

РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

С.Н. ЛЕВИН,
К.С. САБЛИН

“Политизированные” бюрократы как субъект развития экономики регионов “ресурсного типа”*

В статье рассматривается проблема, связанная с оценкой способности представителей региональных администраций выступить в качестве субъекта развития экономики регионов “ресурсного типа” РФ (на примере Кемеровской области и Красноярского края). Показано, что в условиях сложившегося в стране преобладающего типа “рынка власти” его ведущим субъектом являются “политизированные” бюрократы, при этом они могут выбирать идеологизированные, деидеологизированные и коррумпированные стратегии. Выявлено, что в деятельности “политизированных” бюрократов сочетаются элементы идеологизированных и деидеологизированных стратегий, и они обладают потенциалом, чтобы выступить в качестве субъекта развития.

Ключевые слова: идеологизированные, деидеологизированные и коррумпированные политики, “политизированные” и “рациональные” бюрократы, регион “ресурсного типа”, дискретные структурные альтернативы, “анклавная двойственная экономика”, “целостная региональная экономика”.

В современной России особую актуальность приобрел вопрос о субъектах развития экономики. Это отражается в дискуссиях между сторонниками “структурных реформ” в их либеральном варианте и их оппонентами, выступающими за использование дирижистских и интервенционистских инструментов стимулирования экономического роста. Представители либерального экспертного сообщества предлагают комплекс мер, направленных на создание благоприятного “делового климата”, стимулирующего инвестиционную и инновационную активность частного бизнеса. При этом они не дают полноценного объяснения причин того, почему проводимые в стране с начала 1990-х гг. либеральные реформы не привели к формированию эффективной и работоспособной

* Статья подготовлена при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 15-06-04998 «Взаимосвязь между типами предпринимательства и вариантами экономического развития региона “ресурсного типа”: качественная характеристика и количественная оценка».

Левин Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и государственного управления, факультет истории и международных отношений, Кемеровский государственный университет. Адрес: 650043, г. Кемерово, ул. Красная, 6. E-mail: levin.sergey.n@gmail.com

Саблин Кирилл Сергеевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и государственного управления, факультет истории и международных отношений, Кемеровский государственный университет. Адрес: 650043, г. Кемерово, ул. Красная, 6. E-mail: sablin_ks@mail.ru

институциональной системы, которая способствовала бы модернизации экономики и устойчивому социально-экономическому развитию страны. В этой связи возникают вполне обоснованные сомнения в том, что новая попытка структурных реформ либерального типа окажется эффективной и обеспечит достижение поставленных целей.

В то же время их оппоненты в качестве альтернативы выдвигают предложения, построенные на использовании организованных в разветвленную систему дирижистских и интервенционистских рычагов мобилизации ресурсов при реализации государством функций координатора экономического развития (в этом плане показательна программа “Столыпинского клуба”) (см. [Доклад... 2016]). Однако здесь также возникает вопрос об эффективности предлагаемого институционального проекта. Показательно, что, несмотря на провозглашаемый приоритет “либерального” курса, многие меры по усилению роли государства в экономике были реализованы в течение 2000-х гг. При этом произошло укрепление позиций государственных и тесно аффилированных с государством частных компаний в экономике, которое не привело к формированию целостной и работоспособной системы “дирижистского” регулирования. Политическая лояльность “правящей группе” сочетается с приоритетом “корпоративных” и “клановых” интересов в деятельности таких компаний, их неспособностью и нежеланием взять на себя сколько-нибудь существенную роль в решении задач диверсификации и инновационной трансформации экономики.

В результате в современной России возникла внешне парадоксальная ситуация, когда низкую эффективность демонстрируют оба конкурирующих институциональных проекта: “либеральный” и “дирижистский”. Это обусловлено тем, что как “либеральные” эксперты, заявляющие, что их программы опираются на проверенные не только теорией, но и практикой мирового экономического развития “постулаты”, так и “рыночники-реалисты” из “Столыпинского клуба” используют в своих программах “идеализированные модели” субъектов развития в лице “классических” предпринимателей и “рациональных” бюрократов. В рамках таких подходов нераскрытыми остаются целевые установки и ограничения предпринимателей и представителей властных структур как потенциальных субъектов развития современной российской экономики.

Вышеназванные целевые установки и ограничения определяются конфигурацией институтов, маркирующих взаимодействие “политики” и “экономики”, “бизнеса” и “власти”. В этой связи исследование данного комплекса проблем объективно должно стать предметом политико-экономического анализа. Необходимость применения политико-экономического подхода в последние годы получила широкое признание в экономической теории и “смежных” социальных науках (политологии и экономической социологии). Возникший интерес привел к появлению ряда теоретических концепций, среди которых наибольшую известность приобрели: междисциплинарная концепция социальных порядков Норта–Уоллиса–Вайнгаста [Норт, Уоллис, Вайнгаст 2011] и экономическая теория экстрактивных и инклюзивных институтов (экономических истоков диктатуры и демократии) Д. Асемоглу и Дж. Робинсона [Асемоглу, Робинсон 2015]. Однако представляется, что оба этих подхода отличаются сильным “креном” в нормативную составляющую, связанную с ориентацией на поиск вариантов перехода к “порядку открытого доступа” или инклюзивным политическим и экономическим институтам, которые по существу представляют собой “идеальные” модели, отражающие определенные черты институционального устройства группы стран со сложившейся рыночной экономикой и демократической политической организацией.

По нашему мнению, на современном этапе институционального развития России постановка задач, связанных с переходом к данному “конечному пункту”, по крайней мере, преждевременна. В этом случае необходимо использовать исследовательский подход к проблеме, который базируется на приоритете позитивного анализа и рассматривает различные исторически сложившиеся конфигурации политических и экономических институтов в качестве дискретных структурных альтернатив, обладающих сравнительными преимуществами [Левин, Кислицын 2015].

Бюрократы: “рациональные” и “политизированные”

При характеристике представителей отечественных властных структур как субъекта развития экономики необходимо прежде всего понять, в чем специфика ограничений и стимулов, определяющих направленность их деятельности. Достаточно широкое признание получил тот факт, что в условиях современной России ключевым политическим актором выступают не публичные политики, а “бюрократы”. В этом плане можно говорить о правящей бюрократии. Однако в данном случае возникает вопрос о том, как соотносится преобладающий в современной России тип “бюрократа” с классической моделью профессионального бюрократа – веберианским “рациональным” бюрократом.

Веберианская бюрократия представляет собой высокопрофессиональный, дисциплинированный, неукоснительно соблюдающий закон и работающий по четким единообразным правилам госаппарат, а рекрутирование чиновников производится на основе принципа меритократии, то есть на основе личных служебных заслуг и достоинств. При этом, как заметил А. Лефтович, “бюрократия по М. Веберу – это недостижимый идеал, к которому можно только стремиться” [Leftwich 1994, p. 382]. Сам Вебер в этой связи писал: “...в Европе превращение современного чиновничества в высококвалифицированных специалистов, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высококоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность службы, без чего возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства, осуществлялось в ходе полутысячелетнего развития. В настоящее время немецкая система получения должностных позиций в государственном аппарате предусматривает наличие у соискателей университетского образования, сдачу специальных экзаменов и определенную подготовительную службу” [Вебер 1990, с. 657–661].

По нашему мнению, превращение агентов государства в профессиональных “рациональных” бюрократов становится возможным в рамках утверждения определенного типа “рынка власти” – “классического” политического рынка, описанного в рамках теории общественного выбора [Бьюкенен, Таллок 1997]. Он выступает как элемент социально-экономической системы, базирующейся на саморегулирующихся экономических рынках, управляемых ценами и неподвластных прямому государственному влиянию. В рамках такой системы политические “торги” предстают как механизм производства общественных благ (в широком смысле слова), которые требуют использования государственного принуждения. При этом экономические и политические рынки выступают как относительно автономные, но связанные отношениями взаимозависимости подсистемы. Субъектами “классических” политических рынков являются “избиратели”, “публичные политики” и профессиональные бюрократы (“рациональные” бюрократы). Они образуют агентскую цепочку, в рамках которой избиратели выступают принципалами, а публичные политики и профессиональные бюрократы агентами (речь идет об идеальной модели, причем в теории общественного выбора отмечается несовершенство политических рынков).

Специфика отечественных бюрократов определяется их “встроенностью” в преобладающий в современной России тип “рынка власти” – гибридный политико-бюрократический рынок. Господствующий в России тип “рынка власти” характеризуется:

- реальным сращиванием политических, бюрократических и экономических “торгов” при их формальном разделении;
- встречной бюрократизацией политических и экономических транзакций и политизацией бюрократических и экономических “торгов”.

Бюрократизация заключается в том, что конкурентоспособность акторов в “политике” и “бизнесе” определяется статусом во властной иерархии. Однако “бюрократы” и “предприниматели” позиционируют себя как “политики” и ориентируются на наращивание своего политического ресурса. При этом происходит трансформация “бюрократов” и “предпринимателей”, соответственно, в “политизированных” бюрократов и “политизированных” предпринимателей, которые замещают, с одной стороны, публичных политиков и “рациональных” бюрократов, а с другой – “классических” предпринимателей.

Центральный агент этой системы – “политизированный” бюрократ, который выступает как субъект предложения политического ресурса. В отличие от классических “ра-

циональных” бюрократов, его положение во властной иерархии определяется способностью самостоятельно “торговать” политическим ресурсом и распоряжаться частью пучка остаточных прав (на остаточный доход и на остаточный контроль) [Grossman, Hart 1986] как на государственные, так на формально частные активы.

В этой связи необходимо остановиться на характеристике сложившейся в 2000-е гг. “вертикали власти”. Это вовсе не иерархическая система административного управления, а система статусных торгов между “политизированными” бюрократами и “политизированными” предпринимателями, выступающими как “хозяева” отраслей и территорий. “Хозяева” отраслей, сфер государственного управления и регионов предстают как персонификация “политизированной” правящей бюрократии – обладателей индивидуального политического ресурса, имеющих закрепленное неформальными институтами право выступать в качестве относительно самостоятельного субъекта его предложения в системе политико-экономических трансакций. Таким образом, в качестве типичных “политизированных” бюрократов выступают представители правящей бюрократии, занимающие позиции, которые в условиях “классических” политических рынков были бы сферой деятельности публичных политиков. Возникает вопрос о правомерности характеристики администраторов нижестоящих уровней как “политизированных” бюрократов.

По нашему мнению, трактовка их как представителей “политизированной” бюрократии вполне обоснована. Они имеют опосредованный доступ к индивидуальному политическому ресурсу руководителей своих “бюро”. “Гибридность” их реального статуса проявляется в *совмещении административных и политических функций*. Эта особенность положения администраторов в постсоветских государствах отмечается, в частности, в исследовании К. Дардена [Дарден 2009]. Однако в его работе данная особенность трактуется через аналитическую схему коррупционных практик, укрепляющих целостность государства “неформального” типа. Такой подход представляется чрезмерно узким и “нормативистски” ориентированным, поскольку рассматривает данные практики как пусть и достаточно устойчивое, но однозначно “коррупционное” отклонение от формализованных практик функционирования современных “западных” государств, выступающих в роли “идеального образца” качественных институтов и, соответственно, желаемого “конечного пункта” институционального развития.

С нашей точки зрения, активное участие профессиональных администраторов в реализации политических функций обусловлено гибридным характером сложившегося “рынка власти”, который базируется на статусных торгах, но включает в себя компоненты и, особенно, формы “классических” политических рынков. Это проявляется в деятельности такого феномена, как “партия власти”, который представляет собой компонент властной вертикали, оформленный в виде политической партии, конкурирующей с другими политическими партиями. Функция “партии власти” заключается в обеспечении доминирующего положения властной вертикали на “квазиклассических” (бюрократически управляемых) политических рынках. Администраторы всех уровней оказываются вовлеченными в решение этих политических задач, выступая, прямо или опосредованно, как участники таких “квазиклассических” политических трансакций, обеспечивая при этом накопление индивидуального политического ресурса определенного “хозяйина” территории, сферы государственного управления или отрасли. Однако выполнение “политизированными” бюрократами таких специфических функций не может служить основанием для трактовки их мотивации как исключительно коррупционной, ориентированной на максимизацию личного богатства в “неформально разрешенных” пределах.

“Политизированные” бюрократы: идеологизированные, деидеологизированные и коррумпированные

“Политизированные” бюрократы – это специфический вариант субъекта, ориентированного на участие в коллективном действии, принятии политических решений в рамках публичного сектора. В этой связи, по нашему мнению, при оценке их мотивации можно использовать в качестве аналитического инструмента предложенную Дж. Бьюкененом классификацию типов политиков как идеологизированных, деидеологизиро-

ванных и коррумпированных [Бьюкенен 1997, с. 407–411]. Его аналитическая схема дает классификацию целевых функций публичных политиков, действующих на “классических” политических рынках:

– идеологизированные политики – люди, которые сравнительно высоко оценивают возможность влиять на коллективные решения и делают это действительно бескорыстно, желая “принести пользу” всему обществу; они стремятся решить поставленные ими самими социальные задачи с помощью коллективных, или государственных, средств;

– для деидеологизированных индивидов политика может быть привлекательна потому, что они, по существу, высоко ценят власть как возможность принимать решения, влияющие на жизнь других; эти индивиды могут добиваться политической должности, поскольку им нравится обладать властью, что заставляет других людей искать с ними встреч и просить их содействия;

– коррумпированные политики ищут финансовую выгоду от занимаемой ими должности в публичном секторе при обширных возможностях для прямого и косвенного взятничества, для получения “презента” с производителей и фирм.

При этом сам Бьюкенен отмечает, что в деятельности реальных публичных политиков могут сочетаться разные типы мотиваций. Поскольку его модель оценивает не ограничения, сложившиеся в публичном секторе, а целевые функции людей, участвующих в политических транзакциях, то она применима для оценки поведения субъектов, действующих в условиях гибридного политико-бюрократического рынка. Отличие “политизированных” бюрократов от публичных политиков заключается в их прямом или опосредованном доступе к индивидуальному политическому ресурсу. Как акторы публичного сектора они могут использовать этот инструмент для решения такого же круга задач, что и публичные политики: идеологизированные “политизированные” бюрократы используют политический ресурс для реализации “мотивации общественного служения” (*public service motivation*); деидеологизированные – для продвижения по карьерной лестнице “легальными” способами; коррумпированные – для увеличения своего личного богатства.

Проблема коррупционного поведения представителей отечественной бюрократии широко обсуждается, причем не только в рамках научного, но и общественно-политического дискурса (см., например, [Zhuravskaya, Guriev 2010; Dawisha 2014; Мартыанов 2016; Соколов 2016]). В то же время специфика мотивации и функциональной роли деидеологизированных и, особенно, идеологизированных “политизированных” бюрократов остается недостаточно изученной, в том числе в связи с ориентацией на исследование отечественного варианта “рынка власти” с позиции “коррупции” как базовой аналитической схемы (примером научной критики данного аналитического подхода могут служить исследования [Барсукова 2008; Барсукова, Леденева 2014]).

При оценке функциональной роли деидеологизированных бюрократов необходимо отметить, что они во многом обеспечивают устойчивое производство общественных благ и социально-политическую стабильность, что является необходимым условием достаточной “силы” отечественного государства, его принципиального отличия от “несостоявшихся государств”. Для них приоритетными функциями являются: обеспечение уровней налоговых и квазиналоговых доходов государства (под последними понимаются средства, получаемые в форме “добровольных” платежей бизнеса и “организованного спонсорства”) и занятости населения, достаточных для поддержания социально-политической стабильности. Идеологизированные бюрократы ориентируются на решение задач, необходимых для выхода на траекторию устойчивого и качественного социально-экономического развития. В деятельности “политизированных” бюрократов “некоррупционного” типа, как правило, сочетается идеологизированная и деидеологизированная мотивация. Для идеологизированных бюрократов решение “карьерно” ориентированных задач выступает важным условием для реализации “мотивации общественного служения”. Деидеологизированные бюрократы при определенных ограничениях ведут себя как индивиды, “служащие обществу”, если это – необходимое условие карьерного роста.

При характеристике круга задач, входящих в “мотивацию общественного служения” и функциональных обязанностей деидеологизированного типа “политизированных” бюрократов, принципиальное значение приобретает факт глубокой секторальной и региональной сегментации российской экономики. Он существенно модифицирует мотивацию и ограничения “политизированных” бюрократов, действующих в различных сферах государственного управления, секторах экономики и территориях страны. Разным локальным сегментам отечественного политико-бюрократического рынка присуща разная конфигурация институциональных ограничений, определяющая как набор функциональных ролей, так и сравнительные преимущества идеологизированных и деидеологизированных стратегий “политизированных” бюрократов некоррупционного типа.

Поскольку специфика России – факт глубокой региональной сегментации институциональной среды, наличие устойчивых региональных институциональных систем, построенных на различных конфигурациях политико-экономических “торгов” между “политизированными” бюрократами и “политизированными” предпринимателями, то особое значение приобретает региональный аспект проблемы. В рамках нашей статьи региональный аспект проблемы будет проанализирован применительно к специфике поведения “политизированных” бюрократов в экономике регионов “ресурсного типа”.

“Политизированные” бюрократы как субъект развития экономики регионов “ресурсного типа”: возможности и ограничения

В регионах “ресурсного типа” Российской Федерации, базовыми отраслями которых являются экспортно-ориентированные добывающие отрасли и/или отрасли обрабатывающей промышленности первичного передела, сложившаяся институциональная среда оказывает противоречивое воздействие на стимулы и ограничения “политизированных” бюрократов. Необходимо рассмотреть взаимосвязи между параметрами институциональной среды и поведением “политизированных” бюрократов как ведущих акторов в этой системе в динамическом контексте через призму выбора между дискретными структурными альтернативами развития регионов “ресурсного типа”: “анклавной двойственной экономикой” и “целостной региональной экономикой”.

Первый вариант связан с формированием изолированного от остальной экономики высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, представленного предприятиями добывающих и промежуточных отраслей (нефтедобывающая и горнорудная отрасли, черная и цветная металлургия и др.). Развитие данного сектора не дает существенных стимулов для модернизации региональной экономики (в этом случае мы опираемся на концептуальный подход Дж. Стиглица [Стиглиц 2003]). В рамках альтернативного варианта “целостной региональной экономики” экспортный сектор выступает локомотивом развития других отраслей. В региональной экономике формируется цепочка добавленной стоимости, связанная с углубленной переработкой сырья и обслуживанием предприятий, производящих сырьевую и промежуточную продукцию. На этой основе возникает спрос на человеческий капитал, что формирует условия для развития образовательной системы и научной сферы, и приводит к ускоренному развитию социальной сферы региона, а также обеспечивает финансовым и человеческим капиталом развитие продуктивного предпринимательства в отраслях обрабатывающей промышленности, в сельском хозяйстве и сфере услуг. В результате происходит диверсификация региональной экономики, возникают конкурентоспособные на национальном и мировом рынке “полюса роста” в отраслях, не связанных с ее базовой ресурсной специализацией.

При характеристике роли “политизированных” бюрократов некоррупционного типа в рамках выбора между выделенными дискретными структурными альтернативами необходимо подробнее остановиться на их функциях в региональной экономике. Анализ показывает, что они связаны с решением трех групп задач: обеспечением доходов бюджета, поддержанием определенного уровня занятости и государственным регулирова-

нием и стимулированием инвестиционных, инновационных и научно-образовательных проектов. Эти задачи занимают разное место в системе приоритетов в идеологизированной и деидеологизированной стратегиях поведения “политизированных” бюрократов. В рамках второй стратегии приоритетными оказываются первые две группы задач, которые носят преимущественно краткосрочный характер и связаны с “выживанием” территорий. Их решение приносит быструю отдачу и обеспечивает продвижение по карьерной лестнице в региональном сообществе “политизированных” бюрократов.

Для идеологизированной стратегии приоритетна третья группа задач, связанная с определением долговременных перспектив развития региональной экономики. При этом содержание “мотивации общественного служения” идеологизированных “политизированных” бюрократов в регионе “ресурсного типа” заключается прежде всего в изменении локализации проектов развития в направлении, обеспечивающем диверсификацию и модернизацию экономики. Соотношение этих приоритетов в деятельности представителей властных структур в значительной мере определяется ограничениями, связанными с состоянием и тенденциями развития традиционных “ресурсных” отраслей.

С одной стороны, отрасли “ресурсной экономики” конкурентоспособны в глобальной экономике и тесно интегрированы в нее. Это долгое время обеспечивало устойчивый поток доходов государства и гарантии занятости в экспортно-ориентированных добывающих отраслях, достаточные для “выживания” территорий и поддержания социально-политической стабильности. В этих условиях существенные конкурентные преимущества получала краткосрочная по своему характеру деидеологизированная стратегия, а инициативы идеологизированных индивидов не находили достаточной поддержки в рамках региональной бюрократической “корпорации”. С другой стороны, возникшие в настоящее время проблемы, связанные с падением цен на сырье и промежуточную продукцию, серьезные структурные сдвиги в глобальной экономике, выявили принципиальную неустойчивость “анклавной двойственной экономики”, усилили стимулы к переориентации представителей региональных властных структур на поиск путей диверсификации экономики, изменение локализации проектов развития.

Стимулы и ограничения представителей властных структур в экономике регионов “ресурсного типа” будут рассмотрены на примере Кемеровской области и Красноярского края. При этом используется социологический инструментарий в виде полуструктурированных интервью. Особую значимость для оценки потенциала “политизированной” бюрократии как субъекта развития регионов “ресурсного типа” представляет информация о соотношении элементов идеологизированной и деидеологизированной стратегий у государственных служащих уровня руководителей региональных “бюро”: министров и глав департаментов. В этой связи в статье будут представлены результаты сравнительной характеристики мотивации двух руководителей такого уровня из Кемеровской области и Красноярского края, выступивших в качестве экспертов.

При оценке мотивации выделяется отношение экспертов к решению ранее отмеченных трех групп задач: обеспечение доходов бюджета, поддержание определенного уровня занятости и государственное регулирование и стимулирование проектов развития: инвестиционных, инновационных и научно-образовательных. Это отношение рассматривается в контексте их выбора между вариантами социально-экономического развития региона “ресурсного типа”: “анклавной двойственной экономикой” и “целостной региональной экономикой”. Показатель выбора в пользу “целостной региональной экономики” — ориентация на повышение роли в решении этих задач новых секторов экономики, прежде всего через изменение локализации проектов развития. В свою очередь, наличие такой ориентации оказывается показателем значимости элементов идеологизированной стратегии в их деятельности.

Анализ интервью с экспертами — руководителями “бюро” показал, что руководители из обоих регионов подтверждают ключевую роль традиционного сектора в обеспечении доходной части бюджета и занятости населения. Они видят в нем опору для решения задач, связанных с “выживанием” территорий и поддержанием социально-политической стабильности. В свою очередь, решение этих задач выступает необходимым условием

“выживания” и карьерного продвижения самих руководителей, что является не только важнейшим компонентом деидеологизированной стратегии, но и условием реализации “мотивации общественного служения”.

В образной форме эту мысль выразил эксперт из Красноярской краевой администрации. Он выделил в качестве базовой функции региональной власти поддержание “зеленой зоны социального баланса”, которая включает такие параметры, как “уровень доходов, налоговая база, уровень доступности различных услуг, социальное обеспечение”. Он пишет, что пока преимущественно решение данных задач обеспечивает традиционный сектор – *“нефтянка, металлургия, цветные металлы, угольная промышленность”*, хотя и отмечает, что *“для нас это уже мало”*. Развивая данный тезис, эксперт в другой части интервью добавляет: *“Понятно, что региональные крупнейшие игроки, компании, для нас это особенно, наверное, как региона ресурсного характерно. Они, конечно, для нас сейчас являются, по сути, базовыми держателями экономики, без них сегодня сбалансировать просто, вот ту зеленую зону социальную, никогда не получится. По сути это основа, такие киты, на которых наш регион базируется. Если говорить, правильно это или нет, думаю, что нельзя только на этом заикливаться”*.

Необходимо отметить, что он демонстрирует понимание ограниченности потенциала традиционного сектора в долговременном плане, специально подчеркивая, что нельзя на нем “заикливаться”. Исходя из этого, эксперт замечает, что среди целей региональной экономической политики *«есть вторая составляющая, о которой необходимо (говорить. – С.Л., К.С.), и сейчас все говорят о ней, и на ней надо более серьезно акцентировать внимание – а где те точки развития, которые надо детально проработывать, совершенствовать и т.д. Вот я считаю, что текущая деятельность, это такой “день сурка”, который государство, с одной стороны, должно обеспечивать, но при этом немного уже живя в завтрашнем дне. И в принципе вот задача, которая так фундаментально ставится сейчас, Стратегия 2030, давайте помечтаем, это, по сути, правильный посыл и вектор, о котором должны все думать, то есть то, что мы уже наработали, это обеспечиваем, а жить надо завтрашним днем»*.

Понимание этой ограниченности в контексте решения не только долговременных, но и текущих задач, демонстрирует эксперт из Кемеровской области. Это объясняется острым характером проблем, связанных с модернизацией ряда моногородов. Показателен в данном смысле пример, который он приводит: *«Возьмем, например, Анжеро-Судженск. Там закрыто большое количество угольных предприятий, фактически угольная отрасль перестает существовать. Вместо этого сейчас там реализуются новые инвестпроекты. Самый крупный среди них – это объединенный комплекс нефтеперерабатывающего завода “Северный Кузбасс” и Анжерской нефтегазовой компании, там больше двух тысяч рабочих мест новых. Как это увязано с регионом? То есть нужно создавать новые рабочие места в Анжеро-Судженске, соответственно, проект на это направлен, мы всячески его поддерживаем. Сейчас при помощи Фонда развития моногородов мы стараемся под этот инвестпроект инфраструктуру создать, мы стараемся помочь этому инвестпроекту финансирование получить от Внешэкономбанка. У нас вообще моногорода – одна из важных региональных проблем»*.

С другой стороны, существенным фактором, снижающим роль традиционных отраслей в занятости населения Кемеровской области, играет проведенная в последние годы их глубокая технологическая реконструкция: *“Занятость населения – безусловно, приоритет такой есть. Возьмем ту же угольную промышленность. У нас за последние годы существенным образом выросла производительность труда в угольной промышленности. Вы знаете, что сейчас многие предприятия угольной промышленности закрываются, другие открываются и модернизируются. Сейчас у нас количество занятых в угольной промышленности уменьшилось в три раза, условно говоря, по сравнению с советскими годами, положим. При этом выработка в тоннах, например, в прошлом году было добыто 211 млн тонн, в советское время мечтали приблизиться к рубежу в 160 млн тонн при гораздо большей численности занятых. Сейчас лезбная доля этого угля обогащается. В этом смысле, повышение производительности неизбежно происходит”*.

Таким образом, оба эксперта демонстрируют, что в современных условиях меняются ограничения, связанные с перспективами развития традиционного сектора. Необходимость диверсификации региональной экономики, развития новых отраслей, в том числе инновационных, представляется для экспертов очевидным: *“Вообще, есть некая генеральная линия, связанная с поддержкой, в первую очередь, инвестиционных проектов, не связанных с базовыми отраслями. Проекты в данных отраслях сами по себе реализуются. Понятно, что в этом участвует губернатор, соответственно”* (эксперт из Кемеровской области).

“Перспективы, не только перспективы, думаю, что вообще это наша всеобщая обязанность. Здесь вот губернатор абсолютно точно подчеркивает, что в любом муниципальном образовании должна появляться любая экономика, пусть она самая элементарная, самая примитивная, но должна появляться. Народ не должен просто так сидеть балластом на шею обществу, такого быть не может. У нас к сожалению это есть, и мы начали с того, что... Вот у нас малые населенные пункты, деревни, они просто отвлечены от экономического пространства, они, по большому счету, паразитируют, и не они виноваты в этом, конечно общество в такие условия их поставило, кто-то более мужественный и крепкий поехал в город Красноярск, а все остальные остались” (ответ эксперта из Красноярского края на вопрос о перспективах развития новых отраслей).

С точки зрения оценки экспертами отраслевых приоритетов, связанных с диверсификацией экономик Кемеровской области и Красноярского края, просматриваются как общие черты, так и специфические особенности. Среди общих отраслевых приоритетов выделяются: туризм, сельское хозяйство, ряд отраслей обрабатывающей промышленности.

“Если укрупнено, то развитие наше отраслевое мы видим следующее. Здесь, мы немного про сельское хозяйство поговорили, это вот акцент, прямо надо его делать отдельным для нас. Это сельское хозяйство с различными видами переработки, туризм надо отдельно выделять как направление, а то, что касается транспорта, здесь задача следующая. Понятно, что мы очень серьезно завязаны на развитие дорожной и авиационной составляющей” (эксперт из Красноярского края).

«Нефтепереработка, например, туризм, здравоохранение. Вот сейчас мы проводили совещание, где заявила к нам “Органика”, крупнейшее Новокузнецкое предприятие, производитель медпрепаратов в Кузбассе»; “Вот сейчас, например, доля сельского хозяйства несколько возросла, сейчас 4%, но была 3%. С 3-х до 4-х процентов вроде как малый прирост, но с другой стороны в 1,3 раза — это уже в относительном выражении» (эксперт из Кемеровской области).

Различия связаны, во-первых, с оценкой потенциала проектов, которые могут быть отнесены к инновационному сектору в узком смысле этого слова. Эксперт из Красноярска обращает внимание на наличие в экономике региона более широкого набора инновационных отраслей: *“...сектор космических технологий, там конечно непаханое поле, мы здесь лидеры; сфера переработки ядерных отходов, обогащения, вот здесь, мы просто бесспорные лидеры”*. Эксперт из Кемеровской области делает упор на более узкий круг инновационных проектов, связанных с реализацией кластерных инициатив: *“Мы в прошлом году взяли в работу центра кластерного развития два кластера. Это комплексная переработка угля и техногенных отходов. Здесь, я бы сказал, инициатива сверху идет, это органы нашей власти, и это критический вопрос для нас. Биомедицинский кластер, потому что это активные сами по себе ребята, сконцентрировавшиеся вокруг НИИ комплексных проблем сердечно-сосудистых заболеваний”*.

Во-вторых, если эксперт из Красноярского края видит возможность относительно самостоятельного развития новых отраслей экономики, то эксперт из Кемеровской области связывает диверсификацию прежде всего с формированием цепочек добавленной стоимости, базирующихся на традиционных отраслях: *“...комплексная переработка угля и техногенных отходов — это наш приоритет, связанный с тем, что у нас есть базовая отрасль, которую нам нужно не просто диверсифицировать, но нам нужно создавать производства с большей добавленной стоимостью”*; *«Да, отпочковываются. Мы сейчас в заявку по инновационному территориальному кластеру включили проект компании “Химкрекинг”. Это ком-*

пания, возникшая на базе коллектива, вышедшего из “Евраз ЗСМК”. Они занимаются сейчас тем, что перерабатывают так называемое смоляное озеро, которое возле “Евраз ЗСМК” существует, каменноугольная смола туда стекается. И продукты отхода от металлургического производства.— С.Л., К.С.). Очень интересная компания, небольшая, но очень интересная для нас. Они еще готовы развивать дальше продукты более глубокой переработки, продукты коксохимии и т.д. И причем, это бизнес, в первую очередь, а не какие-то исследователи, а именно предприниматели. Свои деньги вкладывают приличные, этот проект прям очень интересен по сравнению с проектами наших “сорановцев”, которым до бизнеса очень долго и тяжело идти, к сожалению. А эти даже без поддержки все сделают, но с поддержкой гораздо быстрее все сделают. Наша задача сделать эти сектора, в частности комплексную переработку угля и техногенных отходов, растущими более динамично, чем региональная экономика. Чтобы их доля в региональном ВРП росла гораздо более быстрыми темпами, чем растет сам ВРП. Есть и могут быть меры такой регуляторной поддержки. Например, технопарк совместно с Сибирской энергогенерирующей компанией уже несколько раз провел конференции по золо-шлаковым отходам. Там есть определенные решения, которые нужно нормативно закреплять. Это может не требует денежных затрат, но которые обязуют собственников осуществлять те или иные действия. То же самое в сфере углехимии, например. Меры поддержки, очень трудно принимаемые и лоббируемые, особенно если требуют решения на федеральном уровне, но это, наверное, зачастую не менее крупная поддержка» (ответ на уточняющий вопрос о том, что новые отрасли в Кузбассе “отпочковываются” от базовых отраслей).

Различия в подходах к путям диверсификации региональной экономики отражают не разницу в мотивации руководителей “бюро”, а объективные условия Кемеровской области и Красноярского края. Набор потенциальных “полюсов роста”, не связанных с традиционным сектором, в Красноярском крае шире, чем в Кемеровской области.

* * *

В целом проведенный анализ показывает, что эксперты — руководители региональных “бюро” позиционируют себя как идеологизированных индивидов, ориентированных на “мотивацию общественного служения”. В то же время их реальные целевые установки строятся на сочетании элементов идеологизированной и деидеологизированной стратегий. Соотношение между ними в значительной степени задается ограничениями, определяемыми состоянием экономики регионов “ресурсного типа”. Традиционной сектор играет ключевую роль в обеспечении доходов бюджета и поддержании определенного уровня занятости, что гарантирует “выживание” территорий и социально-политическую стабильность. Это, в свою очередь, позволяет обеспечить сохранение и накопление индивидуального политического ресурса как отдельных руководителей, так и всего сообщества региональной “политизированной” бюрократии. Наличие такого ресурса в условиях преобладающего в современной России гибридного политико-бюрократического рынка — не только способ обеспечения “карьерного роста”, но и необходимое условие выбора идеологизированной стратегии, ориентированной на реализацию “мотивации общественного служения”.

В современных условиях все более явно проявляется ограниченность сложившейся модели “анклавной двойственной экономики”. Эксперты осознают факт ужесточения ограничений, связанных со способностью традиционного сектора обеспечивать решение даже краткосрочных задач “выживания” территорий и поддержания социально-политической стабильности. В этих условиях они делают выбор в пользу расширения локализации “проектов развития” (инвестиционных, инновационных, научно-образовательных) в направлении диверсификации региональной экономики, развития новых для нее отраслей. Выбор, сделанный экспертами из числа руководителей региональных “бюро”, показывает их заинтересованность в переориентации экономик Кемеровской области и Красноярского края на модель “целостной региональной экономики”. Это позволяет сделать вывод, что “политизированные” бюрократы “некоррупционного типа” обладают определенным потенциалом для реализации ими функции субъекта развития регионов “ресурсного типа” РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Асемоглу Д., Робинсон Дж. (2015) Экономические истоки диктатуры и демократии. М.: Изд. дом. ВШЭ.
- Барсукова С.Ю. (2008) Коррупция: научные дебаты и российская реальность // *Общественные науки и современность*. № 5. С. 36–47.
- Барсукова С., Леденева А. (2014) От глобальной коррупционной парадигмы к изучению неформальных практик: различие в подходах аутсайдеров и инсайдеров // *Вопросы экономики*. № 2. С. 118–133.
- Бьюкенен Дж. (1997) Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // *Сочинения. Серия “Нобелевские лауреаты по экономике”*. Т. 1. М.: Таурус-Альфа.
- Бьюкенен Дж., Таллок Г. (1997) Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // *Сочинения. Серия “Нобелевские лауреаты по экономике”*. Т. 1. М.: Таурус-Альфа.
- Вебер М. (1990) Политика как призвание и профессия // Вебер М. *Избранные произведения*. М.: Прогресс.
- Дарден К. (2009) Целостность коррумпированных государств: взяточничество как неформальный институт управления // *Прогнозис*. № 2. С. 109–134.
- Доклад “Экономика роста” (2016) // Столыпинский клуб. Экспертная площадка рыночников-реалистов (<http://stolypinsky.club/economica-rosta/>).
- Левин С.Н., Кислицын Д.В. (2015) Насилие, политический ресурс и “рынки власти” // *Общественные науки и современность*. № 4. С. 97–110.
- Мартьянов В.С. (2016) Сословное государство в современном обществе, или Борьба с российской коррупцией как проблема сокращения статусной ренты // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 94–107.
- Норт Д., Уоллис Д., Вайнгайт Б. (2011) Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд. Института Гайдара.
- Соколов А.А. (2016) Кремлевские “инсайдеры”. Кто управляет экономикой России. М.: Алгоритм.
- Стиглиц Дж. (2003) Глобализация: тревожные тенденции. М.: Национальный общественно-научный фонд.
- Dawisha K. (2014) *Putin’s Kleptocracy: Who Owns Russia?* N.Y.: Simon & Schuster Paperbacks.
- Grossman S.J., Hart O.D. (1986) The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration // *Journal of Political Economy*. No. 4. Pp. 691–719.
- Leftwich A. (1994) Governance, the State and the Politics of Development // *Development and Change*. Vol. 25. No. 2. Pp. 363–386.
- Zhuravskaya E., Guriev S. (2010) Rethinking Russia: Why Russia is Not South Korea // *Journal of International Affairs*. Vol. 63. No. 2. Pp. 125–139.

“Politicized” Bureaucrats as a Subject of “Resource Type” Regions Economy Development

S. LEVIN*

K. SABLIN**

**Levin Sergey* – Doctor of Economics (Grand Ph.D.), Professor of Department of Economic Theory and Public Administration, Faculty of History and International Relations, Kemerovo State University. Address: 6, Krasnaya St., Kemerovo, 650043, Russian Federation. E-mail: levin.sergey.n@gmail.com

***Sablin Kirill* – Candidate of Economics (Ph.D.), Associate Professor of Department of Economic Theory and Public Administration, Faculty of History and International Relations, Kemerovo State University. Address: 6, Krasnaya St., Kemerovo, 650043, Russian Federation. E-mail: sablin_ks@mail.ru

Abstract

The paper discusses the problem associated with the assessment of the regional authority representatives' ability to act as the subject of economic development of the "resource type" regions in the Russian Federation (Kemerovo region and Krasnoyarsk region are taken as an example). It is shown that "politicized" bureaucrats are the leading subject of the hybrid political-bureaucratic market that is the predominant type of "power market" in Russia. "Politicized" bureaucrats may choose ideologized, de-ideologized and corruption strategies. It is revealed that elements of ideologized and de-ideologized strategies are combined in the activity of "politicized" bureaucrats and they have the potential to act as a subject of development.

Keywords: ideologized, de-ideologized and corrupted politicians; "politicized" and "rational" bureaucrats; "resource type" region; discrete structural alternatives; "enclave dual economy", "integrated regional economy".

REFERENCES

- Acemoglu D., Robinson J. (2015) *Ekonomicheskije istoki diktatury i demokratii* [Economic Origins of Dictatorship and Democracy]. Moscow: Higher School of Economics Publishing.
- Barsukova S. Yu. (2008) Korruptsiya: nauchnye debaty i rossiiskaya realnost [Corruption: Academic Debates and Russian Reality]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 36–47.
- Barsukova S., Ledeneva A. (2014) Ot globalnoy korruptsionnoi paradigmy k izucheniu neformalnykh praktik: razlichie v podhodah autsajderov i insajderov [From global corruption paradigm to the study of informal practices: the difference in the approaches of outsiders and insiders]. *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 18–133.
- Buchanan J. (1997) *Granitsy svobody. Mezhdyy anarhiei i Leviatanom* [The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan]. Sochineniya, vol. 1. Moscow; Taurus-Alfa.
- Buchanan J., Tullock G. (1997) *Raschet soglasiya. Logicheskie osnovaniya konstitutsionnoi demokratii* [The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy]. Sochineniya, t. 1. Moscow: Taurus-Alfa.
- Darden K. (2009) Celostnost korumpirovannykh gosudarstv: vzyatochnichestvo kak neformalniy institut upravleniya [Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution]. *Prognosis*, no. 2, pp. 109–134.
- Dawisha K. (2014) *Putin's Kleptocracy: Who Owns Russia?* New York: Simon & Schuster Papebacks.
- Doklad "Ekonomika rosta" (2016) [Report "Economy of Growth"]. *Stolypin Club. Expert forum of marketers-realists* (<http://stolypinsky.club/economica-rosta/>).
- Grossman S.J., Hart O.D. (1986) The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, no. 4, pp. 691–719.
- Leftwich A. (1994) Governance, the State and the Politics of Development. *Development and Change*, vol. 25, no. 2, pp. 363–386.
- Levin S.N., Kislitsyn D.V. (2015) Nasilie, politicheskii resurs i rynki vlasti [Violence, political resource and "power markets"]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 4, pp. 97–110.
- Martyanov V.S. (2016) Soslovnnoe gosudarstvo v modernom obchestve, ili Borba s rossiiskoi korruptsiei kak problema sokracheniya statusnoi renty [Estate State in Modern Society, or the Struggle against Russian corruption as a problem of status rent reducing]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 2, pp. 94–107.
- North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. (2011) *Nasilie i sotsialnye poryadki. Kontseptualnye ramki dlya interpretatsii pismennoi istorii chelovechestva* [Violence and social order: a conceptual framework for interpreting recorded human history]. Moscow: Institute Gaidara.
- Sokolov A.A. (2016) *Kremlevskie insaidery. Kto upravlyaet ekonomikoi Rossii* [Kremlin Insiders. Who Runs Russian Economy]. Moscow: Algoritm Publishing.
- Stiglitz J. (2003) *Globalizatsiya: trevozhnye tendentsii* [Globalization and Its Discontents]. Moscow: National Social Fund.
- Weber M. (1990) *Politika kak prizvanie i professia* [Politics as vocation and profession Weber M. *Izbrannyye proizvedeniya* [Selected Works]. Moscow: Progress.
- Zhuravskaya E., Guriev S. (2010) Rethinking Russia: Why Russia is Not South Korea. *Journal of International Affairs*, vol. 63, no. 2, pp. 125–139.