе общественное мнение по поводу ее влияния в стране в целом и в регионах современной России¹. Для этого используются отдельные материалы более широкого исследования общественного мнения, которое было проведено недавно ИКСИ РАН совместно с Фондом Фридриха Эберта и в котором принял участие автор статьи².

В научных и экспертных кругах понятие «экономическая элита» слишком часто и охотно используется в качестве термина, подчас без учета того, что в массовом сознании под теми же словами может пониматься нечто совершенно иное. На базе репрезентативного опроса населения весной 2004 года стало возможным, во-первых, уточнить, как трактует население это понятие, каким видит оно влияние экономической элиты на федеральном и региональном уровнях. Во-вторых, стало ясно, какие оценочные оттенки в массовом сознании связаны с понятием «экономическая элита». В частности, обращалось внимание на то, насколько экономическая элита ассоциируется с так называемыми олигархами, без упоминания которых не обходилась в последнее время ни одна общественная дискуссия. В-третьих, удалось уточнить, какие факторы определяют относительно плохой «имидж» экономической элиты в России. Для этого исследовалось, как реагирует население на ее возможности политического влияния, с одной стороны, и на источники ее богатства — с другой. Одновременно выяснялось, какова главная отрицательная черта «олигархов» в массовом сознании, — как оказалось, это не только нелегитимность их политического влияния. В-четвертых, подробно анализировалось, что думает население о политическом влиянии нынешней экономической элиты именно на региональном уровне. Удалось выяснить, как оцениваются управленческие способности экономических акторов в сравнении с другими элитарными группами.

¹ Автор выражает благодарность фонду Александра фон Гумбольдта, стипендиатом которого он в данный момент является.

² См.: Экономическая элита России в зеркале общественного мнения: Аналитический доклад / ИКСИ РАН (Институт комплексных социальных исследований при Российской академии наук). М., 2004.

Региональная элита в современной России

Общее и региональное влияние экономической элиты

«Народное» понимание термина «экономическая элита» оказалось вполне адекватным и совместимым с его обычным — научным — пониманием, хотя, естественно, были отмечены и некоторые нюансы. К экономической элите респонденты в основном отнесли тех, кто обладает большим влиянием в определенной отрасли экономики и оказывает влияние на формирование политики страны (см. табл. 1). Ответы мало варьировались по социально-демографическим группам.

Таблица 1. Кого россияне относят к экономической элите в зависимости от административного ресурса (%)

К экономической элите можно отнести:	
Людей, которые обладают большим влиянием в своей отрасли экономики	19,0
Людей, которые обладают большим влиянием в экономике своего региона	7,7
Людей, которые оказывают влияние на формирование политики страны	19,4
Предпринимателей, которые помогают обществу справиться с различными проблемами в культуре, здравоохранении, образовании, других областях	6,8
Всех, кто назван в предыдущих ответах	24,9
Всех, кто богат	15,6
Кого-то другого	0,3
Затрудились ответить	6,3

Любопытно, что вариант ответа с положительно-оценочными оттенками выбирался редко. Только каждый пятнадцатый понимает под экономической элитой активно занимающихся благотворительностью, социально ответственных предпринимателей, которые помогают обществу справиться с различными проблемами.

Почти так же редко — и это с точки зрения темы данной статьи особенно интересно — упоминались фигуры «регионального значения» как составляющая часть экономической элиты. Видимо, общественное мнение не воспринимает людей, обладающих большим влиянием в экономике только на уровне своего региона, местных предпринимателей, как членов экономической элиты. Хотя, естественно, таким образом региональное экономическое влияние экономической элиты не исключается.

Далее мы подробнее рассмотрим, как понимаются в массовом сознании политическое и экономическое влияние — две составляющие понятия «экономическая элита».

Экономическое влияние экономической элиты на федеральном и региональном уровнях

Респондентов спрашивали, какие ресурсы нужны, чтобы оказывать влияние на экономическую жизнь, причем в ответе можно было разделить уровни этого влияния: федеральный и региональный (результаты представлены в табл. 2).

Не слишком удивительно, что чаще всего респонденты отвечали, что для оказания экономического влияния важны деньги, — так считают больше трех четвертей опрошенных. Но тот факт, что связи во властных структурах назывались почти так же часто, наверное, следует понимать уже как национальную особенность экономической и политической жизни, причем независимо от того, шла ли речь о влиянии в масштабах страны в целом или только в масштабах региона.

Также не удивительно, что примерно каждый третий опрошенный считал, что экономическое влияние базируется на широких контактах в предпринимательских кругах. Но четвертый по частоте упоминания фактор экономического влияния — поддержка со стороны силовых структур. Так считает примерно каждый четвертый опрошенный. Таким образом, можно сделать вывод, что сегодня в России «экономическая влиятельность» в массовом сознании — относительно политизированное понятие.

Таблица 2. Ответы на вопрос «Что, на Ваш взгляд, нужно, чтобы оказывать влияние на экономическую жизнь в масштабах страны в целом и в масштабах Вашего региона?» (%) (Опрашиваемые могли выбрать три самых важных фактора)

Формы влияния	В масштабах страны в целом	В масштабах региона
Деньги	75,6	80,4
Связи во властных структурах	61,6	63,2
Широкие контакты в предпринимательских кругах	30,5	37,0
Поддержка со стороны силовых структур	27,0	22,8
Поддержка со стороны политических партий, объединений	22,0	16,7
Поддержка со стороны влиятельных групп на Западе	19,7	5,1
Раскрутка в средствах массовой информации	15,1	15,0
Поддержка со стороны криминальных структур	13,2	22,1
Затруднились ответить	3,8	3,6

Региональная элита в современной России

Ответы лишь незначительно варьировались по разным социодемографическим категориям. Но релевантность некоторых факторов экономической влиятельности в массовом сознании очень сильно различается в зависимости от того, идет ли речь о влиянии на федеральном или же только на региональном уровне. Если речь идет об экономическом влиянии на федеральном уровне, то с ним скорее ассоциируются ресурсы более общего уровня, такие как поддержка с Запада, со стороны политических партий или силовых структур. А на региональном уровне экономическое влияние (в том виде, как оно понимается населением) базируется на социально более узких сетях связей, таких как контакты в предпринимательских кругах или поддержка со стороны криминальных структур.

Итак, можно сказать, что *экономическая влиятельность на региональном уровне в представлении опрошенных менее зависима от политических факторов, чем на федеральном*. Соответственно и роль денег — самого «экономического» фактора — там оценивается выше.

Политическое влияние экономической элиты на федеральном и региональном уровнях

На вопрос: «Как Вы считаете, какую роль играет экономическая элита в политической жизни современной России?» почти три четверти опрошенных ответили, что эта роль очень важна или довольно важна (см. рис. 1).

Рис. 1. Ответы на вопрос: «Как Вы считаете, какую роль играет экономическая элита в политической жизни современной России?» (%)



Региональное влияние экономической элиты в глазах населения

Но население не только имеет некое абстрактное представление о том, что экономическая элита *вообще* обладает политическим влиянием. Россияне достаточно четко фиксируют объем и направление этого влияния. Был задан вопрос, на какие государственные и общественные институты экономическая элита оказывает наибольшее влияние, и даны 17 вариантов ответов, из которых можно было выбрать максимум 4 (см. табл. 3). И, несмотря на то что вопрос достаточно специфический, только 14,4% затруднились на него ответить. Смысл этого вопроса (и всех остальных тоже), естественно, не в том, чтобы узнать, кем на самом деле наша бизнес-элита манипулирует, а в том, чтобы выяснить, как именно население представляет себе ее политическое влияние.

Таблица 3. Ответы на вопрос «На какие государственные и общественные институты, на Ваш взгляд, экономическая элита оказывает наибольшее влияние?» (%)

Государственные и общественные институты	
Государственная дума	37,7
Средства массовой информации	30,2
Правительство РФ	30,0
Органы власти субъектов Федерации (областей, краев, республик)	29,6
Судебная система	23,1
Органы власти средних и малых городов	21,7
Органы правопорядка (милиция)	20,4
Администрация Президента РФ	19,0
Политические партии	18,8
Президент РФ	17,0
Совет Федерации	8,1
Органы госбезопасности (ФСБ)	4,2
Ни на кого	2,7
Профсоюзы	2,4
Вооруженные силы (армия)	1,4
Религиозные организации (церковь)	0,6
Затруднились ответить	14,4

Как видно из таблицы, в наибольшей степени, по мнению опрошенных, экономическая элита сегодня влияет на Государственную думу (37,8%),

Региональная элита в современной России

и лишь затем — на правительство (30,0%), средства массовой информации (30,2%) и власть в субъектах Федерации (29,6%). Таким образом, регионы попали в ту группу, которая, в глазах населения, сильнее всех остальных институтов находится под влиянием экономической элиты.

Достаточно сильным, по оценке населения, является также влияние крупного бизнеса на органы власти средних и малых городов, т. е. на местном уровне управления (21,7%). В ту же самую группу институтов, которые выбрал примерно каждый пятый опрошенный, попали судебная система и органы правопорядка. Менее заметным для населения оказалось влияние на политические партии, на Администрацию президента и на самого президента России. А меньше всего, по мнению респондентов, экономическая элита влияет на органы госбезопасности, армию и церковь.

Что же касается Совета Федерации, то только 8,1% опрошенных предположили, что этот институт подвержен влиянию экономической элиты, — по нашему мнению, это удивительно мало. Такой результат скорее всего следует интерпретировать как показатель того, что Совет Федерации в общественном сознании «попал в забвение» и население, соответственно, плохо информировано о процессе его формирования и деятельности.

Вышеприведенные показатели характеризуют мнение населения *в целом*, вне зависимости от принадлежности опрошенных к той или иной социодемографической группе. При сравнении ответов представителей разных категорий общая картина существенно не меняется, хотя появляются некоторые более или менее интересные особенности.

Так, жители областных, краевых и республиканских центров региональное влияние бизнеса ощущают сильнее, чем россияне в целом. Среди жителей регионов 36,5% указали на влияние экономической элиты на органы власти субъектов Федерации, в то время как в среднем по России так думают только 29,6%. Следует предположить, что взаимная связь политической и экономической элиты на региональном уровне более очевидна для жителей этих регионов, в отличие от жителей мегаполисов, с одной стороны, и тех, кто живет на периферии, — с другой.

Среди сторонников различных партий сильнее ощущают это влияние сторонники Союза правых сил, ЛДПР и блока «Родина» (соответственно 42,6, 36,3 и 36,2%), что не противоречит их скорее жесткой центристской позиции в области федерализма.

Итак, подводя общие итоги этого раздела, можно сказать, что население не только убеждено в том, что бизнес сегодня оказывает заметное влияние на политическую жизнь страны, но и примерно одинаково ощущает это влияние на региональном и федеральном уровнях. На местном уровне влияние бизнес-элиты ощущается в меньшей степени (сильнее всего оно ассоциируется с Госдумой).

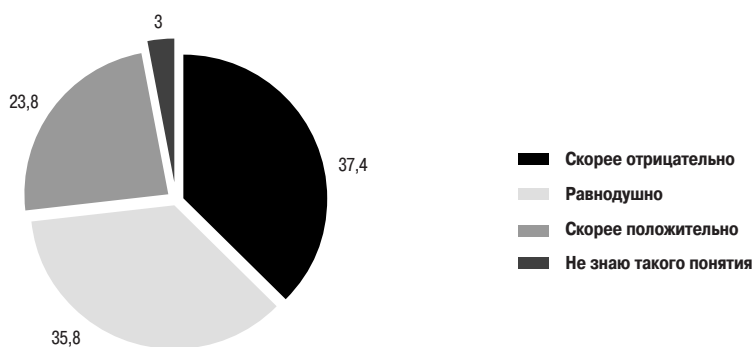
Региональное влияние экономической элиты в глазах населения

Далее остановимся на результатах *оценочного* измерения восприятия экономической элиты населением.

Оценочное отношение к экономической элите

В целом экономическая элита воспринимается населением скорее отрицательно. Это показывают, например, результаты тестирования различных понятий, которое было проведено в связи с данным исследованием. На рис. 2 показано, что понятие «экономическая элита» воспринимается скорее положительно только каждым четвертым опрошенным, в то время как примерно одна треть респондентов относится к нему равнодушно и еще больше — скорее отрицательно.

Рис. 2. Отношение к понятию «экономическая элита» (%)



Таким образом, экономическая элита заняла пятое место по степени «отрицательности» восприятия: из 27 понятий, предложенных в опросе, однозначно более отрицательно воспринимались только «банкротство» (67,1%), «олигарх» (66,9%), «буржуазия» (48,9%) и «капитализм» (46,1%).

Отрицательное отношение населения к понятию «олигарх» выражено значительно ярче, чем ко всем остальным словам, обозначающим те или иные категории элиты страны и тоже имеющим негативные коннотации. Можно сказать, что в отношении понятий «олигарх» или «буржуазия», в отличие от «экономической элиты», их прагматическое значение, эмоционально-оценочные характеристики выходят на первый план¹.

¹ Можно предположить, что слово «олигарх» выполняет прагматическую функцию. Аналогичным образом в 20-е годы прошлого века использовалось слово «буржуй».

Региональная элита в современной России

Сам факт, что сегодня в России к «олигархам» относятся очень негативно, подтвержден множеством социологических опросов и вряд ли вызывает удивление. Но интересно подробнее рассмотреть, насколько близко к «олигархам» в языковом сознании россиян стоит экономическая элита. Можно ли исходить из того, что в массовом сознании экономическая элита, даже если она, как было показано выше, в среднем оценивается скорее отрицательно, все же не отождествляется с «олигархами»?

«Олигархи и экономическая элита — это одно и то же» — так ответили больше трети опрошенных (табл. 4). Примерно одна четверть населения считает, что «олигархи в основном выдвинулись за счет связей, тогда как среди экономической элиты есть и люди, пробившиеся наверх своим умом и талантом», т. е. присутствует оценочное противопоставление этих двух понятий. Более нейтральное различие в оценочном плане выбрали почти столько же опрошенных, ответив, что «олигархи пытаются управлять государством, а экономическая элита стремится влиять на определение общего курса экономической политики».

Таблица 4. Ответы на вопрос «Если Вы видите разницу между "олигархами" и экономической элитой, то в чем она состоит?» (%)

Это одно и то же	35,7
Олигархи в основном выдвинулись за счет связей, тогда как среди экономической элиты есть и люди, пробившиеся наверх своим умом и талантом	26,9
Олигархи пытаются управлять государством, а экономическая элита стремится влиять на определение общего курса экономической политики	22,6
Иной ответ	0,6
Затруднились ответить	14,3

При этом нельзя считать идентификацию экономической элиты с «олигархами» нейтральной или даже положительной в оценочном плане: доля тех, кто на слово «олигарх» реагировал отрицательно, в среднем выше. То есть экономическая элита в России часто отождествляется с «олигархами», и это, с точки зрения населения, скорее плохо. Но можно ли из этого делать вывод, что политическое влияние крупных предпринимателей вообще отрицательно воспринимается населением?

Общественное мнение о политическом влиянии предпринимателей

Данные исследования позволяют предположить, что отсутствие демократической легитимации политического влияния «олигархов» в меньшей степени отрицательно влияет на их имидж, нежели *несправедливость их обогащения* (табл. 5): 40,3% респондентов определяют «олигархов» как «людей, несправедливо наживших огромные состояния», и лишь 19,6% — как «людей, которых никто не выбирал и не назначал, но которые обладают большой властью в стране». Неоценочные (или, по крайней мере, не непосредственно оценочные ответы) выбрали только 29,6% опрошенных. Из них 15,2% считают, что «олигархи» — это в основном руководители и владельцы очень крупного бизнеса, и 14,4% — что это просто очень богатые, сверхбогатые люди. Всего 5,1% опрошенных дали положительно-оценочный ответ, считая, что «олигархи» — это люди, в силу ума и таланта сумевшие выдвинуться в число лидеров нации¹.

Таблица 5. Ответы на вопрос «Как Вы считаете, кто такие "олигархи"?» (%)

Это люди, несправедливо нажившие огромные состояния	40,3
Это люди, которых никто не выбирал и не назначал, но они обладают большой властью в стране	19,6
Это в основном руководители и владельцы очень крупного бизнеса	15,2
Это просто очень богатые, сверхбогатые люди	14,4
Это люди, в силу ума и таланта сумевшие выдвинуться в число лидеров нации	5,1
Иное суждение	0,3

¹ Число ответивших, что к «олигархам» они относятся скорее отрицательно (66,9%), больше числа тех, кто на вопрос «Кто такие "олигархи"?» дал отрицательно-оценочные ответы (60,5%). Это свидетельствует о том, что некоторые из опрошенных исходят из того, что описание «очень богатые, сверхбогатые люди» или «руководители и владельцы очень крупного бизнеса» вполне совместимо с отрицательной оценкой: первый ответ дали 14,5% тех, кто отрицательно относится к «олигархам», второй — 13,5% респондентов из той же группы. Такая совместимость богатства с отрицательными оценками в сознании определенной части населения подтверждается и опросом, проведенным ИКСИ РАН в 2003 году. Результаты этого опроса показали, что представления россиян о причинах благополучия богатых слоев населения далеко не всегда «положительны»: 20,5% опрошенных объяснили богатство своих сограждан тем, что у тех есть возможность брать взятки, 16,5% — «непорядочностью» и 15,9% — «связью с криминалом» (правда, более «положительные» причины назывались все-таки чаще — можно было выбрать несколько вариантов ответов).

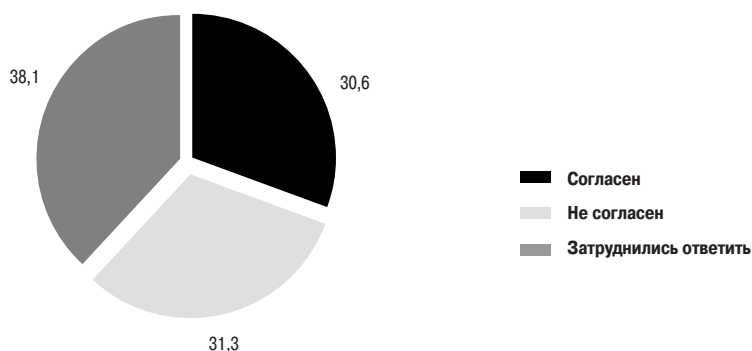
Региональная элита в современной России

Любопытно, что большинство тех, кто «неправедность обогащения олигархов» поставил на первое место, в то же время считают, что «меценат» — слово скорее положительное (59,4% тех, кто определил «олигархов» как «людей, неправедно наживших огромные состояния»).

Анализ корреляций по возрастным группам показывает, что значимость вопроса о легитимности политического влияния «олигархов» может возрастать по мере вхождения в социально активную жизнь младших поколений, тогда как старшие поколения — видимо, в силу привычки подчиняться «начальству», не задаваясь вопросом, *по какому праву* оно диктует правила игры, — больше озабочены происхождением богатства «олигархов», чем их всевластием.

Но если нелегитимированное политическое влияние «олигархов» в глазах населения не является их главным «грехом», то следует выяснить, как население вообще относится к попыткам бизнеса оказывать влияние на политические процессы. Для этого респондентов в ходе опроса просили высказаться по поводу суждения: «Предприниматели имеют право добиваться своих целей политическим путем».

Рис. 3. Отношения к суждению «Предприниматели имеют право добиваться своих целей политическим путем» (%)



Как показано на рис. 3, население к этому суждению относится скорее безразлично, поэтому вряд ли вообще задумывается над тем, что бизнес каким-либо образом влияет на политические процессы в стране.

Итак, мы видели, что в глазах населения к экономической элите относятся группы людей, которые, с одной стороны, оказывают большое влияние в своей отрасли экономики, в основном за счет обладания значительными финансовыми ресурсами и хорошими связями во властных структурах, а с другой стороны, оказывают большое влияние на формирование политики страны,

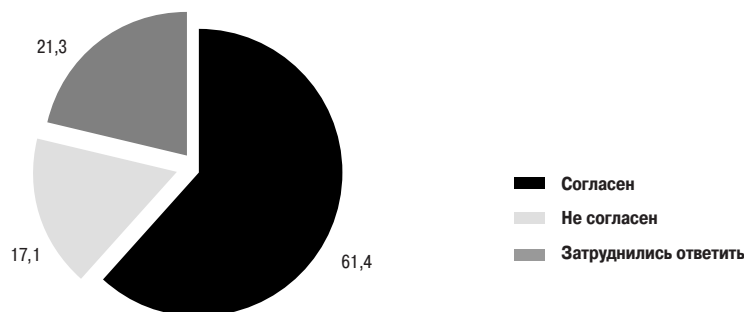
Региональное влияние экономической элиты в глазах населения

стремятся влиять на определение курса экономической политики как на федеральном, так и на региональном уровне.

С «оценочной» стороны экономические элиты воспринимаются относительно отрицательно, оказываются в семантической близости к «олигархам», которые осуждаются скорее из-за «неправедного обогащения», а само политическое влияние предпринимателей воспринимается вполне спокойно, население к этому скорее равнодушно.

А что произойдет, если мы вернемся к главной общей черте экономической элиты — ее влиятельности *вообще*, как в политическом, так и в экономическом смысле, но добавим ключевое слово «отечественный»? Респондентам было предложено высказать свое отношение к следующему суждению: «Россия нуждается в увеличении числа влиятельных отечественных крупных предпринимателей». Обратите внимание, что в данной формулировке присутствуют практически все семантические (не оценочные) элементы понятия «экономическая элита» или, по крайней мере, очень близкие к ним. Ответы представлены на рис. 4.

Рис. 4. Отношение к суждению «Россия нуждается в увеличении числа влиятельных отечественных крупных предпринимателей» (%)



Как оказалось, почти две трети опрошенных согласились с этим высказыванием, а несогласных только чуть больше, чем каждый шестой. Иными словами, данное суждение одобряется явным *большинством* опрошенных, хотя, как мы выяснили, к экономической элите население относится не слишком положительно, а «влиятельного крупного предпринимателя» вполне можно отождествить с «олигархом». Но стоило добавить волшебное слово «отечественный», как в оценочном плане все переменялось.

Региональная элита в современной России

Тут становится очевидным не только некий дуализм восприятия и оценок, часто свойственный общественному сознанию (особенно в России). Можно сделать и другой важный вывод: политическое влияние как таковое, так же как и влиятельность предпринимателей вообще, населением не осуждается. Обнаруживается некий потенциал, некая подвижность общественного мнения, которые в разных практических ситуациях можно было бы использовать.

Региональное политическое влияние экономической элиты в общественном мнении

Если само по себе политическое влияние экономических акторов не осуждается, если есть основания предполагать, что политическая активность предпринимателей при определенных обстоятельствах может даже приветствоваться населением, то следует еще обстоятельнее проанализировать, как население относится к политическому влиянию бизнеса именно на *региональном* уровне.

Для этого мы сосредоточились на двух аспектах проблемы. С одной стороны, мы хотели узнать, как люди относятся к распространенной сейчас практике, когда во главе ряда российских регионов становятся представители экономической элиты, а с другой — выяснить, какие деятели, по мнению опрошенных, сегодня более способны эффективно управлять регионами. Таким образом, можно было бы сравнить политическую деятельность представителей экономической элиты с деятельностью представителей других групп.

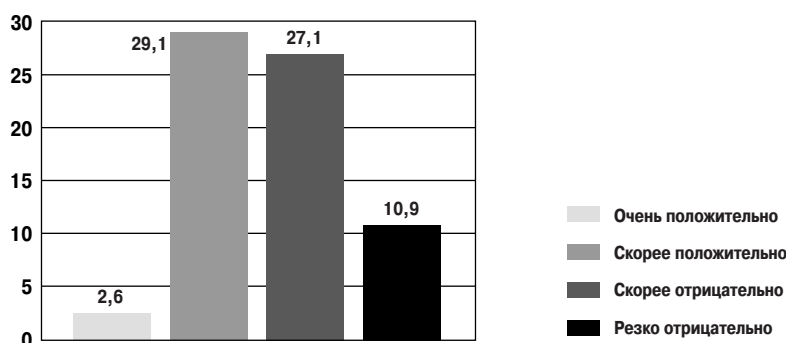
Ответы на первый вопрос в принципе подтверждают вышесказанное об отношении населения к предпринимательской политической влиятельности вообще. Нельзя сказать, что участие предпринимателей в региональных политико-управленческих процессах резко осуждается: 31,7% россиян отнеслись к этому в той или иной степени положительно. Но также нельзя сказать, что такое участие особенно одобряется населением: 38% опрошенных отрицательно относятся к тому, что ряд российских регионов возглавили представители экономической элиты. Целых 30,4% респондентов не смогли определиться с ответом на вопрос, а это, в свою очередь, свидетельствует о том, что население в целом равнодушно относится к данной проблеме (см. рис. 5).

Если рассматривать распределение ответов по разным групповым категориям, то оказывается, что ответы в высшей степени зависят: а) от политической принадлежности опрошенных и б) от того, в какой степени опрошенные считали, что они скорее проиграли, чем выиграли от проводимых в России с 1992 года реформ.

Среди сторонников разных партий наибольшее число «сторонников бизнеса» выделилось из числа голосовавших за СПС (63,2% из них отнеслись

Региональное влияние экономической элиты в глазах населения

Рис. 5. Ответы на вопрос «Как Вы относитесь к тому, что ряд российских регионов (область, край, республику) возглавили в последнее время представители экономической элиты?» (%)



к этому скорее положительно или очень положительно) и «Яблоко» (49,3%), а наименьшее — среди избирателей КПРФ (61,2% из них отнеслись к этому скорее отрицательно или резко отрицательно), ЛДПР (47%) и блока «Родина» (38,4%).

Положительно к тому, что предприниматели непосредственно руководят некоторыми регионами, отнеслись скорее выигравшие от реформ (51,8%), а отрицательно — скорее проигравшие (49,4%).

И в региональном разрезе отношение населения к непосредственному участию бизнеса в политике колеблется. Но, как показывает табл. 6, эти колебания — за исключением нескольких регионов — гораздо слабее, чем в случае распределения ответов в зависимости от партийной принадлежности. Негативным отношением к выдвигенцам бизнеса в региональной власти особенно выделяется Северный Кавказ, где доля положительно воспринимающих такое явление составляет 12,9%, а отрицательно — 55,8%. Позитивным отношением характеризуется Восточно-Сибирский район (43,4% — «за», 28,3% — «против»).

Что касается ответов на второй вопрос: кто конкретно, по мнению опрошенных, сегодня более способен эффективно управлять регионом, то тут картина для экономической элиты складывается более благоприятная, хотя (или именно поэтому) прямо о ней речь в вопросе не шла. На выбор предлагались следующие варианты ответов:

- 1) госслужащие, чиновники прежней, «советской школы»,
- 2) представители нового поколения чиновников, сформировавшегося после 1991 года,
- 3) директора крупных предприятий,
- 4) образованные, культурные люди,

Региональная элита в современной России

Таблица 6. Ответы на вопрос «Как Вы относитесь к тому, что ряд российских регионов (область, край, республику) возглавили в последнее время представители экономической элиты?» в региональном разрезе (%)

Регион	Очень положительно	Скорее положительно	Скорее отрицательно	Резко отрицательно
Москва	5,0	30,3	25,2	15,1
Санкт-Петербург	3,1	24,6	32,3	6,2
Северный район	1,4	28,4	29,7	14,9
Северо-Западный район	1,8	28,1	21,1	10,5
Центральный район	3,7	28,2	27,8	8,8
Волго-Вятский район	0,9	29,0	27,1	4,7
Центрально-Черноземный район		33,3	39,4	5,1
Поволжский район	2,9	26,8	26,8	11,2
Северо-Кавказский район	0,7	12,2	28,6	27,2
Уральский район	2,4	36,8	26,0	8,4
Западно-Сибирский район	3,9	28,1	24,2	7,3
Восточно-Сибирский район	3,0	40,4	19,2	9,1
Дальневосточный район	1,2	31,0	28,6	15,5
Россияне в целом	2,6	29,1	27,1	10,9

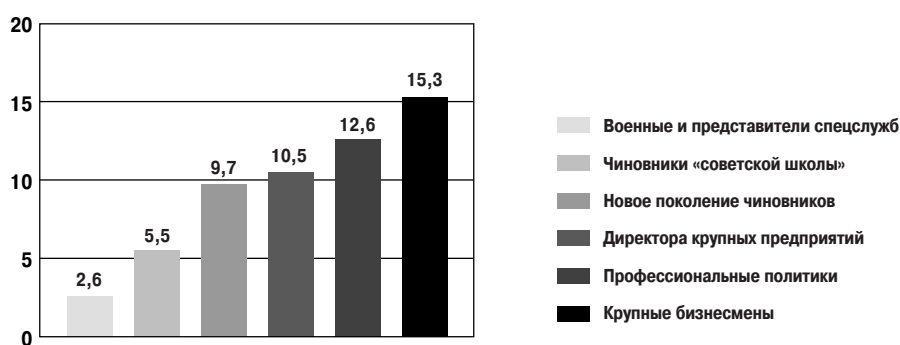
- 5) крупные бизнесмены, имеющие опыт работы в рыночных условиях,
- 6) военные и представители спецслужб,
- 7) профессиональные политики.

Как показано на рис. 6, в целом общество из всех предложенных групп предпочитает «крупных бизнесменов, имеющих опыт работы в рыночных условиях», — 15,3% респондентов указали, что именно они более способны эффективно управлять регионом (в наиболее продвинутых с точки зрения крупного бизнеса регионах, таких как Москва, Санкт-Петербург, Дальний Восток, эта цифра даже превышает 23%). Приход к власти в регионах представителей силовых структур в последнее время воспринимается в общественном мнении скорее отрицательно — их считают фактически неспособными управлять регионами. К чиновникам население тоже не испытывает сильного доверия — хотя те из них, кто сформировался уже в рыночных условиях, оцениваются заметно луч-

Региональное влияние экономической элиты в глазах населения

ше. Не особенно доверяют и профессиональным политикам (только 12,6% опрошенных считают их наиболее эффективными руководителями). Любопытно, что рейтинги «крупных бизнесменов» существенно отличаются от рейтингов директорского корпуса: только 10,5% опрошенных считают, что именно директора крупных предприятий более способны управлять регионами.

Рис. 6. Ответы на вопрос «Как Вы считаете, кто сегодня более способен эффективно управлять регионом?» (%)



Итак, получается, что в сравнении со всеми остальными предложенными нами социальными группами «крупные бизнесмены» уверенно занимают первое место.

Отдельно следует отметить, что лучшие рейтинги получили «образованные, культурные люди» (23,5%). Но поскольку такие люди бывают в любой социальной группе, нельзя сравнивать их рейтинг с рейтингами реально существующих социальных групп.

Что касается влияния партийной принадлежности опрошенных на ответы, то оно тут так же значительно, как и в предыдущем вопросе, и распределяется по той же логике: меньше всего доверяют способностям бизнеса управлять регионом сторонники ЛДПР, КПРФ и блока «Родина», а значительно лучше, чем в среднем, их оценивают сторонники либеральных партий, Союза правых сил и «Яблока» (табл. 7).

Эти данные свидетельствуют о том, что на региональных выборах крупные бизнесмены вполне могут рассчитывать на устойчивую поддержку ряда групп избирателей, хотя в «красных» регионах и регионах, где протестный электорат сравнительно велик, их профессиональный бэкграунд, наверно, оказался бы для них значительной помехой.

Региональная элита в современной России

Таблица 7. Ответы на вопрос «Как Вы считаете, кто сегодня более способен эффективно управлять регионом?» с точки зрения партийной принадлежности (%)

	«Крупные бизнесмены, имеющие опыт работы в рыночных условиях»
«Единая Россия»	14,7
Блок «Родина»	10,1
ЛДПР	8,8
КПРФ	9,3
Союз правых сил	30,9
«Яблоко»	28,8
В среднем	15,3

А. Чирикова

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

Настоящий анализ базируется на материалах исследования, проведенного автором совместно с Натальей Лапиной в 1999–2003 годах в четырех российских регионах: Ростовской, Пермской, Ярославской и Самарской областях¹. Основой для предлагаемых обобщений послужили свыше 120 интервью с представителями элитарных групп: лидерами исполнительной и законодательной власти, бизнес-элитой, ведущими информационными акторами, руководителями силовых структур.

Кроме того, анализ опирается также на материалы 54 интервью, проведенных автором в 2000–2002 годах в рамках проекта «Молодые специалисты на государственной и муниципальной службе» (руководители проекта — В. Магун, Россия, и Р. Брим, Канада)². Интервьюировались руководители департаментов областных и муниципальных администраций, высшие региональные руководители, а также руководители аппарата исполнительных органов власти в трех российских регионах: Архангельской, Самарской и Воронежской областях.

Что происходит сегодня на верхних и нижних этажах исполнительной региональной власти в России

Выборы 2000–2004 годов в регионах показали, что региональный бизнес и крупные корпорации, работающие на тех или иных территориях, становятся все больше заинтересованы в том, чтобы или самим занять лидирующие позиции во власти, или делегировать во власть своих топ-менеджеров. К примеру, после выборов в 2000 году главы Самарской области Константина Титова он был вынужден в благодарность за поддержку на выборах отдать пост вице-губернатора представителю компании «ЮКОС», а пост руководителя финансового департамента — представителю другой крупной бизнес-компании. Подобные назначения представителей бизнеса в структуры исполнительной власти отмечались также в Архангельской области и в других российских регионах.

¹ Исследование проводилось в рамках реализации проекта «Региональные элиты и региональные процессы: экономика, политика, власть» при поддержке Московского представительства Фонда Фридриха Эберта, которому автор выражает искреннюю признательность.

² Исследование проводилось при поддержке Фонда Горбачева — Университета Калгари (Канада), которым автор также выражает свою благодарность.

Региональная элита в современной России

Приход во власть представителей крупных корпораций означает растущую заинтересованность бизнеса в распространении своего влияния на институты власти и отказ от замкнутой бизнес-политики. Таким образом, как бизнес, так и региональные власти оказались сторонниками «двойного влияния» и попытались объединить властный и финансовый ресурс. Одни — для того, чтобы достигнуть власти, другие — чтобы защитить и развить свой бизнес.

Как показали выборы 2000–2003 годов, все чаще в номенклатуру первого лица входят руководители избирательных штабов в регионе, обеспечивающие победу лидера власти на выборах. Одновременно продолжают действовать и традиционные ниши для выбора высших руководителей — это федеральные структуры, крупный директорат, военные, близкое окружение. Поэтому по кадровому составу высшая страта власти представлена сегодня фигурами из разных социальных ниш, где все более уверенно занимают позиции представители бизнеса, их близкие соратники, но вместе с тем, директорат и бывшая военная элита.

Возраст лиц, пришедших во власть на руководящие позиции, как правило, не имеет значения, но все чаще в этом эшелоне оказываются люди 35–45 лет. Проникновение во власть более молодого руководящего ресурса стимулирует и обновление кадров на более низких этажах власти, что, однако, в большинстве случаев не означает кадровой революции.

Новые лица во власти *не являются сторонниками революционных преобразований и часто опираются на имеющийся кадровый ресурс.* Многие мотивируют свой отказ совершать радикальные кадровые преобразования недостаточным знанием организации, особенности функционирования которой сами они еще только должны понять. Вот как описывает причины своей приверженности к эволюционной стратегии подбора кадров один из руководителей департамента, назначенный на эту должность благодаря участию в предвыборном штабе: *«Я здесь человек новый, многие вещи, которые здесь происходят, я просто не понимаю. Я не понимаю, почему все делается так медленно и зачем такое количество согласований. Чтобы достать две тысячи кому-то на подарок, я должен целый месяц бегать с бумагами и подписать их не меньше, чем у министра финансов области. Начать я хочу с того, что является самым главным, — взять в свою команду людей, с которыми я работал и которые понимают меня с полувзгляда, им не надо ничего объяснять. Пусть это будут 3–4 человека. Без них я просто не смогу реализовать то, что я наметил. Но люди, с которыми я работал, совершенно не знают аппаратной работы. Поэтому я оставляю всех тех людей, которые работали здесь раньше. Они это умеют, и я их за это ценю. Они могут быть не готовы к творческой работе, но все, что касается бумажек, в этом они разбираются. Я поэтому и секретаря ждал два месяца, пока не нашел человека отсюда. Потому что,*

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

если бы я пригласил человека со стороны, то он этому год бы только учился. А мне достаточно того, что здесь я буду учиться понимать эти правила. Поэтому мне нужны исполнительные работники, которые в этом разбираются».

Дальнейшие события показали, что этому новому руководителю, несмотря на обещания, которые ему были даны губернатором, не удалось привлечь намеченных им новых сотрудников, что послужило причиной его ухода из исполнительной власти.

Этот пример хорошо иллюстрирует тот факт, что приход новых людей на высшие этажи власти не означает обязательно быстрых кадровых преобразований, более того, аппаратные игры приводят к тому, что чаще всего эти преобразования просто не могут быть осуществлены. Система охраняет свою целостность, а новички не всегда могут противостоять принятым правилам.

Приход в администрации регионов новых кадровых акторов, как правило, не имеющих опыта государственной службы, неоднозначно оценивается руководителями, выросшими из системы государственной службы, и эти оценки отличаются известной полярностью.

Так, четверть респондентов склонны рассматривать приток руководителей в госслужбу с «бокового входа» как процесс в целом позитивный. *«Региональным администрациям нужна новая кровь, нельзя все время жить на старом ресурсе и окружать себя прогнозируемыми людьми. Люди из бизнеса хоть и не имеют таких идеалов, как мы, но зато прагматичны и умеют хорошо управлять. Они не только рассматривают администрацию как место, где можно взять деньги, — они знают, как их можно заработать. Старые служащие не могут свыкнуться с идеей, что деньги надо доставать самим. Может быть, из этого симбиоза что-нибудь и получится»*, — размышляет в своем интервью один из респондентов.

Однако примерно треть опрошенных настороженно относятся к проникновению новых лиц во власть, полагая, что вместе с собой они могут привнести неоправданную коммерциализацию, заставят власть работать на интересы своих корпораций. *«Я понимаю, что рынок на дворе и все меняется. Но я не понимаю, зачем эти сытые люди стремятся во власть. Они ничего не делают без выгоды. Значит, и во власти они начнут искать выгоду или для себя, или для своих хозяев. И кто от этого выиграет? Только очень небольшая группа людей, а надо, чтобы в выигрыше был народ»*, — убежден один из респондентов.

Оставшаяся часть опрошенных руководителей либо сохраняют нейтралитет, либо отказываются от обсуждения данной проблемы, полагая, что пока рано давать какие-либо оценки, а следует посмотреть, как процесс будет развиваться.

Региональная элита в современной России

Другая важная тенденция, наблюдаемая на высших этажах власти в последние 3–4 года, — приход во власть военных и последовавшее вслед за этим постепенное нарастание военной страты на средних этажах власти. Это новая тенденция, она еще плохо осознана, и относительно этого кадрового ресурса власти оценки респондентов также весьма противоречивы. Но в целом военные во власти оцениваются более позитивно, чем представители бизнеса.

Кроме того, не следует забывать, что привлечение новых людей, не имеющих опыта работы во властных структурах, закрывает путь во власть профессиональным чиновникам из федеральных или иных структур и сдерживает карьерный рост тех, кто уже находится внутри этих структур. Это приводит к тому, что профессиональный потенциал власти на верхних этажах уменьшается. Одновременно идет сужение диапазона выбора кадров из профессиональных ниш и замена их политическими назначениями. На средних и нижних этажах власти идут прямо противоположные процессы: отмечается *потребность в расширении* зоны профессионального поиска, большая (но пока весьма относительная) открытость для молодежи, имеющей хорошее образование.

Наличие разнонаправленных тенденций на разных этажах власти нельзя объяснить случайными причинами. Вероятнее всего, депрофессионализация кадрового потенциала на верхних этажах власти рождает необходимость в более интенсивной профессионализации ее средних и нижних уровней. Если «наверху» доминируют не деловые, а политические критерии, то кто-то ведь должен обеспечивать функционирование власти с ее все более усложняющимися задачами по мере развития в России рыночных отношений.

Топ-менеджеры в исполнительной власти регионов: оценки членов команд

Проблема появления новых фигур в командах как губернаторов, так и мэров стоит сегодня достаточно остро. Закрытость региональной элиты является системной тенденцией, которая отмечается многими исследователями, в том числе автором данной статьи. Однако, признавая эту закрытость, можно говорить о некоторых новых тенденциях в формировании политических команд, которые скорее свидетельствуют *не об увеличении открытости, а о нарастании транспарентности между отдельными группами региональной элиты.*

Начиная с 2000 года четко обозначилась тенденция проникновения топ-менеджеров крупных корпораций в региональную власть, и в перспективе десант бизнеса будет еще более значительным. Об активной экспансии бизнеса и ее последствиях уже писали российские аналитики. Так, согласно данным О. Крыштановской, все более заметным становится влияние бизнеса на фор-

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

мирование органов исполнительной власти. С каждым годом растет число губернаторов-бизнесменов — в 11 российских регионах у власти стоят крупные бизнесмены, что составляет 12% губернаторского корпуса. Особенно отчетливо тенденция проникновения бизнеса в исполнительную власть проявилась на выборах 2000-2001 годов. Губернаторами в эти годы становятся Р. Абрамович — глава «Сибнефти», А. Хлопонин — глава «Норильского никеля», Б. Золотарев — руководитель дирекции по развитию ЗАО «ЮКОС». В Краснодарском крае, Корякском автономном округе и Приморье побеждают местные «олигархи»: С. Дарькин, В. Логинов, Х. Совмен, А. Ткачев, В. Штыров.

Н. Лапина, также рассматривая данный вопрос, фиксирует присутствие 13 представителей крупного бизнеса на губернаторской должности. Среди них: К. Илюмжинов — Республика Калмыкия (1993, 1995, 2002), Ю. Евдокимов — Мурманская область (1996, 2000), В. Бутов — Ненецкий АО (1996, 2001), А. Ткачев — Краснодарский край (2000), В. Логинов — Корякский АО (2000), Р. Абрамович — Чукотский АО (2000), А. Хлопонин (в 2001 году избран главой Таймырского АО, в 2002 году — Красноярского края), Б. Золотарев — Эвенкийский АО (2001), В. Штыров — Республика Якутия (Саха) (2002), Х. Совмен — Республика Адыгея (2002), С. Дарькин — Приморский край (2001), Ю. Трутнев — Пермская область (2000), С. Катанандов — Республика Карелия (2002)¹.

Таким образом, в 2003 году доля выходцев из бизнеса в губернаторском корпусе составила уже 14,7% (для сравнения: аналогичный показатель для федеральной элиты — 11,3%)².

Одновременно началось «точечное проникновение» в областную исполнительную власть. В Ярославской области на пост вице-губернатора по экономическим вопросам был назначен молодой предприниматель А. Сазонов, в Самарской области вице-губернатором, сразу после избрания Ю. Титова на губернаторский пост в 2000 году, стал бывший топ-менеджер ЮКОСа В. Казаков, который через некоторое время был избран депутатом Госдумы. Вместе с Ю. Трутневым на руководящие посты в пермскую областную администрацию пришли предприниматели, например Ю. Белоусов, ныне вице-губернатор. После того как Ю. Трутнев занял пост федерального министра, на губернаторском посту его заменил, пока временно, Олег Чиркунов, известный в Перми бизнесмен и политик, а вице-губернаторскую должность занял Никита Белых, законодатель и бизнесмен. В 2004 году, после того как Анатолий

¹ См.: Лапина Н.Ю. Российские региональные элиты: процессы формирования и механизмы взаимодействия в современном российском обществе: Дис. ... д-ра полит. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2004.

² См.: Крыштановская О.В. Политические реформы Путина и элита // Экономика и общество. 2003. № 4-5. С. 32.

Региональная элита в современной России

Ефремов проиграл выборы в Архангельской области, команда нового губернатора Николая Киселева формируется под влиянием московского и местного бизнеса. Причем приход в региональные администрации московских топ-менеджеров, представляющих крупные компании, становится все более заметным явлением именно в последнее время.

В рамках настоящего исследования автору представлялось важным определить, как представителей бизнеса воспринимает управленческая команда, насколько технологии управления, привносимые бизнесом во власть, являются адекватными и как бизнесмены, работающие во власти, оценивают эффективность собственной деятельности.

Некоторые аналитики видят в приходе бизнеса во власть новые возможности для самой власти, предпосылки для изменения сложившихся моделей управления. *«Власть и бизнес управляются по разным технологиям, — замечает самарский аналитик В. Кузнецов. — Опасность несовпадения этих технологий существует. Но говорить о том, что у нас есть люди, которые умеют управлять бизнесом, нельзя. Он у нас родился только 5–7 лет назад. И то же самое можно отнести к управлению обществом. Все всему учатся. Люди, которые достигли высот в бизнесе, а теперь приходят в органы государственной власти, будут учиться и принесут с собой элементы прагматизма».*

Беседы с руководителями исполнительной власти, в прошлом работавшими в бизнесе, позволили убедиться в том, что они достаточно быстро, хотя и не без трудностей, вписались во властные структуры и убеждены, что бизнесмен во власти просто необходим хотя бы для того, чтобы повысить ее динамизм и разрушить сложившиеся стереотипы. *«Думаю, что люди из бизнеса должны приходить во власть. ...Это будет хорошо для власти. Но это разные культуры. И много копий можно обломать только из-за того, что в бизнесе нужно быстро бежать, а тут нужно много думать и все время останавливаться, оглядываться. Тут в большей степени надо думать о будущем, а не о ежеминутной выгоде».*

Однако не только разность деловых культур вызывает внутренний протест у представителей бизнеса. Не менее откровенно в своих интервью они говорят о сниженном темпе принятия решений: *«Во власти до сих пор живут бюрократические догмы, канитель, волянка, выбивание взяток. Такое впечатление, что время остановилось, власть живет вне времени и его запросов. Я не видел проблемы, которую было бы нельзя решить в двухнедельный срок. Но знаю: это не делается, и догадываюсь почему».*

Несмотря ни на что, представители бизнеса достаточно быстро «входят» в ситуацию и начинают овладевать новым делом. *«...Я постарался внести*

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

в работу своего подразделения прагматизм, изменить общую динамику выполнения задания, — говорит пришедший во власть топ-менеджер. — Но пока я не достиг того, чего хотел. Сопротивление системы очень велико, такое количество согласований по любой бумаге, что диву даешься. Все боится быть крайними, ничего нельзя решить, прежде чем не дойдешь до самого верха».

Для некоторых представителей бизнеса работа во власти оказалась намного сложнее, чем они думали, потому что власть в меньшей степени, чем бизнес, подчиняется принципу целесообразности и эффективности. *«Я привык работать так: утром решил — вечером сделал. Вечером решил — ночью сделал. Ночью решил — утром сделал, — говорит недавно пришедший во власть бизнесмен. — Здесь приходится себя ломать. Такова система. Для многих рядовых сотрудников администрации смысл их деятельности — кого-либо пересидеть. Извращенное сознание с точки зрения эффективности. Ведь главное — результат, надо найти кратчайший путь решения проблемы».*

В силу недостаточного знания аппаратной работы топ-менеджеры, как правило, не спешат менять состав своих департаментов и стремятся сформировать вокруг себя ядро близких по духу и по способам видения ситуации людей, оставляя старых сотрудников для выполнения аппаратной и рутинной работы. У представителей бизнеса также доминируют эволюционные стратегии, которые позволяют им осваивать новую нишу в их деятельности.

В Самарской области, где проводилось исследование, представителями бизнеса во власти являлись сразу две ключевые фигуры: вице-губернатор и руководитель департамента финансов. И тот и другой пользуются уважением аппарата. В Ярославской области вице-губернатором по экономической политике стал бизнесмен А. Сазонов. Описывая свое место в сегодняшней губернаторской команде, он с сожалением отмечает высокое сопротивление своим новациям определенной части команды, но демонстрирует при этом готовность к борьбе за свои идеи: *«Губернатор слишком добрый человек. Если бы он нашел в команду не одного Сазонова, а десяток, тогда это был бы рывок вперед. У меня от 30 до 70% сил уходит на борьбу с сопротивлением. Самое поразительное, что эта борьба не против губернатора, он за новые идеи, но все это болото... Общество двигать могут только молодые. Помогло мне адаптироваться то, что я привык воевать. Я боец по натуре. Могу держать и наносить удары. Мое хобби — рукопашный бой».*

Оценки представителей бизнес-элиты Ярославской области относительно эффективности работы нового вице-губернатора в целом позитивные, хотя и парадоксальные. *«Моя оценка деятельности А. Сазонова такая: в команде исполнительной власти России это фигура совершенно уникальная. Чиновни-*

Региональная элита в современной России

ки должны быть такими. Чиновник должен быть сыт, тогда вопрос о коррупции не будет стоять. Наверное, А. Сазонова купить можно, но это очень дорого. В Ярославской области таких денег просто нет. Он прошел школу предпринимательства, и он боец. Но аппарат его не воспринимает, для аппарата он чужой».

Неискушенность в аппаратной работе, которую так часто отмечают представители бизнеса, пришедшие в областные администрации, невнимание к аппаратным интригам серьезно усложняют процесс их адаптации в структурах власти, а в ряде случаев могут привести и к их уходу.

Некоторые респонденты убеждены, что бизнесмены не смогут должным образом разобраться в жалобах населения, а это может негативным образом повлиять на имидж власти. *«Недавно к нам в администрацию пришел руководитель из бизнеса, — размышляет один из респондентов. — Чувствуется, менеджер хороший и деньги у него водятся, но он сосредоточен на узком направлении деятельности. Он не будет работать с горой писем граждан, в которые нужно вникнуть. Я к ним серьезно очень отношусь. А они [бизнесмены] в этих коммерческих структурах работают только на себя, поэтому им легче. Более широкого взгляда, человеческого, у менеджеров из бизнеса нет. Поэтому определенная опасность существует».*

Другие респонденты полагают, что власть не должна быть открыта для всех желающих. *«Считаю, что приход бизнеса во власть нельзя превращать в систему. Это должно быть сделано последовательно и постепенно, — убежден один из руководителей аппарата. — У нас в кадровом резерве есть свои кандидатуры. Нам бы хотелось их видеть. Правда, не всех. Есть категория бизнесменов, которых я очень не люблю, — они были в партийных органах, потом пошли в бизнес, у них ничего не получилось, теперь они пытаются проникнуть во власть. Но и здесь у них ничего не получится».*

В целом оценки результативности и профессионализма бизнесменов, пришедших во власть, у различных групп региональной элиты оказались достаточно высокими, что позволяет предположить: бизнесмены в исполнительной власти достаточно быстро овладевают новой руководящей деятельностью, привнося с собой новые принципы работы. В том случае, если они не являются сторонниками радикальных преобразований, они более или менее успешно вписываются в команду.

В то же время некоторые реплики в ходе интервью позволяют говорить об известной настороженности управленцев по отношению к представителям бизнеса. Особенно отчетливо это прослеживается у опытных руководителей. *«Я думаю, что еще не пришло то время, когда топ-менеджеры смогли бы управлять ситуацией, — убежден глава города Самары Г. Лиманский. — Сегодня у нас еще очень много социальных проблем. Уровень доходов и уровень*

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

жизни населения еще не таков, когда обществом могут управлять компьютеры. Потому что топ-менеджеры — это не что иное, как компьютеры».

Уверенность в том, что люди, пришедшие из бизнеса, могут иметь скрытые цели и занимаются во власти лоббированием интересов корпораций, была явно или неявно актуализирована у 1/5 респондентов. Даже прагматичность бизнеса не всегда воспринимается участниками исследования однозначно. Причина подобной неоднозначности — уверенность в том, что бизнесмены во власти смогут выполнять хорошо только определенную часть функций, невидимая же часть айсберга аппаратной работы, и в частности работа с населением, будет или выполняться ими формально, или не выполняться вообще. Неоднозначность оценок позволяет прогнозировать, что при массивном проникновении бизнеса в исполнительную власть может произойти ее дестабилизация. Многое зависит от поведения, избранного новыми чиновниками. Если представители бизнеса будут придерживаться эволюционных стратегий, тогда риски их нахождения во власти будут снижаться. «Революционные изменения» во власти нежелательны — это убеждение звучало во многих интервью. Если люди из бизнеса хотят во власти закрепиться, они должны четко это осознавать.

Топ-менеджеры в законодательной власти российских регионов

Бизнес-сообщество активно ведет себя в ходе выборов в региональные парламенты. Его представители имеют около 70% мест в Законодательном собрании Смоленской области, около 60% — в парламентах Пензенской, Тамбовской, Томской, Ярославской, Самарской областей¹. Предприниматели составляют половину депутатов Законодательного собрания Нижегородской области, спикером регионального парламента избран Е. Люлин, в прошлом топ-менеджер компании «Сибур-нефтехимия». В избранном в декабре 2001 года Законодательном собрании Пермской области 85% депутатов (34 из 40) были руководителями предприятий всех форм собственности. Почти половина из них избрана повторно, в том числе президент «Лукойл-Пермь» А. Кузьев, президент АФ Уралгазсервис» В. Сазанов, генеральный директор ОАО «Уралсвязинформ» В. Рыбакин. Активное участие представителей бизнес-сообщества в выборах свидетельствует, во-первых, о том, что статус представительных региональных органов повышается и, во-вторых, что сегодня люди бизнеса осознают,

¹ См.: Крыштановская О.В. Трансформация бизнес-элиты России: 1998-2002 // Социс. 2002. № 8. С. 60; Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика (на примере Ярославской и Самарской областей). М.: Изд-во Института социологии РАН, 2002. С. 129–147.

Региональная элита в современной России

что могут отстаивать свои интересы через формальные структуры власти. Во многих региональных парламентах депутаты, представляющие бизнес, консолидированы, что помогает им совместно принимать экономические решения¹.

Результаты проведенных исследований позволяют вскрыть ряд важных тенденций, *характерных для проникновения бизнеса в законодательную власть в исследованных регионах.*

Во-первых, все отчетливей становится тенденция «вытеснения» из законодательных собраний социальной страты законодателей, представленных врачами, учителями, преподавателями высшей школы, в то время как доля промышленников и бизнесменов неуклонно растет. Причину меняющегося профиля законодательной власти региональные эксперты объясняют стремлением крупных экономических акторов — топ-менеджеров корпораций и отдельных компаний, контролировать ситуацию в области законодательства.

Во-вторых, заметно нарастает лоббистский потенциал законодательных собраний. Около 70% представителей элиты убеждены, что эти изменения неизбежны и в перспективе законодательная власть все в большей степени будет терять демократические черты и превратится в «сильный орган лоббирования», сопоставимый по влиянию с исполнительной властью в регионе.

В-третьих, меняются механизмы формирования законодательных собраний и усложняется их структура в регионах. Особенностью последних выборов в законодательную власть, например в Самарской области, стало *не просто проникновение отдельных представителей бизнеса в законодательные органы, а попытки крупных региональных корпораций провести туда целые группы своих людей.*

Не менее важная тенденция — усложнение формальной структуры региональных парламентов, отражающее реальную сложность расстановки сил внутри региональной политической элиты. Постепенно становится все более заметным феномен «двойного членства» депутатов в парламентских объединениях — стремление региональных политиков получить определенные гарантии политической прочности заставляет их политически структурироваться, однако это автоматически сопровождается снижением «фракционной солидарности»².

В-четвертых, приход в законодательную власть крупных экономических акторов ведет к перераспределению влияния между двумя ветвями региональной власти, в результате чего формируется новая система отношений. На смену «односторонней зависимости» законодательной власти от исполнительной приходит «двусторонняя зависимость» их друг от друга.

¹ См.: Лапина Н.Ю. Российские региональные элиты: процессы формирования и механизмы взаимодействия в современном российском обществе.

² См.: Политический альманах Прикамья. Пермь: ПГУ, 2002. Вып. 3.

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

В-пятых, проникновение бизнеса в законодательную власть меняет методы контроля исполнительной власти над законодательной и наоборот. Требования двух ветвей власти по отношению друг к другу или начинают носить более жесткий характер, или опираются на неформальные согласования, которые, как показывают материалы интервью, до сих пор остаются доминирующими. Одновременно уровень доверия тех и других акторов (бизнесменов и представителей власти) друг к другу продолжает оставаться невысоким.

Так, один из самых молодых представителей законодательной власти в Пермской области, бывший руководитель Комитета по экономической и налоговой политике Никита Белых, который после назначения Юрия Трутнева министром стал вице-губернатором Пермской области, следующим образом характеризует отношения власти и бизнеса: *«Я считаю, что сегодня в отношениях власти и бизнеса действуют как формальные, так и неформальные правила. Это переходный этап. К формализации отношений стремиться надо. Хотя я не исключаю, что неформальные отношения требуют меньше ресурсов от каждой из сторон взаимодействия. <...> Но на другой чаше весов находится то, что неформальные отношения всегда субъективно окрашены, создают априори почву для коррупции. Когда я действую по неформальным законам, то только потому, что все другие так действуют. Я за себя не боюсь, я конкурентоспособен. Я готов играть в открытую везде, но в том случае, если все играют по одним и тем же правилам. Когда я выхожу играть в футбол, а через полчаса узнаю, что все на площадке играют в теннис, это меня не устраивает. Я готов участвовать в любых процессах, но по правилам, которые определены. <...> В этом случае у меня не будет ощущения, что я играю по одним правилам, а кто-то играет совершенно другую игру, за кромкой поля, а потом еще своими достижениями хвастается. Я заинтересован в том, чтобы отношения власти и бизнеса были формализованы, но сейчас я играю на другом поле, на поле неформальных взаимодействий. <...> Я в любой момент готов перестроиться, если этот процесс будет носить глобальный характер. Я все равно буду реализовывать свои интересы, но в рамках уже цивилизованных конкурентных отношений».*

Некоторые оценки, полученные в интервью, позволяют говорить о том, что сама региональная власть все чаще выступает инициатором взаимодействия с бизнесом, чтобы с его помощью решать стратегические задачи. Выделенные тенденции хорошо иллюстрируются политической ситуацией, складывающейся в Ярославской и Пермской областях.

Об очевидности результатов голосования при прохождении законов говорит один из опрошенных депутатов Думы Ярославской области: *«В Думе мне скучновато. Там что ни предлагай, если решение власти не нужно, оно не*

Региональная элита в современной России

пройдет, даже если все рассчитано. Все делается в угоду "своим" или для пиаровских компаний».

Оценивая процессы, происходящие в законодательной власти Ярославской области, респонденты обращают внимание на следующие характерные для нее особенности:

- высокую подконтрольность Думы Ярославской области губернатору А. Лисицыну;
- высокий уровень лоббизма, существующий в органах законодательной власти;
- большое влияние промышленников и глав местного самоуправления на работу Думы Ярославской области в отличие от невысокого влияния на них губернатора;
- слабое влияние политических партий на процессы, происходящие в Думе, за исключением партии «Едиство», которая имеет в Думе 20 депутатов;
- наличие опережающих законов регионального уровня, принятых Думой, которые не хочет признавать федеральный центр.

Оценивая уровень подконтрольности Думы Ярославской области губернатору, представители региональной элиты обращают внимание на механизмы, с помощью которых это влияние осуществляется. Контроль губернатора реализуется не напрямую, а с помощью косвенных рычагов, прежде всего через крупных промышленников и глав районов, которым в обмен на лояльность предлагаются налоговые льготы, субсидии и другие преимущества.

Независимый депутат А. Цветков, известный в области своей бескомпромиссностью и имеющий высокий рейтинг влияния среди ярославских политиков, так оценивает происходящее в Думе: *«В областной Думе губернатор все контролирует. Рычагов влияния у власти много. До скандалов доводить и на кого-то давить вовсе не надо. Директора — люди с пониманием. Практически все директора, заседающие сегодня в Думе, имеют налоговые льготы. А ведь можно их и не получить, если не так проголосуешь».*

Схожей оценки механизмов, с помощью которых власть влияет на решения законодателей, придерживается С. Смирнов, депутат Думы Ярославской области, ныне лидер КПРФ в регионе: *«Льготы, инвестиции, кредиты от администрации области у нас получают те руководители, которые прорываются в депутатский корпус. Здесь со стороны администрации прекрасно задействованы экономические механизмы. И, видимо, косвенным подтверждением этого является снижение инвестиций в 2000 году. Ведь это свидетельствует о том, что финансируются те экономические субъекты, которых поддерживает власть, а не те отрасли, что больше нужны экономике региона».*

Однако некоторые из крупных промышленников — депутатов Думы Ярославской области — убеждены, что механизм экономической поддержки

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

предприятий через участие их руководителей в работе законодательного органа явно преувеличивается оппонентами. Депутат В. Блатов в налоговых преимуществах директорам вообще не видит ничего предосудительного: *«Льготы директора получают не лично себе, а своим предприятиям. А на предприятиях работают ярославцы, так что это нормально. Мы предоставляем льготы предприятиям, которые инвестируют, развивают производство. В результате увеличиваются платежи в бюджет, область становится богаче».*

В целом, утилитарное представление, согласно которому в обмен на льготы директора становятся послушной игрушкой в руках власти, односторонне и не совсем оправданно. Безусловно, мотив защиты своего предприятия от неожиданностей рынка присутствует, однако он не единственный. Скорее, директора хотят иметь возможность контролировать ситуацию и располагать дополнительными аргументами в случае непредвиденных шагов со стороны власти.

Несмотря на то, что десант крупных промышленников в законодательную власть Ярославской области приобрел достаточно большие масштабы, это не способствует ее профессионализации. Высокий уровень загруженности директоров и крупных собственников приводит к тому, что динамика работы Думы снижается из-за их неявки на заседания. И тем не менее влияние директоров все же столь существенно, что благодаря их совместным с администрацией усилиям в области приняты все основные законы, связанные с работой предприятий, как и ряд других важных законодательных актов.

Оценивая законодательную власть в Ярославской области, хотелось бы подчеркнуть, что ее «односторонняя управляемость» со стороны губернатора во многом кажущаяся. Будучи лидером консенсусного типа и поддерживаемый сильными промышленниками, которых он сам сделал экономической элитой региона, губернатор не может управлять только по «модели давления». Действующий Экономический совет является хорошим тому подтверждением. В этом органе обсуждаются многие острые проблемы области и принимаются решения, которые позже приобретают форму закона.

Мощное доминирование фракции промышленников в Думе делает безуспешными попытки других групп повлиять на ситуацию, что приводит к тому, что депутаты, не входящие в «директорскую фракцию», утрачивают смысл своей работы в законодательном органе.

Схожая ситуация, по оценкам региональных экспертов, складывалась в Законодательном собрании Пермской области. Законодательные собрания области всех трех созывов (1994–2002 годы) представляли интересы основных групп регионального бизнеса (добыча и переработка нефти, газа, солей, ВПК, металлургия и др.). Во втором созыве Законодательного собрания была создана влиятельная фракция «Промышленники Прикамья», численность которой доходила до 23 депутатов (из 40). Именно эта фракция стала своего рода лоб-

Региональная элита в современной России

бистом интересов бизнес-групп, площадкой согласования интересов экономических игроков¹.

Результаты проведенного исследования позволяют с большой долей вероятности говорить о том, что ситуация в целом по России будет оставаться фрагментированной. Однако тенденция активного проникновения бизнеса в законодательную власть будут проявляться все более рельефно.

Более того, есть все основания полагать, что власть корпораций в России через законодательные собрания в регионах постепенно институционализируется, превращается во власть организационно оформленную. Это происходит на фоне продолжающейся иерархизации отношений власти и бизнеса². Тот факт, что в законодательных собраниях ведущие позиции теперь занимают представители местной бюрократии, бизнеса, а также представители партий, означает, что корпоративно-бюрократическая полиархия приобретает в России все более явные очертания.

Заключение

Проведенное исследование позволяет предположить, что процесс проникновения представителей бизнес-элиты в региональную власть становится все более очевидным. Топ-менеджеры компаний, занимая ведущие позиции в исполнительной и законодательной власти российских регионов, действуют как властные акторы, продолжая сохранять высокую готовность использовать свои властные ресурсы для решения бизнес-задач компаний, которыми они руководили до прихода во власть.

Ряд респондентов вполне обоснованно фиксируют тот факт, что «десант бизнеса во власть» не только несет потери для чиновников, но и делает власть более стратегичной: бизнес-элита всегда была заинтересована в выходе за границы своего региона. Для России это может означать усиление интеграционных тенденций, что немаловажно.

В ближайшие два-три года появятся новые формы взаимодействия крупного бизнеса и власти в регионах, как формальные, так и неформальные. Поскольку финансовые ресурсы регионов в результате политики, которую проводит федеральный центр, будут сужаться, администрации региона придется серьезно задуматься над тем, как за счет союза с заинтересованной в диалоге частью бизнес-сообщества компенсировать бюджетные потери.

На сегодняшний день в отношениях между бизнесом и властью в исследо-

¹ См.: Борисова Н.В., Фадеева Л.А. Региональная легислатура как институт согласования интересов // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики. М.: МВШСЭН, 2002.

² См.: Зудин А. Неокорпоративизм в России (государство и бизнес при Владимире Путине) // Pro et Contra. 2001. Т. 6. № 4.

Региональная власть в России: топ-менеджеры компаний как властные акторы

ванных регионах сложился паритет, а это означает, что ни одна из сторон не может оказывать одностороннего воздействия на другую, принуждая ее принимать или не принимать какие-либо решения. Но ближе к губернаторским выборам влияние бизнеса скорее всего будет возрастать, а следовательно будет меняться и конфигурация этих отношений.

*А. Нецадин***Социально ориентированный бизнес
в России: контуры формирующейся системы**

Взаимоотношения бизнеса и общества всегда носили противоречивый и динамически развивающийся характер. Острое противостояние бизнеса и общества, характерное для Европы середины XIX — начала XX века, когда бизнес и пролетариат заняли места по разные стороны баррикад, начиная уже со второй четверти прошлого века сменилось цивилизованными формами отношений между ними. Эти изменения были вызваны первоначально почти исключительно политическими факторами. С одной стороны, возникшее в результате революции в России государство рабочих и крестьян явило собой пример реализации кошмарного сценария развития событий, напугавших не только буржуазию, но и многочисленные пролетарские массы. С другой стороны, многие социальные и политические технологии, связанные с решением насущных проблем населения при широком участии государства и производственных структур, служили не только реальным примером, но и своего рода социальным эталоном, желаемым направлением социальных изменений, взятым на вооружение лидерами социалистических партий и профсоюзов европейских стран.

Усиление социальной ориентации бизнеса в Европе начиная с середины 1970-х годов имело уже другие корни: завершение четвертого и переход к пятому экономическому укладу потребовали роста качества человеческого капитала и, следовательно, немалых вложений в человека. Бизнес в этой ситуации оказался наиболее заинтересованной стороной. Вместе с тем в этот период происходит качественное изменение механизмов взаимодействия общества, бизнеса и власти. Акцент в реализации социальных программ чем далее, тем более переносится на так называемый третий сектор — некоммерческие гражданские формирования. Оказалось, что значительное количество социальных программ более эффективно реализуются не государственными структурами и не бизнесом, а организациями, создаваемыми гражданами для защиты своих интересов и поддерживаемыми, с одной стороны, государством, с другой — бизнесом. Государство при этом не только законодательно закрепляет и защищает права гражданских формирований, но и предоставляет в их распоряжение в виде грантов значительную часть бюджетных средств. Со своей стороны бизнес-структуры не только оказывают им финансовую поддержку, но и в ряде случаев предоставляют консультативную помощь в области организации менеджмента, активно способствуют вовлечению в деятельность гражданских

Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы

формирований своего персонала, в том числе за счет оплачиваемого фирмой рабочего времени.

Бизнес, власть и гражданские неполитические организации объединяет общая цель: движение страны в направлении роста качества и уровня жизни всего населения. Население получает возможность удовлетворять свои потребности по достаточно высоким стандартам, бизнес получает образованных, профессионально подготовленных и мотивированных работников, государство — граждан, доверяющих ему и готовых его защищать. В развитых странах приняты социальные стандарты работы предприятий, которые выступают критерием устойчивости компании и в значительной мере минимизируют риски возможных социальных издержек в виде забастовок и потери кадров. Бизнес в своем стремлении приобрести позитивную репутацию идет на расходы, поддерживая значимые для общества социальные программы. Причем забота об имидже — далеко не единственная мотивация бизнеса в заботе об обществе.

Тип социального управления в России за последнее столетие дважды менялся. Что касается Российской империи, то сложившийся в ней тип социального управления ближе всего к патерналистским моделям. Его отличала ограниченная роль государства в решении социальных проблем населения и опора на общинные структуры. Можно отметить, что даже в условиях разрушения общины и роста населения городов во второй половине и начале прошлого века общинные отношения продолжали действовать. За исключением, быть может, отдельных крупных предприятий, для устройства на работу выходцев из деревни требовалось поручительство земляков. Таким образом, формировавшиеся производственные коллективы становились «сколками» деревенской общины, в которых продолжали действовать традиции и нормы общинных отношений, включая и так называемую обоюдную ответственность в обмен на заботу о членах своего землячества. Значительное развитие получила также социальная благотворительность, поддерживаемая государством и общественным мнением.

Сложившуюся в СССР систему социального управления можно охарактеризовать как глобальную коммунистическую систему. Основной чертой этой системы был широкий спектр государственных социальных гарантий, охватывавший практически все сферы жизнедеятельности человека. Значительная часть услуг предоставлялась населению бесплатно. Полностью или частично дотируемыми государством были практически все отрасли социальной сферы, даже такие, как связь, общественный транспорт, книгоиздательская деятельность, издание газет и журналов, в том числе узкоспециальных. Обратной стороной этого была дефицитность многих услуг и сложившаяся на этой базе система специальных приоритетов — льгот, предоставляемых государством отдельным слоям населения.

Региональная элита в современной России

Общими чертами социального управления в СССР были крайняя идеологизация и политизация этой сферы, ее иррациональный характер, низкая социальная и экономическая эффективность. Поэтому результатом процессов развития структур социального управления в государстве стало не повышение его социальной эффективности и экономической отдачи, а зачастую распыление и нерациональное использование средств, выделяемых на решение социальных проблем населения. Не последнюю роль в этом сыграл и затратный механизм социального управления. Складывалась парадоксальная картина: рост затрат на социальные цели сопровождался понижением уровня удовлетворенности населения.

Уменьшение эффективности государственных механизмов социального управления компенсировалось расширением сферы социального управления на предприятиях и в организациях. Этатическая модель социального управления постепенно трансформировалась, по существу, в патермальную. Первоначально системы социального управления формировались на предприятиях как механизм дополнения к общегосударственной системе, выполнявшей в основном компенсационные функции. Кроме ряда специфических социальных функций, непосредственно вытекавших из характера деятельности предприятий, таких как подготовка кадров, обеспечение безопасных условий труда, предприятия постепенно брали на себя все более широкий спектр социальных услуг, предоставляемых исключительно своим работникам: оплату санаторно-курортного лечения и отдыха, организацию отдыха, вплоть до оплаты посещений концертов, строительство и содержание дворцов культуры, строительство, содержание и эксплуатацию жилого фонда, детских садов и яслей, пионерских лагерей, санаториев, туристических баз и домов отдыха. Эти неспецифические функции предприятий получают свое дальнейшее развитие и законодательное закрепление с введением системы хозяйственного расчета в конце 1960-х годов.

Перенос центра решения социальных проблем населения на предприятия сопровождался активным освоением опыта наиболее развитых стран. По образцу японских фирм социалистические предприятия, стремясь максимально закрепить кадры, пропагандировали и активно поддерживали рабочие династии и «стажеевиков». Часто системы премирования и предоставления льгот на предприятии напрямую увязывались со стажем работы на нем. Были также предприняты меры по переносу в социалистическую систему американской структуры подготовки кадров и системы социально-психологической подготовки руководителей. Разработанные на основе упомянутых практик системы закрепления кадров и квалификационной подготовки были основным направлением всех планов социально-экономического развития, которые разрабатывались в те годы.

Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы

В 1970-е годы начался своеобразный бум в становлении и развитии функций социального управления на предприятиях. В 1980-е появляются подсобные хозяйства промышленных предприятий, производящие сельскохозяйственную продукцию, часть которой используется для нужд работников этих предприятий, а часть входит в систему обязательных госпоставок. В начале 1990-х годов почти повсеместно предприятия берут на себя функции обеспечения работников продукцией ширпотреба, включая одежду, мебель, телевизоры и другие товары широкого потребления, получаемые по бартеру — путем прямого обмена на свою продукцию.

Следствием переноса центра тяжести решения социальных проблем в организации и отрасли стало обострение кризиса: предприятия и отрасли решали социальные проблемы работников, отвлекая значительные средства из сферы производства, снижая свою экономическую эффективность, замедляя темпы модернизации и обновления производства. Общей тенденцией было постепенное ухудшение социального самочувствия населения, уготовившее взрыв социального недовольства конца 1980-х — начала 1990-х годов.

Радикальная экономическая реформа началась под лозунгом либерализации социальной сферы. Государство стремилось всеми силами сократить расходы на социальные цели, ограничиваясь поддержкой отдельных слоев населения. Государственная политика в области социального управления практически весь период реформ сводилась к настойчивым попыткам реализовать либеральную модель социального управления. Это означало, что решение социальных проблем населения, включая медицинское обслуживание и образование, должно было оплачиваться из личных заработков и доходов самих граждан. Однако до сих пор реальная сфера негосударственных социальных институтов достаточно узка. Бум учреждения страховых компаний и негосударственных пенсионных фондов сохранялся до тех пор, пока эти организации по необходимости выполняли роль каналов обналаживания безналичных средств предприятий. Когда нужда в этом отпала, многие разорились или свернули свою деятельность до минимального уровня. Население, включая и состоятельную его часть, практически не проявляет интереса к этим социальным институтам. Что касается медицинских страховых компаний, то в значительной своей части они паразитируют на патерналистских механизмах, имея дело не с населением как таковым, а с предприятиями и организациями, которые оплачивают страховые полисы своих работников. Единственная масштабно либерализованная сфера — услуги ЖКХ. Однако большинство экспертов крайне низко оценивают ее эффективность: за более чем пятилетний период система ЖКХ не стала эффективней ни в экономическом, ни в социальном плане.

Значительные надежды возлагались на развитие рыночных отношений и приватизацию предприятий. Однако реальные тенденции в этой сфере были

Региональная элита в современной России

достаточно противоречивы. Ряд авторов отмечают среди факторов стратегического порядка, что в начальный период реформ большинство руководителей предприятий стремились сохранить трудовые коллективы, даже тогда, когда это явно наносило ущерб экономике предприятия. Преобладающую целевую установку на «сохранение коллектива» показывают и данные государственной статистики: падение объемов производства составило в 1992 году 18%, в 1993 году — 16%, в 1994 году — 21%, тогда как численность занятых сократилась соответственно на 4,8; 7 и примерно 8%. Позже широкое распространение получила практика сокращения рабочего времени и ухода работников в неоплачиваемые или частично оплачиваемые отпуска. Так, по данным Росстата, в состоянии частичной занятости находилось около 5% работников промышленности, в дополнительных отпусках ежемесячно пребывало от 5 до 14% занятых, а в 1994 году продолжительность отпусков в промышленности возросла примерно на 30%. В этот период многие работники лишь формально числились на предприятиях, на самом деле работая на дачных участках, в частном секторе, занимаясь мелкой торговлей или полулегальной трудовой деятельностью. Для многих эта форма отношений стала стартовой при освоении различных форм самостоятельной экономической активности и мелкого бизнеса. Таким образом, большинство предприятий в силу укоренившихся традиций даже в жестких условиях формирования рынка брали на себя функции социальной защиты работников от безработицы вместо государства и местных властей.

Сходная тенденция обнаруживается и в политике предприятий в сфере оплаты труда. По данным опросов руководителей предприятий, устанавливая заработную плату работникам, примерно треть директоров ориентировались на темпы роста цен, почти 30% — на уровень оплаты на других предприятиях и лишь чуть более трети — на реальные доходы предприятий. Вместе с тем, по данным Росстата, в этот период более 20% промышленных предприятий нарушали сроки выплаты заработной платы, к осени 1994 года доля таких предприятий составляла уже около трети. В 1995 году эта практика стала повсеместной, при этом задержка составляла от 2–3 недель до нескольких месяцев. Складывалась парадоксальная ситуация: работникам практически не платили заработную плату, а они продолжали держаться за рабочие места на «родных» предприятиях; директорат, ставший в этот период фактическим собственником предприятий, нес убытки, но продолжал держать экономически избыточную численность работников.

Многие эксперты полагали, что с началом радикальной экономической реформы предприятия достаточно быстро начнут сбрасывать с себя груз социальных забот. Практически сразу предприятия стали отказываться от систем закрытого распределения продуктов и товаров. Их заменили получившие широкое распространение в начале 1992 года различного рода компенсации

Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы

и уравнивающие выплаты: дотации на питание, оплата проезда, фиксированные выплаты работникам. Предприятия постепенно стали уменьшать дотации на содержание детских учреждений, медицинских, спортивных и культурных объектов. Однако многие предприятия, несмотря на финансовые трудности, продолжали содержать на своих балансах социальную инфраструктуру и даже осуществляли капитальные вложения в эту сферу. Порядка трети предприятий вели жилищное строительство, хотя уже к концу 1992 года начинает формироваться практика частичной компенсации затрат путем продажи части квартир по рыночным ценам или привлечения средств работников. Лишь к 1994 году начинает складываться устойчивая тенденция снятия с баланса, перепрофилирования, продажи или «замораживания» таких объектов, как пионерские лагеря, дома отдыха, спортивные базы, медицинские учреждения и т.д.

После 2000 года в условиях экономического роста начинает формироваться новый тип отношений между бизнесом и обществом. Его основу составляет политика предприятий на рынках труда. В зонах наиболее активного экономического роста, связанных по большей части с экспортно-ориентированными отраслями, возникла ситуация абсолютного недостатка рабочей силы. При этом предприятия оказались вынужденными привлекать ее из депрессивных регионов страны, как правило, на основе вахтового метода, развивая контакты с соответствующими областями, а часто и вкладывая в их социальное развитие свои средства. Эти вложения направлялись в развитие соответствующей инфраструктуры, например транспорт, или инвестировались в развитие сельского хозяйства и предприятий продуктоперерабатывающих отраслей.

Экономический рост обострил проблему обеспечения развивающихся высокотехнологичных секторов производства квалифицированной рабочей силой. Деграция системы учреждений начального профессионального образования, уход с крупных предприятий квалифицированных рабочих в период экономического спада привели к тому, что основную массу квалифицированных рабочих-станочников сейчас составляют люди старше 50 лет. Средние возрастные группы, составлявшие когда-то основу квалифицированного и активного персонала предприятий, оказались «вымывтыми», традиции передачи профессионального опыта младшим поколениям — утраченными. В этих условиях наиболее заметной социальной инициативой бизнеса на сегодняшний момент выглядит запуск программ по подготовке кадров и повышению квалификации сотрудников. Большинство предприятий развивают обучение специалистов только «для внутреннего потребления» — для своих собственных нужд. Такие программы по подготовке рабочих можно увидеть на действительно крупных предприятиях, таких как «Норникель» и др. Средние и средне-крупные предприятия возобновляют поддержку подготовки квалифицированных работников в ПТУ. Система обучения подкрепляется проведением конкурсов

Региональная элита в современной России

для молодежи, в результате которых отобранные претенденты могут получить не просто работу, но и долгосрочные контракты, предусматривающие в том числе карьерный рост и социальный пакет. Эти меры позволяют предприятиям закреплять людей на производстве, но одновременно и повышают качество жизни работников и их семей.

В качестве примера можно привести ОАО «Спасск-цемент», входящее в структуру многоотраслевого концерна «Парк Групп» и расположенное в городе Спасск-Дальний Приморского края. Возобновление в 2004 году работ на Новоспасском цементном заводе принесло городу дополнительно 600 рабочих мест. 250 работников были наняты еще в период модернизации завода. При этом руководство предприятия заявило, что стремится набирать работников из числа жителей самого Спасска-Дальнего, чтобы снизить безработицу и улучшить социально-экономическое положение в городе. «Спасск-цемент» реализует ряд программ, направленных на профессиональный рост сотрудников, и предоставляет им пакет социальных гарантий. На предприятии несколько лет действует учебный пункт, где осуществляется переподготовка кадров, проводятся курсы повышения квалификации сотрудников. В Спасске-Дальнем с населением в 60 000 человек численность занятых на 1 января 2004 года составила 18,1 тыс. человек. Число безработных за год снизилось на 18,9%, заработная плата выросла на 41,2%¹.

Другой пример — компания «Якутскуголь», которая помогла достроить новое здание технического института (филиала ЯГУ), оснастила его компьютерной техникой, оборудованием для лабораторий. Компанией учреждено несколько стипендий для лучших студентов, оказывается помощь молодым специалистам — выпускникам вуза². В данном случае деятельность компании направлена на поддержку образовательного учреждения не только в своих интересах, но и в интересах всего региона.

На современном российском рынке нарастает значимость социальных пакетов и социальных программ предприятий. Размер заработной платы перестает быть единственным моментом, привлекающим специалистов. По отдельным рабочим специальностям она уже достигла неоправданно высокого размера. В связи с этим намечается возврат к знакомым системам социального развития. Предприятия минимизируют свои затраты на содержание и поиск рабочей силы, инвестируя в человеческий фактор. Идеологически это происходит уже не под девизом заботы о трудящемся, а под девизом развития системы более полного использования человеческого капитала, без которой немислимо развитие производства.

¹ См.: Регион-информ-Москва. 2004. 5 мая.

² См.: Якутия. 2004. 26 мая.

Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы

По словам управляющего красноярским филиалом СУЭК Александра Кузнецова, средняя зарплата работников СУЭК в Красноярском крае 9 300 рублей. Заработная плата сотрудников индексируется ежеквартально, им предоставляется возможность ежегодного бесплатного проезда к месту отдыха и другие социальные льготы¹.

ООО «ЛУКОЙЛ-Коми» приобрел в 2004 году 1100 путевок для летнего отдыха детей Республики Коми, затратив на это более 22 миллионов рублей. Путевки распределены между подразделениями «ЛУКОЙЛ-Коми» пропорционально численности работников. Родители, работающие на предприятии, приобрели путевки для детей за 10% стоимости (1550 рублей). Кроме того, в рамках соглашений о социальном партнерстве с муниципалитетами бесплатные путевки выделены детским домам Сосногорска, Печеры, Усинска, а также администрациям Ижемского и Усть-Цилемского районов и Ухтинскому промышленному институту².

Что же включают социальные пакеты? В первую очередь, как правило, — организацию питания сотрудников. Это может быть частичное или полное его дотирование или организация удобной и здоровой системы питания близ рабочего места. Далее в социальный пакет может включаться дополнительное медицинское страхование: либо путем заключения договоров на медицинское обеспечение со сторонними учреждениями здравоохранения, либо путем организации работы предприятий здравоохранения на территории самого предприятия. Есть также пока немногочисленные примеры участия предприятий в кредитовании жилищного строительства для работников, причем сейчас рассматривается возможность участия предприятий в организации ипотеки.

Со стабилизацией финансового положения в ОАО ХК «Якутуголь» появилась возможность переселять работников предприятия в западные районы страны. На переселение одной семьи необходимо, по крайней мере, полмиллиона рублей. А в год надо переселять хотя бы 100 семей. Ни одно акционерное общество не может осилить столь масштабные затраты. Тем не менее в 2003 году компании «Якутскуголь» удалось переселить 60 семей, предоставив им квартиры в Тверской области. За счет переселения высвобождается часть жилищного фонда, которая используется для расселения бесквартирных, требующих улучшения или расширения жилья семей работников компании. В 2003 году благодаря этой программе и дополнительному финансированию нуждающимся было выделено безвозмездно 80 квартир³.

¹ См.: Сегодняшняя газета (Красноярск). 2004. 5 мая.

² См.: Нефтегазовая вертикаль. 2004. 11 мая; Коминформ. 2004. 11 мая.

³ См.: Якутия. 2004. 26 мая.

Региональная элита в современной России

Необходимо осознавать, что этот первый, низший уровень реализации социальной ответственности российских бизнес-структур рожден осознанием ими угроз развитию бизнеса и связан с их непосредственными интересами «здесь и теперь». Способны ли они осознать угрозы более отдаленного порядка: маргинализации общества, распространения наркомании и СПИДа, снижения уровня образования населения, ухудшения состояния его здоровья и роста смертности — и ответить на них? Такого рода риски ощущаются прежде всего крупными компаниями, которые всерьез берутся за работу по снижению социальных рисков на уровне муниципальных образований либо регионов. Поэтому не случайно в числе лидеров «социально ответственного поведения» называются компании типа ЛУКОЙЛ, ЮКОС, «Северсталь» и др. Такая работа включает в себя развитие систем безопасности жизни в тех или иных муниципальных образованиях, поддержку нетрудоспособного населения, стимулирование воспитания приемлемых моральных ценностей.

Магнитогорский металлургический комбинат (ММК) имеет комплексную программу по социальной поддержке неработающих пенсионеров, инвалидов, малообеспеченных категорий граждан, которую осуществляет через благотворительный общественный фонд «Металлург». Программа включает в себя помощь неработающим пенсионерам ОАО «ММК» и инвалидам (выделение бесплатных путевок в санатории и профилактории, оказание бытовых и медицинских услуг), помощь детям из малообеспеченных и неполных семей, детям-сиротам, детям-инвалидам, благотворительную помощь учреждениям дополнительного образования, детским больницам, детским юношеским спортивным школам и др. С июля 2001 года фонд «Металлург» совместно с ОАО «ММК» включился в программу «Дети Южного Урала», которую проводит губернатор Челябинской области Петр Сумин, и в программу «Одаренные дети Магнитки», утвержденную генеральным директором ОАО «ММК» Виктором Рашниковым. В 2004 году на реализацию социальных программ и благотворительные цели ММК планирует израсходовать свыше 600 млн рублей¹.

Пока чаще всего в такую работу предприятия вовлекаются муниципальными и региональными органами власти, что иногда может выглядеть как дополнительный социальный налог. Иногда у градообразующего предприятия нет другого выхода, кроме как поддерживать, к примеру, городскую инфраструктуру: если предприятие этим не займется, то условия жизни в данном населенном пункте могут стать неприемлемыми.

Новолипецкий металлургический комбинат (НЛМК) станет основным инвестором жилищно-коммунального хозяйства Липецка. НЛМК — градообра-

¹ См.: Новости металлургической отрасли. 2004. 11 мая.

Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы

зующее предприятие. Комбинат и предприятия ЖКХ учредили Липецкую энергетическую компанию (ЛЭК), при этом 51% акций ЛЭК достался НЛМК, 17% — МП «Липецкводоканал», по 16% — МП «Липецкэлектросети» и МП «Липецкие тепловые сети». Новая компания будет собирать платежи за воду, тепло и электроэнергию с населения и муниципальных предприятий, оформив в долгосрочную аренду имущество «Липецкводоканала», «Липецкэлектросетей» и «Липецких теплосетей», принадлежащее городу. По словам возглавившего ЛЭК директора топливно-энергетического комплекса НЛМК Владислава Смирнова, передавая эффективные управленческие и производственные технологии, комбинат решает социальные вопросы и улучшает деловой и инвестиционный климат в регионе. Для полного обновления фондов ЖКХ Липецка, износ которых составляет 60%, требуется 10 млрд руб. Городские власти вкладывают по 1 млрд руб. в год и рассчитывают на то, что комбинат удвоит эти инвестиции (чистая прибыль комбината за 2003 год превысила 36 млрд руб.) При этом предыдущие 10 лет НЛМК занимался тем, что избавлялся от социалки, доставшейся ему с советских времен. В прошлом году на содержание города были переданы последние социальные объекты НЛМК — несколько детских садов, а оставшийся в собственности комбината легкоатлетический манеж закрыт на ремонт на неопределенный срок¹.

В соглашениях о сотрудничестве между администрацией Архангельской области и ОАО «НК "Роснефть"» отражены все аспекты работы «Роснефти» в регионе, в том числе решение социальных вопросов области. Кроме социальных инвестиций, компания намерена решить вопрос об увеличении отчислений налогов в бюджет области. «Роснефть» также вложит 33 млн руб. в реконструкцию автомобильной дороги Архангельск — аэропорт «Архангельск», а также участка трассы Архангельск — Северодвинск².

«Сибирская угольная энергетическая компания» (СУЭК) заключает соглашения о социальном партнерстве с главами администраций городов и районов, где находятся ее предприятия. Так, по одному из пунктов соглашения, заключенного с администрацией Красноярского края, СУЭК должна принять участие в сносе ветхого жилья в поселке Дубинино³.

В ряде регионов в результате такой добровольно-принудительной системы возникают занимающиеся социальными проектами структуры, что свидетельствует о намечающемся оформлении социальных инициатив в отдельный вид деятельности и появлении в нем профессионалов. В Пермской области ежегодно проводятся «ярмарки социальных проектов», где представителям деловых кругов с целью привлечения финансирования предьявляется набор социальных

¹ См.: Коммерсант. 2004. 20 мая.

² По материалам ИА «Росбалт» от 16 мая 2004 года.

³ См.: Сегодняшняя газета (Красноярск). 2004. 5 мая.

Региональная элита в современной России

инициатив, одобренных и поддержанных на муниципальном или региональном уровне. Финансирование социальных проектов идет из двух источников: частично из местных или региональных бюджетов, частично за счет благотворительности или спонсорской помощи. Параллельно компания «ЛУКОЙЛ-Пермь» проводит собственный конкурс социальных и культурных проектов.

Значительную роль в реализации социальных проектов играет инициатива и добровольная помощь частных лиц и членов общественных объединений. Таким образом, муниципальные и региональные власти не только формируют социальный заказ на решение тех или иных социально значимых проблем, те или иные направления развития региона или муниципального образования, но и обеспечивают синергетический эффект объединения усилий власти, бизнеса и граждан.

Сегодня социальная деятельность предприятий чаще всего выражается в прямой финансовой поддержке детских театров, студий, программ по борьбе с наркоманией, программ помощи социально не защищенным группам. Отдельно можно выделить поддержку бизнесом религиозных организаций. Особым успехом пользуются конфессии, близкие по духу и задачам к философии компаний и их руководителей. Наиболее значительные пожертвования со стороны бизнеса поступают в адрес православной и мусульманской конфессий. Здесь бизнес также старается оказывать помощь напрямую, минуя фонды и другие посреднические организации. Помощь чаще всего выражается в финансировании сооружения новых храмов, оплате текущего их ремонта, поддержке воскресных школ и благотворительной деятельности религиозных организаций.

Все вышеописанное показывает, что своеобразный социальный договор между бизнесом, обществом и властью на местном уровне действует. Если подняться на федеральный уровень, то здесь появляется камень преткновения. Во-первых, выделяемые на благотворительность средства не облагаются налогом лишь в части, не превышающей 2% прибыли. Со стороны общества такие размеры социальной помощи вызывают упреки и рассматриваются как попытка бизнеса откупиться от справедливых (как считает общество) требований к себе. Во-вторых, не создан механизм, позволяющий бизнесу определить, какие социальные проблемы в общественном мнении наиболее значимы: борьба со СПИДом, борьба с туберкулезом, помощь здравоохранению в целом, а может быть, помощь образованию? При отсутствии системы приоритетов бизнес не может доказать эффективность своей социальной деятельности.

Такое положение дел требует внедрения социальных технологий, позволяющих, с одной стороны, определить приоритеты социальных инициатив, с другой — контролировать поступающие на их воплощение средства. Бизнес желает иметь рычаги реального контроля над расходованием средств, выделя-

Социально ориентированный бизнес в России: контуры формирующейся системы

емых на реализацию социальных целей. Сегодня же чаще всего бизнесу предлагается передать деньги в тот или иной фонд, после чего получить отчет о деятельности фонда представляется проблематичным, что вызывает сомнения в прозрачности и обоснованности распределения этих средств. Деятельность благотворительных фондов в последнее время была неоднократно дискредитирована в России. Достаточно вспомнить сомнительную, а часто и криминальную работу фондов, получивших экономические льготы от государства (спортивные фонды, фонды афганцев, поддержки государственных силовых структур). Поэтому бизнес пока больше заинтересован в прямом финансировании, с получением отчетов по итогам работы. Тем не менее опыт развитых стран показывает, что как раз фонды и благотворительные организации могут поднять работу по выявлению социальных приоритетов и реализации социальных программ на профессиональный уровень.

Разумеется, бизнес заинтересован и в обратной связи с обществом, выражающейся в признании значимости его социальной работы. Это является неотъемлемой частью возможного социального договора. Неудивительно, что бизнес в погоне за признанием (удовлетворительного механизма выражения которого пока тоже нет) вынужден расходовать средства на конкурсы, моделирующие ситуации чествования за разнообразные заслуги. Признание профессиональных достижений, благодарность за общественно полезные дела — оправдавший себя в веках механизм социального регулирования и стимулирования социальной деятельности бизнеса. Чтобы убедиться в этом, достаточно обратить внимание на здания градских больниц в Москве, которые выходят на Ленинский проспект: на их фронтонах указано, на чьи средства и когда они были построены. Акт благотворительности был совершен в начале XX века, а память о благотворителях живет до сих пор и будет жить, пока стоят возведенные их стараниями здания.

Вложение средств в развитие инфраструктуры необходимо рассматривать как вложение инвестиций в развитие человеческих ресурсов страны. Поэтому оценивать эффективность и обоснованность таких вложений надо так же, как оценивают любые другие инвестиции. Предположим, эти средства были бы направлены на простое увеличение заработной платы. В силу сегодняшнего экономического положения России результатом таких действий была бы инфляция или резкое увеличение импорта товаров из-за рубежа. Вложения в развитие социальной инфраструктуры не вызывают роста инфляции, а, наоборот, позволяют открывать дополнительные рабочие места и создавать дополнительный прибавочный продукт, улучшают условия жизни в населенном пункте, увеличивают заработную плату в смежных отраслях. Имеет смысл распространить налоговые льготы, предоставляемые на региональном и федеральном уровнях значимым коммерческим инвестиционным объектам, и на социальные инвестиции.

Региональная элита в современной России

Степень готовности бизнеса более активно участвовать в решении актуальных проблем общества на уровне местных сообществ можно проиллюстрировать результатами исследований по проблемам формирования социальной ответственности бизнеса¹.

1. Большинство предпринимателей проявляют готовность к участию в социально ориентированной деятельности, мотивируя ее потребностью в улучшении имиджа компании и налаживании отношений с властью.

2. Однако четкого понимания того, в чем заключается социальная ответственность бизнеса и каковы механизмы ее формирования, у большинства компаний еще не сложилось.

3. В ряде случаев благотворительность принимает вынужденный характер, становится, по выражению одного из предпринимателей, «торгом — нефтяная скважина в обмен на больницу, ларек в обмен на шприцы». В этой связи бизнес готов принимать на себя социальные обязательства, но хотел бы перейти к сотрудничеству, базирующемуся не на разовых личных договоренностях, а на четко структурированной и прозрачной системе стимулов и поощрений. В исследовании отмечается, что слабо налажены механизмы партнерской реализации социальных и благотворительных программ бизнеса. За редкими исключениями, идея объединения ресурсов разных секторов для развития местных сообществ пока не получила практического воплощения.

4. Лишь наиболее крупные компании на практике пытаются заниматься стратегическим планированием благотворительности, стремясь увязать благотворительные программы с долгосрочными планами своего развития.

Таким образом, можно говорить о том, что сегодня уже имеются основные предпосылки для решения поставленной проблемы — создания и развития механизмов консолидации бизнеса, общества и власти. Подчеркнем еще раз, что решение этой задачи возможно только при активной роли бизнеса. Но социально ответственный бизнес нуждается в социально ответственных обществе и государстве. Мы видим, что сегодня социальное партнерство достаточно активно развивается на муниципальном и региональном уровнях. Теперь общество и государство должны создать условия, позволяющие вовлечь бизнес в социальное партнерство и на федеральном уровне. Только после этого социальный договор между бизнесом и обществом в России можно будет считать заключенным.

¹ Нами использованы материалы, опубликованные на <http://www.urbanecomomics.ru>. Исследование «Факторы формирования социальной ответственности бизнеса на местном уровне» проведено фондом «Институт экономики города» в сотрудничестве с администрацией Пермской области, администрацией г. Челябинска, Челябинским центром общественных объединений и ресурсным центром «Живущая Арктика» (г. Магадан) при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках проекта «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста».

Ю. Полунин, В. Журавлева.

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне (по результатам исследования в 66 регионах)

В декабре 2002 — марте 2003 года Центром региональных прикладных исследований (ЦРПИ) Института ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ) в 66 регионах Российской Федерации было проведено исследование «Самые влиятельные люди России-2003». Аналогичный проект был осуществлен ЦРПИ совместно с журналом «Эксперт» в 2000 году¹. Целью исследования было определение самых влиятельных лиц России в контексте их участия в принятии ключевых политических и экономических решений на *региональном* уровне. Исследование базировалось на данных опроса региональных экспертов, затем эти данные были подвергнуты статистической обработке. Презентация результатов исследования, частично опубликованных в виде научного справочника², состоялась 26 февраля 2004 года на заседании клуба «Полития»³.

Выявленная авторским коллективом и примененная в ходе исследования уникальная шкала оценки факторов влиятельности позволила получить картину механизмов влиятельности как в *каждом* из регионов, так и в среднем по России.

Критерии, по которым оценивалось влияние конкретных персон в данном исследовании, включали в себя следующие параметры.

1. Объем контролируемых властных ресурсов (степень контроля над деятельностью органов исполнительной, законодательной и судебной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления). При оценке лица по данному критерию во внимание принималось следующее:

- уровень занимаемой должности в органах исполнительной, законодательной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях, в органах местного самоуправления и связанный с этой должностью объем властных полномочий;
- степень влияния на деятельность структур исполнительной, законодательной и судебной власти, силовые структуры.

¹ Частично его результаты были опубликованы в журнале «Эксперт» № 36 от 1 октября 2001 г.

² См.: Самые влиятельные люди России-2003. М.: ИСАНТ, 2004.

³ <http://www.politeia.ru/bulletins/26-02-04.html>

Региональная элита в современной России

- степень доступа к административному ресурсу как возможность использовать действенные рычаги власти и административно-экономические механизмы давления.

2. Объем контролируемых экономических ресурсов. При оценке лица по данному критерию во внимание принималось следующее:

- участие в распределении и контроле финансовых потоков;
- владение, доступ или распоряжение собственностью, капиталом, пакетами акций, финансовыми (в том числе бюджетными) средствами.

3. Личностные качества.

4. Объем и эффективность связей (контактов) во властных и бизнес-структурах. При оценке лица по данному критерию во внимание принималось следующее:

- *количество* связей (контактов);
- *весомость* связей (контактов);
- *качество* связей (через третьих лиц, на уровне знакомства, дружеские или родственные связи с влиятельными лицами).
- *результативность* связей, т. е. реальные возможности для лоббирования собственных интересов или интересов группы, к которой данное лицо принадлежит.

5. Степень контроля над влиятельными организациями — партиями, движениями, профсоюзами, местными религиозными организациями и др. При рассмотрении данного критерия учитывались, с одной стороны, *влиятельность самой организации*, стоящей за тем или иным лицом, а с другой — уровень контроля оцениваемого лица над этой организацией и, следовательно, возможность использовать ее в качестве ресурса *собственного* влияния.

6. Степень контроля над СМИ. При рассмотрении этого критерия учитывалась не только *степень* контроля влиятельным лицом региональных СМИ и интернет-изданий, но также *значимость и известность самих изданий*.

7. Общий уровень влиятельности (в политике или экономике). В данном случае эксплуатировалась способность человека создавать *общее* представление (мнение) об объекте, целостный образ предмета, лишенный детализации.

На базе этих параметров были разработаны измерительные шкалы, в которых в ходе интервью с экспертами в каждом из 66 включенных в исследование регионов оценивалась влиятельность конкретных лиц. Причем, поскольку были охвачены *разные* по своим политическим, географическим и демографическим характеристикам регионы, это впервые позволило сравнивать различные типы регионов на основании единой шкалы критериев влиятельности.

В списки лиц федерального уровня, опубликованные в справочнике, вошли только те фамилии, которые были названы не менее чем пятью эксперта-

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

ми в каждом регионе и не менее чем в четырех регионах. Это позволяет говорить о том, что мы имеем дело не со *случайным* совпадением или «фактором известности», а именно с *феноменом федерального влияния*.

Фамилии лиц, названных не менее чем пятью экспертами своего региона, составили список лиц регионального уровня, влиятельных в экономике отдельных субъектов РФ. Всего же по итогам исследования было выявлено 7706 влиятельных лиц, упомянутых экспертами хотя бы один раз, из них 6231 — в политике и 4963 — в экономике. (Следует оговориться, что последние две цифры не дают в сумме общего числа влиятельных лиц, так как 45% участников списка были названы влиятельными как в политике, так и в экономике.)

В данной статье рассматривается феномен экономического влияния в российских регионах под несколько другим, отличным от изложенного в справочнике углом зрения. Исследование, проведенное ИСАНТ в 66 регионах России, позволяет комплексно взглянуть на взаимодействие представителей экономической элиты не только на федеральном и региональном, но и на *межрегиональном* уровне. Под межрегиональным взаимодействием в данной работе понимается ситуация, когда одно и то же лицо оказывается влиятельным в экономике как минимум двух регионов. При этом субъекты Федерации, входящие один в другой (например, ХМАО и Тюменская область), будут рассматриваться нами как экономически самостоятельные, а все 66 субъектов РФ, задействованных в исследовании, составят единое «экономическое поле».

Поскольку влияние на российскую экономику Президента РФ В.В. Путина носит глобальный характер, его влияние на экономику регионов не рассматривалось.

При рассмотрении феномена влияния в экономике на межрегиональном уровне были использованы те же исходные данные (порядка 67 000 групп оценок, выставленных экспертами по 7 критериям). Для того чтобы увидеть более слабые связи межрегиональной влиятельности в экономике (связи на уровне влиятельных персон), рассматривались все лица, названные не менее чем тремя экспертами в каждом в регионе и не менее чем в двух регионах (при составлении списков, вошедших в справочник, использовались, как уже отмечалось, другие критерии). Список подобных лиц оказался не настолько обширен, как можно было ожидать. В итоговый список лиц, влиятельных в экономике не менее чем двух субъектов РФ, вошли 80 персон. При этом неравномерное распределение этих лиц по регионам позволяет объединить охваченные исследованием субъекты РФ в несколько групп.

Первая группа — регионы, в которых число влиятельных в экономике лиц больше 15. Если посмотреть на карту (рис. 1), можно увидеть, что под это определение подпадает большинство наиболее экономически активных субъектов РФ: сырьевые добывающие регионы, а также те, по которым прохо-

Региональная элита в современной России

дит экспортная «труба». Интересно также присутствие в числе наиболее ярко окрашенных регионов трех областей, являющихся «морскими воротами России»: Приморского края, Мурманской и Ленинградской областей. Концентрация интересов различных групп влияния в этих регионах настолько велика, что этот факт, который косвенно подтверждается данными нашего исследования, не вызывает никаких сомнений.

Рис. 1. Распределение (по количеству) лиц, названных экономически влиятельными на межрегиональном уровне, по субъектам РФ



Классификация регионов по принципу количества в них лиц, названных экспертами влиятельными на межрегиональном уровне, позволяет судить о степени включенности данного субъекта РФ в экономические процессы последних лет. Однако мы можем классифицировать регионы не только по *количественному*, но и по *качественному* основанию, проанализировав *состав* лиц, чье влияние проявляется в экономике двух и более регионов.

В основу принятой в данной статье классификации лиц, влиятельных в экономике регионов, положены два критерия:

- *механизм* формирования влиятельности (по двум зачастую трудноразделимым основаниям: качествам личности и специфике деятельности или должности влиятельного лица);
- число регионов, где проявляется влияние, а также косвенная оценка степени влияния в регионе (по среднему числу экспертов, назвавших данное ли-

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

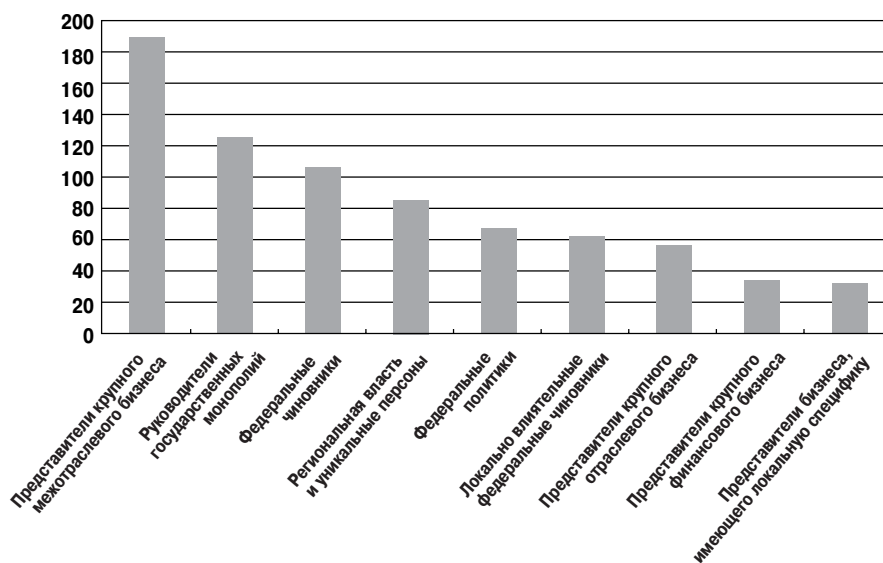
цо влиятельным).

На основании этих критериев были выделены группы влиятельных лиц и проведен кластерный анализ полученных данных, который показал, что некоторые группы можно объединить. В результате получились следующие группы, фактически олицетворяющие *типы* персональной влиятельности в регионах:

- представители крупного межотраслевого бизнеса,
- руководители государственных монополий,
- федеральные чиновники,
- представители региональной власти и уникальные персоны,
- общественные деятели,
- локально влиятельные федеральные чиновники,
- представители крупного отраслевого бизнеса,
- представители крупного финансового бизнеса,
- представители бизнеса, имеющего локальную специфику.

Число упоминаний представителей каждой групп как влиятельных в регионах приведено на рис. 2.

Рис. 2. Число упоминаний влиятельных лиц, объединенных в данную группу



Региональная элита в современной России

Как видно на рис. 2, по числу упоминаний группы влияния можно объединить в три класса. Первый класс образуют наиболее часто упоминаемые представители крупного бизнеса, являющегося структурообразующим для экономики России, — это группы крупного межотраслевого бизнеса и государственных монополий. Второй по упоминаемости класс образуют группы, представители которых не связаны напрямую с бизнесом, а влияют на экономику косвенно: федеральные чиновники, региональная власть, федеральные политики, локально влиятельные федеральные чиновники. Попадание федеральных политиков и уникальных персон в один класс с представителями власти свидетельствует о том, что они используют для влияния в экономике политическое влияние на власть. Класс наименее упоминаемых персон образуют представители крупного отраслевого бизнеса, крупного финансового бизнеса, бизнеса, имеющего региональную специфику.

Процентное распределение упоминаний лиц, представляющих каждую конкретную группу (рис. 3), позволяет детализировать общую картину. Представители класса крупного бизнеса упоминаются в 42% случаев; представители класса власти и политиков упоминаются также в 42% случаев, но этот класс образуют гораздо большее число персон. Представители отраслевого и регионального бизнеса упоминаются лишь в 16% случаев.

Рис. 3. Процентное соотношение типов деятельности



Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

«Барометр» влияния в региональной экономике дает представление и о характере распределения влияния в экономике России в целом. На момент исследования в российской экономике по степени влияния доминировали примерно равным образом представители сверхкрупного бизнеса и власти (федеральной, региональной, а также аффилированных с ней людей) — их суммарное влияние можно оценить примерно в 84%. Хотелось бы отметить пока крайне малое представительство в российских регионах крупного финансового бизнеса (5% от общего числа упоминаний). Можно выдвинуть две гипотезы, объясняющие этот феномен: слабая развитость финансового сектора на региональном уровне и отсутствие прозрачной структуры собственников акционерных компаний.

Для более детального анализа общей картины влияния в экономике российских регионов рассмотрим персональный состав каждой группы. Группы даны в порядке уменьшения числа упоминаний (фактически так, как они расположены на рис. 1). Лица, составляющие одну группу влияния, также расположены по принципу убывания (по числу регионов, где данное лицо названо влиятельным, а также по числу экспертов).

Таблица 1. Представители крупного межотраслевого бизнеса (за исключением чисто финансового бизнеса)

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где данное лицо названо влиятельным	Среднее в регионе число экспертов, назвавших данное лицо влиятельным
Ходорковский Михаил Борисович	Председатель правления ООО "ЮКОС-Москва", председатель совета директоров компании «РОСПРОМ»	45	11,4
Абрамович Роман Аркадьевич	Губернатор Чукотского автономного округа	39	8,6
Потанин Владимир Олегович	Председатель совета директоров ЗАО «Холдинговая компания "Интеррос"»	38	6,7
Алекперов Вагит Юсуфович	Президент ОАО «ЛУКОЙЛ»	35	12,2
Дерипаска Олег Владимирович	Генеральный директор ОАО «Русский алюминий», президент ИПГ «Сибирский алюминий»	32	9,3

Если судить по числу регионов, где представители данной группы названы максимальным количеством экспертов, они выглядят даже влиятельнее, чем представители федеральной исполнительной власти, а их «средняя влиятель-

Региональная элита в современной России

ность» (если рассматривать в качестве критерия таковой среднее в регионе число экспертов, назвавших то или иное лицо) выше. Контроль представитель этой группы над экономическими процессами на региональном уровне очень высок, выше, чем в среднем по всем рассматриваемым персонам. Наиболее сильным влиянием обладают М. Ходорковский и В. Алекперов. На наш взгляд, этот факт — не столько подтверждение зависимости российской экономики от экспорта нефти, сколько свидетельство сильной энергетической зависимости российских регионов. Не секрет, что влияние финансово-промышленных групп (ФПП) на процесс принятия ключевых экономических решений на региональном уровне в некоторых субъектах РФ зачастую гораздо сильнее, чем влияние федерального правительства, именно за счет цен на энергию и кредитования поставок ГСМ. Хрестоматийный пример — Волгоградская область, где зависимость губернатора-коммуниста Н. Максюты от компании «ЛУКОЙЛ», приведшей его к власти, гораздо более явная, чем влияние «товарищей по партии» или федеральной власти.

Таблица 2. Регионы, в которых представители группы крупного межотраслевого бизнеса наиболее часто названы влиятельными

Регион	Крупный межотраслевой бизнес
Москва	5
Красноярский край	5
Мурманская область	5
Нижегородская область	5
Новгородская область	5
Новосибирская область	5
Ростовская область	5
Самарская область	5
Ставропольский край	5
Тюменская область	5
Ханты-Мансийский автономный округ	5
Башкортостан	4
Иркутская область	4
Калининградская область	4
Карелия	4
Кемеровская область	4

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

Костромская область	4
Мордовия	4
Омская область	4
Свердловская область	4
Татарстан	4
Тульская область	4
Читинская область	4
Чувашия	4
Ярославская область	4
Архангельская область	3
Астраханская область	3
Белгородская область	3
Бурятия	3
Ивановская область	3
Коми	3
Краснодарский край	3
Курская область	3
Московская область	3
Пермская область	3
Приморский край	3
Саха (Якутия)	3
Смоленская область	3
Тамбовская область	3
Тверская область	3
Ульяновская область	3

Вторую по влиятельности в регионах группу лиц образуют нынешние и бывшие руководители государственных монополий: ОАО «Газпром», ОАО «Транснефть» и РАО «ЕЭС».

Региональная элита в современной России

Таблица 3. Руководители государственных монополий

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число названных данное лицо экспертов
Чубайс Анатолий Борисович	Председатель правления, член совета директоров РАО «ЕЭС России», сопредседатель партии «Союз правых сил» (СПС)	66	17,3
Миллер Алексей Борисович	Председатель правления ОАО «Газпром»	50	9,7
Вайншток Семен Михайлович	Президент ОАО «Транснефть»	6	5,0
Вяхирев Рэм Иванович	Председатель совета директоров ОАО «Газпром»	3	4,7

Если мы проанализируем персональный состав второй группы, то увидим, что степень влияния А. Чубайса на экономику субъектов РФ значительно выше, чем у остальных его «коллег по цеху». А. Чубайс — единственный, кто был назван непосредственно влияющим на экономику каждого региона, где проводилось исследование. И по числу регионов, и по степени влияния в регионе он значительно опережает главу «Газпрома» А. Миллера.

Присутствие Р. Вяхирева в списке можно объяснить сохраняющимися личными связями этого некогда мощного газпромовского «зубра». Спустя год после отставки бывший глава «Газпрома» был назван экспертами влиятельным только в трех регионах: Тюменской и Иркутской областях (основной добывающей вотчине «Газпрома», где у Вяхирева, похоже, остались личные бизнес-интересы) и Пензе, откуда родом его родители.

На наш взгляд, преимущество Чубайса перед остальными персонами, упомянутыми в этой группе, обусловлено тремя факторами (которые, в свою очередь, можно рассматривать как *составляющие* влияния): мощной технологической инфраструктурой вверенного его заботам холдинга, представительства которого есть во всех регионах РФ, менеджерскими связями, а также связями на политическом уровне. В отличие от главы РАО «ЕЭС», руководители других государственных монополий не располагают обширным политическим и управленческим опытом. В распоряжении А. Миллера и С. Вайнштока лишь один, и то гораздо менее мощный по сравнению с РАО «ЕЭС», рычаг влияния — технологическая инфраструктура. Особенно ярко этот тезис подтверждается на примере С. Вайнштока. Если посмотреть на карту регионов, в которых это лицо названо влиятельным, можно проследить линию экспортного нефтепровода, вверенного заботам главы ОАО «Транснефть»: Тюмен-

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

ская область, ХМАО, Татарстан — добыча, Москва — головной офис компании, Псковская и Ленинградская области — экспортные «ворота» России.

Таблица 4. Регионы, в которых руководители государственных монополий наиболее часто называются влиятельными

Регион	Руководители государственных монополий
Тюменская область	4
Москва	3
Ленинградская область	3
Псковская область	3
Татарстан	3
Ханты-Мансийский автономный округ	3

Еще одна группа лиц (или еще один «тип влиятельности» на межрегиональном уровне) — это представители федеральной власти.

Таблица 5. Федеральные чиновники

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Касьянов Михаил Михайлович	Председатель Правительства РФ	29	7,1
Греф Герман Оскарович	Министр экономического развития и торговли РФ, председатель совета Центра стратегических разработок	28	6,3
Кудрин Алексей Леонидович	Заместитель Председателя Правительства РФ, министр финансов РФ	27	5,3
Волошин Александр Стальевич	Руководитель Администрации Президента РФ	23	6,0

По числу регионов, где данные лица непосредственно влияют на принятие ключевых экономических решений, эта группа «проигрывает» таким влиятельным представителям элиты, как А. Чубайс, А. Миллер, М. Ходорковский, Ю. Лужков, Р. Абрамович, В. Потанин, В. Алекперов, О. Дерипаска. Парадоксально, но факт: на персональном уровне правительство «держит» экономику

Региональная элита в современной России

регионов хуже, чем упомянутые выше лица. Отдельный феномен — министр финансов А. Кудрин, который упоминается в числе лиц, определяющих экономическую погоду в регионе, чаще, чем представители группы крупного финансового бизнеса. По-видимому, здесь проявляется как зависимость многих регионов от федеральных финансов (дотационные регионы), так и личные качества А. Кудрина и его вес в правительстве.

Таблица 6. Регионы, в которых федеральные чиновники наиболее часто названы влиятельными

Регион	Общероссийские федеральные чиновники
Кемеровская область	4
Кировская область	4
Коми	4
Костромская область	4
Красноярский край	4
Орловская область	4
Сахалинская область	4
Ставропольский край	4
Ханты-Мансийский автономный округ	4
Алтайский край	3
Астраханская область	3
Бурятия	3
Волгоградская область	3
Воронежская область	3
Курганская область	3
Курская область	3
Мордовия	3
Мурманская область	3
Новгородская область	3
Приморский край	3
Свердловская область	3
Хабаровский край	3

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

Наиболее интересная группа влиятельных лиц — представители регионального уровня власти и уникальные персоны, влияние которых в российских регионах трудно объяснить какими-то однозначными, очевидными факторами.

Таблица 7. Представители региональной власти и уникальные персоны

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Лужков Юрий Михайлович	Мэр, премьер правительства г. Москвы	40	8,6
Березовский Борис Абрамович	Предприниматель	22	4,8
Шаймиев Минтимер Шарипович	Президент Республики Татарстан	7	3,7
Кобзон Иосиф Давидович	Депутат ГД ФС РФ	4	8,5
Яковлев Владимир Анатольевич	Губернатор, председатель правительства г. Санкт-Петербурга	4	4,5
Хлопонин Александр Геннадьевич	Губернатор Красноярского края	3	13,0
Тулеев Аман Гумирович	Губернатор Кемеровской области	2	20,5
Аяцков Дмитрий Федорович	Губернатор, председатель правительства Саратовской области	2	12,5
Собянин Сергей Семенович	Губернатор Тюменской области	2	4,5

Эта группа получена в результате кластерного анализа путем слияния трех отдельных групп, что свидетельствует о том, что в механизмах влияния упомянутых в таблице лиц есть много общего, несмотря на очевидные различия в их должностном статусе. Общее, что, на первый взгляд, объединяет этих лиц в одну группу, — уникальность и масштаб личности. Причем следует отдельно оговориться, что и в данном случае речь идет о реальной влиятельности на региональном уровне, а не просто об известности данного лица, как может показаться на первый взгляд. Тот факт, что «предпринимателя» Б. Березовского назвали экономически влиятельным в трети субъектов РФ, — яркое тому подтверждение.

Очень показателен в этом отношении и феномен Ю. Лужкова, уровень влиятельности которого в российских регионах (среднее число экспертов) лишь

Региональная элита в современной России

незначительно уступает уровню влияния главы ОАО «Газпром» А. Миллера. При этом сравнивать государственную монополию, имеющую развитую общероссийскую инфраструктуру с «ОАО "Москва"», по меньшей мере, некорректно... На наш взгляд, феномен Ю. Лужкова можно объяснить совокупностью двух немаловажных факторов: личной деловой хваткой столичного мэра, подкрепленной финансовой и потребительской мощью Москвы.

Таблица 8. Регионы, в которых представители региональной власти и уникальные персоны наиболее часто названы влиятельными

Регион	Региональная власть и уникальные персоны
Москва	4
Читинская область	3
Хабаровский край	3
Татарстан	3
Саратовская область	3
Приморский край	3
Мурманская область	3
Курская область	3
Красноярский край	3
Ханты-Мансийский автономный округ	2
Удмуртия	2
Тюменская область	2
Тульская область	2
Смоленская область	2
Саха (Якутия)	2
Пензенская область	2
Краснодарский край	2
Костромская область	2
Кемеровская область	2
Карелия	2
Калужская область	2
Ивановская область	2
Бурятия	2
Белгородская область	2
Алтайский край	2

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

Еще одна группа лиц — федеральные политики, обладающие, на наш взгляд, *личным* экономическим влиянием в конкретных российских регионах.

Таблица 9. Федеральные политики

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Жириновский Владимир Вольфович	Депутат ГД ФС РФ, член фракции «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)», заместитель Председателя ГД ФС РФ, член Комиссии ГД по подготовке к рассмотрению ГД проекта Трудового кодекса РФ	16	5,1
Немцов Борис Ефимович	Депутат ГД ФС РФ, руководитель фракции СПС, член Комитета ГД по законодательству	15	4,3
Примаков Евгений Максимович	Депутат ГД ФС РФ, член фракции «Отечество – Вся Россия», член Комитета ГД по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, президент Торгово-промышленной палаты РФ	11	4,5
Вольский Аркадий Иванович	Президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП)	8	5,1
Зюганов Геннадий Андреевич	Депутат ГД ФС РФ, председатель фракции КПРФ в ГД ФС РФ, председатель ЦК КПРФ, председатель движения «Народно-патриотический союз России», председатель Союза коммунистических партий-КПСС (СКП-КПСС)	4	4,8
Хакамада Ирина Муцуовна	Депутат ГД ФС РФ, заместитель руководителя фракции СПС	4	3,5
Явлинский Григорий Алексеевич	Депутат ГД ФС РФ, руководитель фракции «ЯБЛОКО»	4	3,0
Селезнев Геннадий Николаевич	Депутат ГД ФС РФ, член фракции КПРФ, председатель ГД ФС РФ, председатель Парламентского собрания Сообщества Белоруссии и России, председатель лево-демократического движения «Россия»	3	5,7
Ельцин Борис Николаевич	Бывший Президент РФ	2	4,0

Региональная элита в современной России

Данная группа наиболее разнородна и сложнее, чем остальные, поддается интерпретации. Из вошедших в эту группу лиц лишь глава Торгово-промышленной палаты РФ Е. Примаков и президент РСПП А. Вольский обладают потенциалом влияния, связанным с должностным статусом. Остальные персоны обладают скорее теньвыми, чем публичными, механизмами влияния.

Таблица 10. Регионы, в которых федеральные политики наиболее часто названы влиятельными

Регион	Федеральные политики
Костромская область	5
Приморский край	5
Саратовская область	5
Читинская область	4
Кемеровская область	3
Мордовия	3

Следующая группа лиц — федеральные чиновники, которых мы условно назвали *локально* влиятельными, просто в силу того, что «охват» ими российских регионов не столь масштабен, как у других представителей федеральной власти, объединенных в третьей группе.

Таблица 11. Локально влиятельные федеральные чиновники

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Шойгу Сергей Кужугетович	Министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	7	5,3
Фадеев Геннадий Матвеевич	Министр путей сообщения РФ	6	6,2
Зурабов Михаил Юрьевич	Председатель правления Пенсионного фонда РФ	6	5,8
Починок Александр Петрович	Министр труда и социального развития РФ	6	4,0
Кириенко Сергей Владиленович	Полномочный представитель Президента РФ в Приволжском ФО	5	9,0

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

Гордеев Алексей Васильевич	Заместитель Председателя Правительства РФ, министр сельского хозяйства РФ	5	5,8
Игнатьев Сергей Михайлович	Председатель Центрального банка РФ	5	5,8
Наздратенко Евгений Иванович	Председатель Государственного комитета РФ по рыболовству	4	9,0
Матвиенко Валентина Ивановна	Заместитель Председателя Правительства РФ	4	4,8
Грызлов Борис Вячеславович	Министр внутренних дел РФ	3	5,0
Клебанов Илья Иосифович	Министр промышленности, науки и технологий РФ	3	4,7
Юсуфов Игорь Ханукович	Министр топлива и энергетики РФ	3	3,3
Костин Андрей Леонидович	Председатель правления ОАО «Внешторгбанк»	2	6,5
Румянцев Александр Юрьевич	Министр РФ по атомной энергии	2	5,0
Христенко Виктор Борисович	Заместитель Председателя Правительства РФ	2	3,0

На наш взгляд, влияние в данном случае проявляется через связи двух уровней: либо отраслевые полномочия (как, например, у А. Гордеева, А. Румянцева), либо личные связи (С. Кириенко) и связи по «происхождению» (Е. Наздратенко).

Таблица 12. Регионы, в которых локально влиятельные федеральные чиновники наиболее часто названы влиятельными

Регион	Локально влиятельные федеральные чиновники
Тверская область	6
Кемеровская область	5
Кировская область	5
Приморский край	5
Нижегородская область	4
Пензенская область	4
Сахалинская область	4
Бурятия	3
Москва	3
Удмуртия	3

Региональная элита в современной России

Представители крупного *отраслевого* бизнеса отличаются от группы крупного межотраслевого бизнеса заметно меньшим числом регионов, где проявляется их влияние.

Таблица 13. Представители крупного отраслевого бизнеса

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Бендукидзе Каха Автандилович	Генеральный директор ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» (группа «Уралмаш-Ижора»)	10	9,1
Мордашов Алексей Александрович	Генеральный директор ОАО «Северсталь-групп»	7	15,6
Богданов Владимир Леонидович	Президент ОАО «Нефтяная компания "Сургутнефтегаз"»	7	9,9
Вексельберг Виктор Феликсович	Генеральный директор ОАО «СВАЛ», председатель правления ОАО «ТНК», председатель совета директоров ЗАО «Ренова»	6	9,2
Мисевра Олег Анатольевич	Председатель совета директоров ОАО «Востсибуголь», президент Сибирской угольной энергетической компании «Байкал-Уголь»	5	8,6
Кукес Семен Григорьевич	Президент, председатель правления ОАО «Тюменская нефтяная компания»	5	8,4
Богданчиков Сергей Михайлович	Президент ОАО «Нефтяная компания "Роснефть"», председатель Совета директоров ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз»	4	9,8
Каданников Владимир Васильевич	Председатель совета директоров ОАО «АвтоВАЗ»	4	7,5
Боллоев Таймураз Казбекович	Генеральный директор ОАО «Пивоваренная компания "Балтика"»	3	18,0
Козицын Андрей Анатольевич	Генеральный директор ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» (ОАО «УГМК»)	3	11,7
Абрамов Александр Григорьевич	Президент ООО «ЕвразХолдинг», член совета директоров ОАО «Нижнетагильский металлургический комбинат», член совета директоров ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат»	3	9,0

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

Число регионов, где влиятельны представители данной группы, несколько меньше, чем у представителей федеральных ФПГ. По масштабу влиятельность этих лиц носит более локальный характер, хотя по степени она такая же, как и у представителей крупного межотраслевого бизнеса. Региональная специфика влияния этих лиц во многом связана с технологической спецификой их бизнеса. А. Абрамов, А. Козицин, В. Каданников названы непосредственно влияющими на принятие экономических решений в тех регионах, где расположены контролируемые ими предприятия.

Таблица 14. Регионы, в которых представители крупного отраслевого бизнеса наиболее часто названы влиятельными

Регион	Крупный отраслевой бизнес
Москва	7
Тверская область	5
Свердловская область	4
Санкт-Петербург	3
Ленинградская область	3
Вологодская область	2
Иркутская область	2
Коми	2
Нижегородская область	2
Тюменская область	2
Ханты-Мансийский автономный округ	2

Интересна, на наш взгляд, ситуация с представителями крупного *финансового* бизнеса.

Региональная элита в современной России

Таблица 15. Представители крупного финансового бизнеса

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Фридман Михаил Маратович	Председатель совета директоров ОАО «Альфа-Банк»	9	7,1
Казьмин Андрей Ильич	Президент, председатель правления Сберегательного банка РФ	6	7,0
Коган Владимир Игоревич	Президент ЗАО «Банковский дом "Санкт-Петербург"», председатель наблюдательного совета ОАО «Промстройбанк»	5	9,0
Пугачев Сергей Викторович	Председатель совета директоров ООО «Международный промышленный банк» (Межпромбанк)	5	6,4
Авен Петр Олегович	Президент ОАО «ИКБ "Альфа-Банк"»	5	4,4
Мамут Александр Леонидович	Председатель наблюдательного совета АКБ «МДМ-Банк»	3	3,7
Рыдник Юрий Евгеньевич	Президент ОАО «Балтонэксим Банк»	2	10,5

По данным исследования, география регионов, где эти люди названы влиятельными, далеко не самым полным образом совпадает с границами их финансовых империй. Наиболее яркий пример — МДМ-Банк, располагающий филиалами более чем в 30 регионах. При этом глава этой структуры А. Мамут назван экономически влиятельным только в трех из них (Москве, Волгоградской области и Ставропольском крае).

Таблица 16. Регионы, в которых представители крупного финансового бизнеса наиболее часто названы влиятельными

Регион	Крупный финансовый бизнес
Москва	5
Тверская область	4
Воронежская область	2
Санкт-Петербург	2
Ленинградская область	2
Ростовская область	2

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

Представители последней группы названы влиятельными только в двух регионах.

Таблица 17. Представители бизнеса, имеющего локальную специфику

Ф.И.О.	Основная должность	Число регионов, где названо данное лицо	Среднее в регионе число назвавших данное лицо экспертов
Брынцалов Владимир Алексеевич	Депутат ГД ФС РФ, член фракции «Единство», член Комитета ГД по бюджету и налогам	2	17,0
Быков Анатолий Петрович	Депутат Законодательного собрания Красноярского края	2	14,5
Клюка Федор Иванович	Генеральный директор ОАО «Стойленская нива»	2	11,5
Евтушенков Владимир Петрович	Председатель совета директоров ЗАО «Акционерная финансовая корпорация "Система"»	2	10,5
Смушкин Захар Давидович	Председатель совета директоров ЗАО «Илим Палл»	2	8,0
Михалков Никита Сергеевич	Председатель Союза кинематографистов РФ, кинорежиссер, актер	2	6,5
Недорослев Сергей Георгиевич	Президент группы «КАСКОЛ»	2	5,0
Гуцериев Михаил Сафарбекович	Президент ОАО «НГК "Славнефть"»	2	3,0
Аветисян Владимир Евгеньевич	Генеральный директор ОАО «Средневолжская межрегиональная управляющая энергетическая компания»	2	14,0
Пиотровский Михаил Борисович	Директор Государственного музея «Эрмитаж»	2	14,0
Санько Валентин Михайлович	Генеральный директор ОАО «Северная энергетическая управляющая компания», депутат Законодательного собрания Вологодской области	2	13,0
Спасский Игорь Дмитриевич	Генеральный директор НПО «Рубин»	2	12,0
Алферов Жорес Иванович	Депутат ГД ФС РФ, член фракции КПРФ, член Комитета ГД по образованию и науке	2	10,0
Сабадаш Александр Витальевич	Член совета директоров ЗАО «Ливиз»	2	10,0

Региональная элита в современной России

Аладушкин Александр Николаевич	Председатель совета директоров ОАО «Производственное объединение "Ленстройматериалы"»	2	6,0
Совмен Хазрет Меджидович	Президент ЗАО «Золотодобывающая компания "Полюс"» (Красноярский край), Президент Республики Адыгея	2	6,0

В данной группе много «питерских» представителей: М. Пиотровский, И. Спасский, Ж. Алферов, А. Сабадаш, А. Аладушкин. Это не случайно, поскольку в качестве одного из классифицирующих признаков мы заложили число регионов, где данное лицо названо влиятельным. Экономическая интеграция двух субъектов РФ: Санкт-Петербурга и Ленинградской области — настолько велика, что дифференцировать влияние конкретных лиц в каждом из них зачастую не представляется возможным. Этот же эффект виден и в табл. 18, где оба региона являются лидерами по числу локально влиятельных персон.

Таблица 18. Регионы, в которых представители локального бизнеса названы влиятельными

Регион	Локальный бизнес
Санкт-Петербург	6
Ленинградская область	5
Тверская область	3
Ульяновская область	3
Архангельская область	2
Вологодская область	2
Москва	2
Красноярский край	2
Белгородская область	1
Краснодарский край	1
Московская область	1
Нижегородская область	1
Самарская область	1
Смоленская область	1
Тамбовская область	1

Следует оговориться, что отнесение некоторых персон к той или иной группе влияния достаточно условно и не всегда абсолютно. В данном случае

Некоторые особенности влияния экономической элиты на межрегиональном уровне

достаточно условно выглядит в группе персон, бизнес которых имеет локальную специфику, Х. Совмен, влияние которого в Республике Адыгея обусловлено не столько его статусом бизнесмена, сколько политической должностью главы региона.

Сказанное справедливо и по отношению к бывшему главе «Газпрома» Рэму Вяхиреву. Мы включили его в одну группу с представителями других государственных монополий, хотя оценить, насколько существенную роль в данном конкретном случае играет должностной статус по сравнению с личными качествами человека, достаточно сложно.

В заключение отметим, что в этой статье мы умышленно отказались от исчерпывающих трактовок полученных результатов, уделив основное внимание их представлению, так сказать, в первоизданном виде. Материал, полученный в ходе исследования, настолько обширен, что даже часть его, представленная здесь, дает массу возможностей для интерпретаций. Мы надеемся, что эти данные окажутся полезными для анализа феномена влияния в региональной экономике, который может быть проведен под разными углами зрения другими специалистами.

Для заметок

Для заметок

Региональная элита в современной России

Подписано в печать 19.04.2005
Печать офсетная

Фонд «Либеральная миссия»
101990 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (095) 923 33 13, 924 26 25
Факс: (095) 923 28 58