

---

## **Трансформация системы власти-собственности в России: региональный аспект. Могут ли регионы начать свой путь к модернизации<sup>1</sup>**

Н.М. ПЛИСКЕВИЧ\*

\*Плискевич Наталья Михайловна – старший научный сотрудник, Институт экономики РАН, заместитель главного редактора журнала «Общественные науки и современность». Адрес: 119049, Москва, Мароновский пер., д. 26. E-mail: ons@naukaran.ru

**Цитирование:** Pliskevich N. (2015) The Transformation of ‘Power-Ownership’ Relations in Russia: Would Regions Pave the Path Towards Modernization? *Mir Rossii*, vol. 24, no 2, pp. 89–104 (in Russian)

*Во второй части цикла статей автор, опираясь на анализ предложенной схемы административной, экономической и силовой вертикалей власти, рассматривает принципиальную возможность осуществления социально-экономической модернизации на территории отдельных регионов страны. Автор показывает, что в рамках выстроенной системы власти-собственности, не выходя за общие рамки ее требований, региональные элиты, тем не менее, имеют шанс продвинуться в совершенствовании «порядков ограниченного доступа» до уровня, пограничного с требованиями, предъявляемыми к «порядкам открытого доступа» и «зрелому государству». Основными в этом являются стремление местных элит выйти за рамки рентоориентированной экономики и создание на своей территории условий для развития современных видов производств, а значит, и сопутствующих им социальных отношений.*

В предыдущей статье цикла [Плискевич 2015] было показано, что выстроенная в России в 2000-х гг. вертикаль власти представляет собой вариант институциональной системы власти-собственности, причем в усложненном по сравнению с предшествующими институционализациями этой системы варианте. По сути, вместо одной иерархически организованной вертикали мы получили три – административную, экономическую и силовую. При этом, согласно отечественным тра-

---

<sup>1</sup> Данная статья является продолжением [Плискевич 2015].

дициям, каждая этих вертикалей образует систему пирамид и встроенных в них пирамидок, образуемых на более низких уровнях иерархии и имеющих, помимо общих, собственные интересы (см. рис. [Плискевич 2015, с. 19]). Соприкосновение этих пирамид в одной точке – в их вершинах – не может компенсировать общую рассогласованность действий всей управленческой конструкции. В результате вместо простоты управленческой вертикали с ее четкими принципами господства и подчинения мы получили весьма сложную и неповоротливую управленческую систему.

Причем сложность выстроенной управленческой конструкции не соответствует как сложности современного общества, так и стоящим перед ним задачам развития и в экономическом, и в социальном, и в культурном аспектах. Много-сложность системы власти-собственности ориентирована на укрепление и поддержание *status quo* в рентоориентированной экономике, а это блокирует интенции развития не только социокультурного, но и экономического, и особенно научно-технического.

В то же время выстроенная в стране система власти-собственности представляет собой пример «большого», «рыхлого» государства. И хотя важнейшим условием успешности проведения реформ, как известно, является наличие сильного государства, в российской ситуации, где каждый регион и по размерам, и по ресурсам сопоставим с отдельной страной, можно предположить, что такой общей рыхлостью при желании могли бы воспользоваться модернизационно ориентированные региональные элиты. То есть возникает вопрос: могут ли отдельные регионы, учитывая общую слабость государства, осуществлять на своей территории преобразования, ведущие к постепенному размыванию «порядков ограниченного доступа» и переходу к «порядкам открытого доступа», или (в другой терминологии) к созданию условий для мутации системы власти-собственности как в рамках региона, так и в стране в целом?

Разумеется, проблема в данном случае оказывается еще более сложной, нежели задача модернизации социально-экономического и политического устройства всей страны, проводимая согласованно как центральным, так и региональным руководством. И вряд ли допустимо в данном случае говорить о возможности демонтажа системы власти-собственности или построения «зрелого государства» с «порядками открытого доступа» в каком-либо отдельно взятом регионе. Но выстраивание системы мер, способствующих вызреванию общественных отношений такого уровня, когда появляются условия для перехода к «порядкам открытого доступа», создания системы неформальных связей и институтов (коль скоро формальные оказываются заблокированы центральной властью), работающих сначала на внедрение технологических инноваций, а затем и инициирование перемен в социальной и культурной жизни региона, представляется реальным. Причем для целей модернизации важно создание набора именно «неформальных институциональных ограничений, служащих надежным средством против возникновения жестких монополий в любых обличиях», хотя «создание таких ограничений является в большей степени делом случая, чем целенаправленных усилий» [Норт 2010, с. 242].

Можно также предположить, что деятельность по созданию таких условий, которые способствовали бы вызреванию «порядков открытого доступа» и выработке модернизационно ориентированных формальных и неформальных норм и правил, в целом должна способствовать продвижению общества к тем «пороговым

условиям», которые Д. Норт и его коллеги сформулировали для элит, как необходимое условие движения к «зрелому государству». Думается, что это требование следует также дополнить мерами по формированию «пороговых условий» для общества, которое должно оказаться способным откликнуться на модернизационный вызов (подробнее см. [Плискевич 2013; Pliskevich 2014]). Возникает вопрос: возможен ли, и если да, то в какой ситуации, процесс вызревания «пороговых условий», требующихся для перехода к «порядкам открытого доступа» (или мутации системы власти-собственности), который стартует не на вершине выстроенной вертикали власти, а на ее более низких этажах? То есть возможны ли в нашей стране реформы, получающие первичный импульс «снизу»?

Казалось бы, вся история нашей страны свидетельствует о том, что реформаторские импульсы шли здесь только «сверху» и при этом, как правило, увязали в «народной толще», перерабатывающей спущенные «сверху» сигналы и своим сопротивлением открывающей путь контрреформам. Не отрицая такого варианта развития событий, автор полагает, что произошедшая в последние десятилетия глобализация и экономической, и социальной, и культурной жизни подвела значительную часть общества к принятию ценностей модернизированного мира. И если сложившиеся в стране формальные и особенно неформальные отношения все еще диктуют в качестве рационального один тип поведения, то одновременно в нем уже активно складываются другие, желательные, образцы, которые в случае изменения общей ситуации могут стать основой перестройки общественных отношений.

Такое предположение основывается прежде всего на том, что, согласно данным Европейского социального исследования, ценностная структура российского населения отнюдь не противостоит ценностной структуре других европейских стран, особенно тех, которые, как и мы, проходят период постсоциалистической трансформации. Например, Н.И. Лапин отмечает: «С одной стороны, в России многие ценности находятся на краю ценностного пространства; впрочем, и они оказываются отнюдь не в одиночестве, а по соседству с ценностями населения не только ряда восточноевропейских, но и некоторых западных стран. С другой стороны, совокупность ценностей, или ценностный кластер, с которым соотносит себя почти половина россиян (48%), одновременно является самым большим кластером общеевропейского ценностного пространства (36% всех европейцев); для 10 из 20 стран ЕС он, как и для России, является лидирующим, а в Португалии, Словакии и Румынии с ним соотносят себя свыше половины населения (соответственно 51%, 52% и 60%)» [Россия в Европе 2009, с. 51].

Таким образом, данные Европейского социального исследования подтвердили, что наша страна по своей системе ценностей принадлежит к европейской семье. В то же время сегодня «в целом Россия находится на сложной, рискованной грани между удовлетворительным и тормозящим инновационное развитие соотношением ценностно-мотивационных векторов населения страны как социетального сообщества» [Лапин 2009, с. 45].

Европейское социальное исследование подтвердило тот факт, что население каждой европейской страны по своим ценностным ориентациям и, соответственно, отношению к модернизационным процессам неоднородно. Были выделены четыре группы (кластера), тяготеющие к тому или иному набору базовых ценностей. Причем в каждой стране присутствуют группы населения из всех кластеров, т.е. в любой стране можно встретить, скажем, и модернизационно ориентированные,

и патерналистски-охранительски ориентированные группы. Специфика ценностной картины каждой страны зависит от того, какие из выделенных групп в ней преобладают и в какой конфигурации все эти группы сочетаются между собой.

Россия в целом заняла лидирующее место в одном из кластеров с наиболее высокими показателями ценностей сохранения и самоутверждения, которые, согласно методике данного исследования, не способствуют развитию модернизационной активности [Россия в Европе 2009, с. 255–260]. Однако при этом нельзя забывать и тот факт, что сама Россия крайне неоднородна. Так, Н.В. Зубаревич выделила на отечественном пространстве «четыре России»<sup>2</sup> с разными условиями жизни, социально-экономическими возможностями, потенциалом развития и т.п. [Зубаревич 2012]. Соответственно, в разных «Россиях» окажется разное соотношение людей, которых можно отнести к тем или иным ценностным кластерам. И если для «первой России» это соотношение явно смещается в сторону более продвинутых в модернизационном отношении кластеров, то для третьей и четвертой – сдвиг будет в сторону доли населения, приверженного антимодернизационным ценностям сохранения и самоутверждения.

Все это не может не сказаться на ходе формирования «пороговых условий» для общества, необходимых для давления на местные элиты, которое призвано подтолкнуть их к принятию в своей деятельности принципов, ведущих к становлению «пороговых условий» перехода к «порядкам открытого доступа» для элит. Можно предположить, что условия для такого давления «снизу» на местные элиты станут более интенсивно развиваться в «первой России», т.е. в наиболее крупных городах, жизнь в которых в значительной степени завязана на ситуацию, характерную для постиндустриального, информационного этапа социально-экономического развития. Именно там с наибольшей интенсивностью сегодня идут процессы формирования гражданского общества, пусть и деформируемые условиями институциональной структуры власти-собственности, вынуждающей людей из соображений рациональности и даже просто безопасности действовать в антимодернизационном ключе. Но в целом эти процессы способствуют появлению институтов гражданского контроля над представителями разных этажей пирамид вертикали власти, а значит, деформации институтов власти-собственности с их гипертрофированным государственным контролем.

То есть можно ожидать, что в городах «первой России» «снизу» будет зреть наиболее интенсивный спрос населения на переход к «порядкам открытого доступа». Причем он может и не носить политического характера, а касаться, например, проблем социально-экономической или культурной жизни того или иного сообщества. Однако и такое, неполитическое, давление ощущается внутри вертикалей власти-собственности как опасное. Не случайно в последние годы один за другим принимаются законы, резко ограничивающие деятельность НКО, волонтерских объединений, усиливающие государственный контроль над любыми видами негосударственной активности населения.

В то же время давления «снизу» на элитные группы с требованием изменения порядков, утвердившихся в рамках выстроенных структур вертикали власти, мож-

---

<sup>2</sup> Первая Россия – города-миллионники с населением до 0,5 млн чел.; вторая – города с населением в основном 50–250 тыс.; третья – Россия мелких городов, поселков и сельской местности; четвертую Россию составляют слаборазвитые республики Северного Кавказа и юга Сибири, имеющие свою специфику, не зависящую от размеров поселений.

но ожидать и со стороны «второй» и «третьей» России<sup>3</sup>. Это связано с провалом региональной политики Центра, направленной на поддержку депрессивных регионов с целью выравнивания по социально-экономическому положению субъектов Федерации. Такой подход во многом был результатом исторически сложившихся в советский период представлений об эффективной региональной политике как политике выравнивания уровней развития регионов за счет их индустриализации (см. [Экономика переходного периода 2008, с. 1254]). Несмотря на все усилия, ситуация в этой сфере после начала реформ лишь ухудшалась: так, если в 1998 г. душевое производство ВВП в 10 наиболее экономически развитых регионах России превышало среднестатистический уровень в 2,5 раза, в 2000 г. – в 3,2 раза, у экономических аутсайдеров отставание от среднестатистических показателей выросло с 3,3 до 3,5 раз [Экономика переходного периода 2008, с. 1255–1256].

Усугубление экономического неравенства регионов, как показывают международные исследования, в целом характерно для стран догоняющего развития, где обычно гораздо быстрее развиваются те государства, которые обладают конкурентными преимуществами, обеспечивающими успех страны на глобальном рынке. Экономическое неравенство регионов влечет за собой неравенство доходов их жителей и, как следствие, стремление наиболее активной и мобильной части населения перебраться из отсталых в более перспективные регионы. Это, в свою очередь, ведет к усилению застоя и дальнейшей деградации регионов-аутсайдеров.

Правда, в последние два года наблюдается смягчение неравенства регионов России по доходам населения, обусловленное политикой опережающего роста оплаты труда в бюджетной сфере, как реакция на требования одного из пунктов предвыборной программы В.В. Путина. Однако в основании этого процесса лежит не выравнивание экономического развития регионов, а перераспределение рентных доходов, причем возникшие обязательства региональных властей в деле повышения зарплат работников бюджетной сферы в значительном числе случаев превышают их бюджетные возможности.

Бюджеты регионов оказались перегруженными социальными обязательствами: в 2013 г. доля социальных расходов достигла почти двух третей всех расходов региональных бюджетов. В результате растет их дефицит, регионы все больше залегают в долги, рушится стабильность бюджетной системы субъектов РФ [Зубаревич 2013, с. 58–59]. Проблему пытаются решить за счет и существенного сокращения занятых в бюджетной сфере с одновременным резким увеличением нагрузки на оставшихся. Еще один метод – проведение счетных манипуляций, с помощью которых занижается показатель средней зарплаты по региону как основа для начисления бюджетных зарплат. Немалую роль играет и перераспределение расходных статей бюджета в пользу зарплатных приоритетов прежде всего за счет инвестиций как в социальные, так и в инфраструктурные и производственные проекты, что означает снижение перспектив экономического развития региона.

Наконец, важным источником средств для покрытия растущих расходов по выплате возросших зарплат бюджетникам стали займы. Однако сложившаяся ситуация усугубляется сегодня уже не только экономической стагнацией, как это было лишь год назад, но и полномасштабным кризисом. В этих условиях такая нагрузка на региональные бюджеты таит опасность неплатежеспособности.

<sup>3</sup> В данном случае автор опускает «четвертую Россию», так как там процессы осложнены комплексом национальных отношений, борьбой ярко выраженных этнических кланов.



В сочетании с попытками уменьшить фактические выплаты и одновременными оптимистичными рапортами о выполнении президентского задания она ведет к сокращению занятости в бюджетной сфере, что, в свою очередь, спровоцирует рост региональной безработицы и в результате приведет к новому росту регионального неравенства по доходам населения [Зубаревич 2013, с. 59].

Подобные обстоятельства вполне способны спровоцировать всплеск серьезного недовольства, вплоть до социальных волнений в наиболее депрессивных регионах. При этом надо учитывать, что народное возмущение хотя и оказывается направленным против региональных или даже общегосударственных представителей вертикали власти, не способно поколебать саму суть конструкции властисобственности (или «порядков ограниченного доступа»); опасность оно может представлять лишь для конкретных чиновников. Но даже при самых серьезных волнениях, вызванных резким ухудшением материального положения населения либо несправедливостью перераспределительных процессов, их результатом, скорее всего, будет не подталкивание элит в сторону модернизации общества и началу перехода к «порядкам открытого доступа», а новая, неоднократно встречавшаяся в нашей истории попытка «инверсионного прорыва к некоторому утопическому состоянию». Тем более что «эффективно управлять модернизацией в условиях «замороженного общества» (каковым и стала выстроенная конструкция вертикали власти – Н.П.) невозможно, так как невозможно одновременно обеспечить и изменение общества и его неизменность» [Ахиезер 2006, с. 77].

По сути, перед нашей страной сегодня стоит парадоксальная, несовместимая по своим направлениям задача – одновременное обеспечение модернизации и стабильность общества. А.С. Ахиезер считает: «Само серьезное отношение общества к этой двойственной задаче, элементы которой исключали друг друга, и есть важнейшее проявление раскола» [Ахиезер 2006, с. 77]. В истории России он видел наивысшую остроту раскола в противоречии между традиционной и либеральной суперцивилизациями, т.е. между требованиями модернизации общества и охранительства, консервации старых форм, которая проявляется в разных сферах, – между народом и властью, властью и духовной элитой, интеллигенцией и народом, монополией на дефицит и товарно-денежными отношениями, между группами, противоположным образом реагирующими на проекты реформаторов, и т.д. [Ахиезер 1998, с. 391]. Тут проявляется глубинный антагонизм между культурой общества и сложившимися в нем социальными отношениями, когда российское общество «встало перед проблемами, сложность которых превышала возможности сложившегося механизма управления, его культурного основания» [Ахиезер 2006, с. 77].

В то же время сложившаяся ситуация открывает новые возможности для модернизации. Правда, это происходит в условиях, когда регионы получили непосильную для большинства из них социальную нагрузку, а у Центра все более ограничены ресурсы для помощи региональным властям в решении их проблем (причем эти возросшие социальные обязательства были приняты регионами по приказу Центра). В этих обстоятельствах Центр во имя поддержания социальной стабильности может проявить готовность пожертвовать частью своей важнейшей несущей конструкции – «монополией на дефицит». То есть монополией на финансирование нужд региона через проходящие через него перераспределительные конструкции. Он готов способствовать созданию условий для стимулирования в регионах экономической деятельности вообще, и прежде всего – инновацион-

ной. Однако здесь его намерения сталкиваются с качеством того управленческого корпуса, которым комплектовалась вертикаль власти в последние десятилетия.

Еще в середине 2000-х гг. в России был проведен ряд исследований российской элиты, которые позволили составить представление о ее качественном составе. Так, Л.Д. Гудков, Б.В. Дубин и Ю.А. Левада по итогам своего анализа сделали вывод, что, говоря о российской властной элите, правомернее характеризовать ее не как «элиты», а как «квазиэлиты». Она удерживается «лишь лояльностью вышестоящему начальству, от которого она полностью зависит и расположения которого всячески ищет... Положение такой «элиты» не зависит или в очень слабой степени зависит от компетентности и деловой квалификации управленческого персонала» [Гудков, Дубин, Левада 2007, с. 206].

Немного позже М.Н. Афанасьев провел специальное исследование «элит развития», под которыми он понимал представителей рейтинговых и статусных социальных групп, связанных с предоставлением населению самых востребованных хозяйственных и публичных услуг, исключив из ее состава «элиты господства» (олигархов, государственных верховников и тесно связанных с ними глав крупных корпораций). По мнению М.Н. Афанасьева, «элиты развития» сознают необходимость серьезных преобразований в стране и даже способны их возглавить, однако при этом абсолютно не готовы к самостоятельным, несанкционированным «сверху» шагам в данном направлении [Афанасьев 2009, с. 19–20].

М.Н. Афанасьев выявил как в Центре, так и в регионах представителей «элиты развития», осознающих необходимость проведения в стране в целом и в их регионах в частности реформ, направленных на модернизацию экономики и общества. Однако важный недостаток этой группы заключается в том, что она, во-первых, не имеет властных полномочий соответствующего уровня, а во-вторых, не способна проявить собственную инициативу, начать действовать без приказа «сверху». Это, впрочем, естественно: правила игры выстроенной вертикали власти не предполагают, что какое-либо серьезное действие может начаться без согласования с Центром. Поэтому можно признать справедливым утверждение, что «в современной России нет ключевого фактора, способного заставить Центр пересмотреть действующую модель региональной политики и федерализма, а именно: способности и желания региональных элит драться за новые полномочия» [Стародубцев 2013]. Это утверждение принимает и Н.В. Зубаревич, полагающая, что не только российские власти, но и территориальные и городские сообщества современной России не готовы к переменам: на всех уровнях «преобладает старый революционный принцип – все отнять и поделить» [Зубаревич 2013, с. 60].

Однако нельзя не признать, что современная российская реальность демонстрирует и существенные исключения из сказанного. Самое яркое из них – Калужская область, ранее один из депрессивных регионов. После прихода на губернаторский пост А.Д. Артамонова, осознавшего, что без развития современного производства и инновационных проектов область не сможет выбраться из бедственного состояния, там удалось сделать многое. Очевидно, надо отдать должное не только желанию губернатора преломить ситуацию, но и его дипломатическим способностям, благодаря которым было получено разрешение «наверху» на внедрение многих инвестиционных проектов. В результате Калужская область стала одним из привлекательных для инвесторов не нефтегазовых регионов России, а в рейтинге губернаторов, ежеквартально проводимых Фондом развития гражданского общества, возглавляемым К. Костиным – одним из бывших видных

сотрудников Администрации президента РФ, А.Д. Артамонов от опроса к опросу уверенно занимает второе место, уступая лишь главе нефтегазового Ямало-Ненецкого АО. Этот рейтинг, как утверждают его разработчики, строится на основе мнения избирателей (опросов населения) и экспертных оценок о состоянии денежных доходов и расходов населения в регионах, рейтингов социального самочувствия населения ФОМ и оценок СМИ<sup>4</sup>.

Но в целом исследователи констатируют, что в отношениях Центра и регионов господствует принцип пирамид системы власти-собственности. Так, Р.Ф. Туровский – один из ведущих исследователей проблем регионализма – на обсуждении ситуации в стране через год после последних президентских выборов констатировал: с одной стороны, Центр «провинциализирует Россию, с губернаторами заигрывают и опираются на них, с другой стороны, пользуясь их лояльностью, Центр стремится выжать из них максимум ресурсов. Под это создана новая оценка эффективности региональной власти» [Политическая ситуация и общественные настроения 2013]. То есть по-прежнему господствует охранительная в отношении выстроенной конструкции власти-собственности тенденция.

В то же время вследствие этой тенденции все больше будет входить в противоречие необходимость расширения доходной базы. Если в предыдущее десятилетие рентоориентированная структура пирамид вертикали власти развивалась прежде всего за счет быстрого роста нефтегазовых доходов, а также доходов от других значимых видов отечественного экспорта – металлов, удобрений и т.п., цены на которые постоянно росли, – то сегодня ситуация изменилась. Прежде всего речь идет о резком падении цен на нефть – основного источника доходов государства. В такой ситуации Центр вынужден будет положительно откликаться на инициативы «снизу» по развитию на территориях новых инвестиционных проектов, смягчая при их согласовании свои как формальные, так и неформальные (по сути – коррупционные) требования.

При этом, очевидно, реакция разных пирамид выстроенной вертикали власти на эти потребности регионального развития будет различной в зависимости от степени их рентоориентированности: представляется, что наиболее рентоориентированной в данной конструкции выступает силовая пирамида. Причем основная проблема состоит в том, что вписанные в нее субъекты отношений власти-собственности могут достаточно быстро фиксировать новые точки развития и (если экстраполировать массовую логику их деятельности в предшествующие годы) стремиться незамедлительно получить ренту с ростков этих новаций. Результатом таких неформальных, но вполне утвердившихся в нашем обществе практик обычно становится сворачивание нового бизнеса, который в подобных условиях становится нерентабельным. При этом важно уточнить, что представители данной вертикали не несут ответственности за экономическое развитие подведомственных им территорий, за рост уровня жизни населения, повышение занятости и т.д.

Спасением в каждом конкретном случае может стать защита от возможного произвола со стороны либо административной вертикали, заинтересованной в развитии территории, либо от экономической вертикали, если продукция таких инновационных производств оказывается выгодной для входящих в эту вертикаль потребителей. Хотя здесь успех зависит прежде всего от «веса» лиц,

<sup>4</sup> См. «Российская газета», 3 июня 2014 г.



стоящих у вершин административной или экономической пирамид и лоббирующих жизненно необходимые для регионов изменения. Наконец, немаловажное значение могут иметь спущенное «сверху» вертикали жесткое требование соблюдения формальных правил и реальное преследование внутри силовой вертикали тех, кто продолжает использовать неписанные неформальные практики для извлечения дополнительных рентных доходов. По сути, налаживание такого действенного контроля над представителями силовой вертикали как со стороны лиц, находящихся на вершине пирамид, так и по горизонтали со стороны включенных в административную и экономическую пирамиды будет означать начало процесса усиления государства. Поскольку сила государства, в частности, состоит в создании условий для четкого соблюдения закона и неукоснительных санкций для нарушающих его, это прямая функция силового блока. В России же этот блок, выделившись в особую силовую вертикаль, *de facto* пренебрегает этими обязанностями, если они входят в противоречие с интересами участвующих в ней силовиков.

У других вертикалей (административной и экономической) отношение к инноваторам двойственное. С одной стороны, сам факт попадания в одну из этих вертикалей означает возможность участия в распределении и природной, и административной ренты, равно как и получение гарантированной доли. К тому же сама структура вертикалей системы власти-собственности предполагает определенные, привычные для всех участников принципы управления. С другой стороны, именно на эти вертикали возложены функции развития территорий, создания достойных условий жизни, роста доходов населения, развития современных производств, создания новых рабочих мест и т.п. Поэтому в случаях, когда стоящие во главе соответствующих пирамид и пирамидок чиновники не хотят довольствоваться тем, что возможно получить в рамках общей перераспределительной системы, они начинают проявлять инициативу по поискам инвесторов, создавать для них благоприятные условия, ограждать от претензий могущественных представителей других вертикалей, пресекать действия конкурентов (например, включенных в экономическую вертикаль или имеющих «крышу» в силовой вертикали, или, если речь идет о связанных с экономической вертикалью бизнесах, то ограждение их от нападков и администраторов, и силовиков), улаживать отношения с вышестоящими представителями своей вертикали и т.д.

Такие действия, с одной стороны, должны вписываться в общие правила, установленные в рамках существующих пирамид вертикали власти; в противном случае они сразу будут пресечены. Но, с другой стороны, подобная деятельность способствует развитию внутри рентоориентированной экономики очагов экономики, ориентированной на развитие, на интенсификацию производства, на инновации. Она может восприниматься адептами рентоориентированного поведения как расширяющая потенциал и возможности снятия ренты с новых объектов в будущем. Однако в то же время внедрение в общую схему отношений, нацеленных на извлечение прибыли на основе собственной производственной, а особенно – инновационной деятельности, не связанной с получением ни административной, ни природной ренты, начинает исподволь деформировать классическую конструкцию власти-собственности. Точно так же, как в свое время попытки оживить советскую экономику за счет внедрения товарно-денежных отношений в ее структуру привели не к повышению ее эффективности, а к деформации ее основных несущих конструкций, окончившейся, как известно, крахом советской системы.

В то же время такое встраивание элементов инновационной современной экономики в общую конструкцию системы власти-собственности способно создавать внутри нее зародыши институтов и отношений, приближающихся к тем, которые принято считать «порядками открытого доступа». Тем самым такое развитие событий открывает путь к эволюционной мутации системы власти-собственности в систему «зрелого государства». Кроме того, здесь просматривается попытка сгладить разрыв между сложностью конструкции системы власти-собственности с ее вертикалями власти и многогранностью современного общества, в свою очередь встроенного в неоднозначные отношения со всем современным миром и глобальной экономикой.

Такие сдвиги в общественных отношениях и даже в культуре фиксируются во многих странах, вступивших на путь модернизации, и именно изменения в культуре являются основополагающими в процессе перехода к современному «зрелому государству». И здесь важно указать, как подчеркивают Д. Норт и другие ученые, на поведение элит и их реальный потенциал (не только властных элит, но и неформальных, духовных лидеров общества). Например, Л. Харрисон констатирует: «Обычно изменения в культуре происходят при совпадении двух факторов: (1) наличие руководителей с прогрессивными идеями и (2) наличие кризиса или уникальной возможности. Это в той или иной степени наблюдается во всех случаях успешных реформ...» [Харрисон 2008, с. 190].

Восприятие новых технологий, если инноваторы получают возможность широко внедрять их в регионах, несет с собой не только освоение их населением с чисто производственной точки зрения, но и «знакомство с более современными, более эффективными методами, в том числе и методами мышления», новыми способами «понимания мира, жизни, социальных отношений и политики» [Харрисон 2008, с. 201]. Кроме того, создание новых производств, которое потребует работников нового качества, с неизбежностью приведет к росту внутрирегиональной дифференциации в оплате труда, а потому и к росту массовости стремления повысить квалификацию с тем, чтобы войти в мир современного производства. Это, в свою очередь, способствует и росту уровня жизни, и связанным с этим культурным изменениям в целом. Д. Лал отмечает, что «как только стимулы для приобретения квалификации приведут к накоплению необходимого объема человеческого капитала, уровень жизни должен повыситься даже у тех, кто находится на самой нижней ступеньке пирамиды распределения доходов» [Лал 2010, с. 220].

В то же время, как правило, поддерживаемые властями технологические инновации отнюдь не автоматически ведут за собой соответствующие изменения социокультурного пласта модернизации – ключевого аспекта в движении общества от господства системы власти-собственности с «порядками ограниченного доступа» к «зрелому государству» с «порядками открытого доступа». И тут ученые фиксируют, что «негативное влияние на эффективность процессов модернизации оказывают не измеряемые статистикой несоответствия между целями-функциями модернизации и возникающими институциональными структурами российского общества» [Лапин, Беляева 2013, с. 341]. С их точки зрения, одинаково отрицательное влияние на развитие модернизационных процессов оказывают и «*нелегитимные либеральные экономические институты*, практически близкие временам первоначального накопления капитала, с одной стороны, и то, что *сжимается пространство общественно-политических свобод граждан*» –

с другой [Лапин, Беляева 2013, с. 341–342]. По сути, оба эти компонента вписываются во вновь выстроенную в стране систему власти-собственности с ее вертикалью власти, которая стремится ограничить свободу всех, не входящих в нее, равно как и строго регламентировать действия встроенных в вертикали. При этом для вписанных в нее она сохраняет неформальные отношения, выходящие за рамки формально законодательно регулируемых, которые на поверхности выступают как «нелегитимные либеральные экономические институты» [Лапин, Беляева 2013, с. 341].

Важно отметить, что в последние годы группа ученых Института философии РАН под руководством Н.И. Лапина проводит исследование модернизации российских регионов по методике, которая создана китайскими учеными, возглавляемыми профессором Хэ Чуаньци (см. [Лапин 2011]). Эта методика позволяет на основе разработанных индексов определить уровень первичной (индустриальной), вторичной (информационной) и интегральной (комплексной) модернизации в разных странах и регионах мира, а также выявить направление модернизационного движения каждой из 131 входящих в исследование стран в их сопоставлении. Например, расчеты, проводимые в течение 2000-х гг., зафиксировали, что все указанные индексы в России за этот период росли. Так, интегральный индекс (средняя величина – 55) вырос с 2006 по 2010 г. с 59 до 66 баллов, «но из-за более успешной конкуренции других стран Россия поднялась по данному показателю лишь на одну ступень (с 37 на 36 место)» [Лапин, Беляева 2013, с. 19].

Авторы исследования видят причину такого относительного отставания России по сравнению с другими странами в резкой неравномерности развития регионов страны, которая существовала и в советский период, но еще более усугубилась в постсоветский. При этом ими особо подчеркивается, что ориентация на технологическую модернизацию явно недостаточна, а воздействие уровня технологической модернизации региона на его социокультурное развитие «не безусловно и не прямолинейно» [Лапин, Беляева 2013, с. 358]. Важный вывод этих ученых состоит в том, что «социокультурная модернизация в России тормозится сохранением авторитарных методов управления в ущерб правовым, демократическим, неразвитостью гражданского общества. Повсеместно ярко выражена тенденция сращивания власти и бизнеса, правовая незащищенность малого и среднего предпринимательства и индивидуальных предпринимателей» [Лапин, Беляева 2013, с. 359].

Для такого типа развития, констатируют авторы исследования, «характерен акцент на наращивание объемов инвестиций при слабости инновационных секторов и снижении роли науки и собственных технологических наблюдений». В результате в экономике регионов сокращается численность научных кадров, роль исследований и разработок, причем «не без направляющего влияния как раз тех государственных органов, которые должны отвечать за развитие этих сфер экономики» [Лапин, Беляева 2013, с. 360].

Неоднократно подчеркивалось, что если государство заинтересовано в развитии экономики страны и росте благосостояния ее населения, оно должно содействовать развитию институтов гражданского общества (см., например, [Политическая экономия России 2010, с. 442]). Можно сказать, что потребности руководителей регионов в новых источниках доходов ведут к расширению контактов с бизнесом, а бизнес, чтобы обеспечить себе более устойчивую переговорную позицию, создает разного рода бизнес-ассоциации, в том числе и как коллективного представителя их интересов на переговорах с представителями

вертикали власти. Такие инициативы являются важным элементом развития отечественного гражданского общества, причем не столь болезненно воспринимаемого властью, как разного рода ассоциации и объединения, занятые общественной деятельностью и особенно деятельностью, близкой к политической. По мнению А.А. Яковлева, «принципиальным для дальнейшей траектории развития российского общества становится вопрос о том, насколько власть (представленная сегодня в основном высшей федеральной бюрократией, силовиками и крупным бизнесом) сможет выстроить механизмы конструктивного диалога и взаимодействия с более широкими группами в элите, включая не только средний бизнес, но также региональные элиты и руководителей крупных бюджетных организаций» [Яковлев 2013, с. 13].

Однако успех диалога в данном случае зависит во многом от силы государства (не как от источника давления и произвола, а как от института, способного четко исполнять свои функции, что, как было отмечено выше, является огромной проблемой для современной российской конструкции вертикали власти). Слабые же государственные организации «не в состоянии адекватно воспользоваться специфическими ресурсами частных предприятий и бизнес-ассоциаций – обобщенной информацией, обобщенной компетенцией, институциональной силой и потенциалом кооперации» [Зудин 2013, с. 16].

Слабое государство, когда оказывается не способным вести продуктивный диалог с представителями гражданского общества, прежде всего бизнеса, либо прервет его силовыми методами, либо вновь произойдет перехват «монополии на дефицит» более низкими ступенями иерархии традиционной структуры власти-собственности. В других терминах этот процесс можно сформулировать, например, так: «В таких условиях децентрализация способна приводить к расширению локальных партикуляристски-ориентированных (неопатримониальных) патронажно-клиентских сетей...» [Зудин 2013, с. 16].

Таким образом, традиционная для России конструкция власти-собственности, обретшая в последние полтора десятилетия форму вертикали власти, не соответствует задачам развития страны ни в целом, ни в региональном масштабе. Импульсы развития способны вылиться в реальные эффективные проекты лишь при ощутимой инициативе «снизу», которая, как правило, вынуждена пробиваться сквозь бесчисленные бюрократические преграды и неформальные (часто коррупционные) препоны. Сложившаяся система властных пирамид не соответствует сложности модернизационных задач, и это несоответствие, усугубляемое сложностью самой конструкции, делает государственную машину еще более неповоротливой и слабой.

Но реформы может проводить лишь сильное государство, которое не боится передавать часть нужных для общества функций гражданским объединениям и частным лицам (как по горизонтали, так и по вертикали). Поэтому требования корректировки сложившейся институциональной структуры предполагают действие государственных органов строго в рамках закона, невзирая на личности, в рамках четко определенных законом компетенций обезличенных институтов при реальной подконтрольности обществу силовых структур. Но это и есть необходимые для перехода к «зрелому государству» «пороговые условия», о которых пишут Д. Норт и его коллеги. И представляется, что роль активности российских регионов в этом процессе – как региональных элит, так и всего населения – трудно переоценить.

## Литература

- Афанасьев М.Н. (2009) Российские элиты развития: запрос на новый курс. М.: Фонд «Либеральная миссия».
- Ахиезер А.С. (1998) Россия: критика исторического опыта (Социокультурная динамика России). Т. II. Теория и методология. Словарь. Новосибирск: «Сибирский хронограф».
- Ахиезер А.С. (2006) Специфика российской истории // Ахиезер А.С. Труды. М.: Новый хронограф. С. 23–154.
- Гудков Л.Д., Дубин Б.В., Левада Ю.А. (2007) Проблема «элиты» в сегодняшней России. Размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия».
- Зубаревич Н. (2013) Неравенства доходов населения: пространственная проекция // Pro et contra. № 6. С. 48–60.
- Зубаревич Н. (2012) Социальная дифференциация регионов и городов // Pro et contra. № 4–5. С. 135–152.
- Зудин А.Ю. (2013) Государство и бизнес в России (Опыт применения концепции Норта–Уоллиса–Вайнгаста). Статья 2. Тенденции развития отношений между государством и бизнесом // Общественные науки и современность. № 3. С. 5–18.
- Лал Д. (2010) Похвала империи. Глобализация и порядок. М.: Новое издательство.
- Лапин Н.И. (2009) Ценности «сохранение – открытость изменениям» и сетевые инновационные институты // Общественные науки и современность. № 5. С. 37–51.
- Норт Д. (2010) Понимание процесса экономических изменений. М.: ВШЭ.
- Лапин Н.И. (ред.) (2011) Обзорный доклад о модернизации в мире и в Китае (2001–2010). М.: «Весь Мир».
- Лапин Н.И., Беляева Л.А. (ред.) (2013) Проблемы социокультурной модернизации регионов России. М.: Институт философии РАН.
- Плискевич Н.М. (2013) Возможности трансформации в России и концепция Норта–Уоллиса–Вайнгаста. Статья 2. Пороговые условия перехода для общества // Общественные науки и современность. № 6. С. 45–60.
- Плискевич Н.М. (2015) Трансформация системы власти-собственности в России: региональный аспект. Реформы и качество государства // Мир России. № 1. С. 8–30.
- Политическая ситуация и общественные настроения в России. Год после выборов: начало застоя или временное затишье (2013)? // Фонд «Либеральная миссия» // <http://www.liberal.ru/articles/6169>
- Политическая экономия России: динамика общественного договора в 2000-х годах (2010). М.: Институт национального проекта «Общественный договор».
- Россия в Европе. По материалам международного проекта «Европейское социальное исследование» (2009). М.: Academia.
- Стародубцев А. (2013) Нужно быть смелым, или Почему российские регионы не получают значимых полномочий // Неприкосновенный запас. № 5 // [www.magazines.russ.ru/nz/2013/5/3s/html](http://www.magazines.russ.ru/nz/2013/5/3s/html)
- Харрисон Л. (2008) Главная истина либерализма. Как политика может изменить культуру и спасти ее от самой себя. М.: Новое издательство.
- Экономика переходного периода. Очерки экономической политики. Экономический рост 2000–2007 (2008). М.: «Дело» АНХ.
- Яковлев А.А. (2013) В поисках новой социальной базы, или Почему российская власть меняет отношение к бизнесу // Общественные науки и современность. № 2. С. 5–14.
- Pliskevich N. (2014) Transformation Chances in Russia and the North-Wallis-Weingast Concept. Doorstep Transition Condition for Society // Social Sciences, no 3, pp. 20–37.



## The Transformation of ‘Power-Ownership’ Relations in Russia: Would Regions Pave the Path Towards Modernization?

N. PLISKEVICH\*

\***Nataliya Pliskevich** – Senior Researcher, Institute of Economics, RAS; Deputy Chief Editor of ‘Social Sciences and Modernity’ (academic journal). Address: 26 Maronovskii Lane, Moscow, 119049, Russian Federation. E-mail: ons@naukaran.ru

**Citation:** Pliskevich N. (2015) The Transformation of ‘Power-Ownership’ Relations in Russia: Would Regions Pave the Path Towards Modernization? *Mir Rossii*, vol. 24, no 2, pp. 89–104 (in Russian)

### Abstract

This article continues the discussion raised in the previous issue (*Mir Rossii* No.1 2015)<sup>5</sup>. In particular, it dwells on the following question: Is it possible to promote a transition from ‘limited access orders’ to ‘open access orders’ and ‘mature states’ within a separate region, given the current institutional and political context in Russia as a whole?

The author further develops her conception of the pyramidal ‘power-ownership’ system in Russia by introducing an additional dimension (parallel to three levels: federal, regional and municipal), i.e. three ‘verticals’ that penetrate each of the system’s levels. The first ‘vertical’ is administrative power that is synonymic with government and legislative structures (both of which represent a single unit in Russia, in spite of the formal division). The second ‘vertical’ encompasses the economic dimension: i.e. the centralized state control over major corporations, both state-owned and private. The third ‘vertical’ is represented by security structures (including the military), which is completely independent from public control at each of the system’s levels. Each of these verticals is relatively autonomous, although they may intersect at the top level, and this paradoxical situation leads to extremely low manageability of the system as a whole.

The author argues that this situation gives good opportunities to regional elites, who can safely experiment with institutional change, albeit within the limits imposed by the ‘power-ownership’ system. If such a change were attempted by several regions, this could push the whole system towards modernization. An important incentive for such change is currently provided by the lack of financial resources in Russia’s regions and deteriorating living standards.

**Keywords:** modernization, power-property, the concept of North-Wallis-Weingast, weak state, the power vertical, vertical administrative, economic vertical, power vertical, regional policy

---

<sup>5</sup> Pliskevich N. (2015) The Transformation of ‘Power-Ownership’ Relations in Russia: a Regional Perspective on the Reforms and the Quality of the State. *Mir Rossii*, vol. 24, no 1, pp. 8–34.

## References

- Afanasyev M.N. (2009) *Rossiyskie elity razvitiya: zapros na novyi kurs* [The Development of Russian Elite: a Demand for a New Deal], Moscow: Fond «Liberal'naya Missiya».
- Akhiezer A.S. (1998) *Rossiya: kritika istoricheskogo opyta (Sotsiokulturnaya dinamika Rossii). T.I. Teoriya i metodologiya. Slovar* [Russia: a Critique of Historical Experience (the Sociocultural Dynamics of Russia). Vol.II. Theory and Methodology. Dictionary], Novosibirsk: Sibirskii khronograf.
- Akhiezer A.S. (2006) Spetsifika rossiiskoi istorii [The Particularities of Russia's History]. Akhiezer A.S. *Trudy* [Proceedings], Moscow: Novyi khronograf, pp.23–154.
- Gudkov L.D., Dubin B.V., Levada Y.A. (2007) *Problema «elity» v segodnyashnei Rossii. Razmyshleniya nad rezul'tatami sotsiologicheskogo issledovaniya* [The Problem of 'Elites' in Russia. Reflections Based on Sociological Observations], Moscow: Fond «Liberal'naya Missiya».
- Ekonomika perekhodnogo perioda. Ocherki ekonomicheskoi politiki. Ekonomicheskii rost 2000–2007* (2008) [Economics of Transition. Essays in Economic Policy. Economic Growth 2000–2007], Moscow: «Delo» ANH.
- Harrison L. (2008) *Glavnaya istina liberalizma. Kak politika mozhet izmenit' kulturu i spasti ee ot samoi sebya* [The Central Liberal Truth. How Politics Can Change a Culture and Save It From Itself], Moscow: Novoe izdatel'stvo.
- Lal D. (2010) *Pokhvala imperii. Globalizatsiya i poryadok* [In Praise of Empires. Globalization and Order], Moscow: Novoe izdatel'stvo.
- Lapin N.I. (2009) Tsennosti “sokhranenie – otkrytost' izmeneniyam” i setevye innovatsionnye instituty [The Values of 'Conservatism' and 'Openness to Change' and Network Innovation Institutions]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 5, pp. 37–51.
- Lapin N.I. (ed.) (2011) *Obzornyi doklad o modernizatsii v mire i Kitae (2001 – 2010)* [China Modernization Report Outlook (2001–2010)], Moscow: «Ves' mir».
- Lapin N.I., Belyaeva L.A. (eds.) (2013) *Problemy sotsiokulturnoi modernizatsii regionov Rossii* [Problems of Social and Cultural Modernization of Russia's Regions], Moscow: Institute philosophy RAN.
- North D. (2010) *Ponimanie protsessov ekonomicheskikh izmenenii* [Understanding the Process of Economic Change], Moscow: HSE.
- Pliskevich N.M. (2013) Vozmozhnosti transformatsii v Rossii i kontseptsiya North-Wallis-Weingast. Statiya 2. Porogovye usloviya perekhoda dlya obshchestva [The Possibility of Transformation in Russia and the Concept of North–Wallis–Weingast. Article 2: The Threshold Conditions for Societal Transition]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 6, pp. 45–60.
- Pliskevich N. (2014) Transformation Chances in Russia and the North-Wallis-Weingast Concept. Doorstep Transition Condition for Society. *Social Sciences*, no 3, pp. 20–37.
- Pliskevich N.M. (2015) Transformatsiya sistemy vlasty-sobstvennosti v Rossii: regionalnyy aspekt. Reformy i kachestvo gosudarstva [The Transformation of 'Power-Ownership' Relations in Russia: a Regional Perspective on the Reforms and the Quality of the State]. *Mir Rossii*, no 1, pp. 8–30.
- Politicheskaya situatsiya i obshchestvennye nastroyeniya v Rossii. God posle vyborov: nachalo zastoya ili vremennoe zatish'e? (2013) [The Political Situation and Public Attitudes in Russia. One Year after the Elections: the Beginning of Stagnation or Temporary Cooling?]. *Fond «Liberal'naya missiya»*. Available at: <http://www.liberal.ru/articles/6169>, accessed 22 January 2015.
- Politicheskaya ekonomiya Rossii: dinamika obshchestvennogo dogovora v 2000 godakh* (2010) [The Political Economy of Russia: the Change of Social Contract in the 2000s.], Moscow: Institut Nacionalnogo Proecta «Obshchestvennyi dogovor».
- Rossiya v Evrope. Po materialam mezhdunarodnogo proekta «Evropeiskoe sotsial'noe issledovanie»* (2009) [Russia in Europe. Evidence from the International Project 'European Social Survey'], Moscow: Academia.

- Starodubtcev A. (2013) Nuzhno byt' smelym, ili Pochemu possiiskie regiony ne poluchayut znachimikh polnomochii [The Need for Courage, or Why Russian Regions Cannot Extend their Power]. *Neprikosnovenniy zapas (NZ)*, no 5. Available at: [www.magazines.russ.ru/nz/2013/5/3s/html](http://www.magazines.russ.ru/nz/2013/5/3s/html), accessed 22 January 2015.
- Yakovlev A.A. (2013) V poiskakh novoi sotsialnoi bazy, ili Pochemu rossiiskaya vlas't menyaet otnoshenie k biznesu [In Search of a New Social Foundation, or Why Russian Government Changes its Attitude towards Business]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 2, pp. 5–14.
- Zubarevich N. (2012) Sotsialnaya differentsiatsiya regionov i gorodov [Social Differentiation of Regions and Cities]. *Pro et contra*, no 4–5, pp. 135–152.
- Zubarevich N. (2013) Neravenstvo dokhodov naseleniya: prostranstvennaya proektsiya [Income Inequality: a Spatial Projection]. *Pro et contra*, no 6, pp. 48–60.
- Zudin A.Y. (2013) Gosudarstvo i biznes v Rossii (Opyt primeneniya kontseptsii Norta–Wollisa–Weingasta). Statya 2. Tendentsii razvitiya otnoshenii mezhdou gosudarstvom i biznesom [State and Business in Russia (Experience of Applying the Concept of North-Wallis-Weingast). Article 2: Trends in the Development of Relations Between the State and Business]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 3, pp. 5–18.