

## **Взгляд из регионов**



*1-е место*

*Победитель конкурса 2005 г.*

*журнала «Экономическая социология» и ОИЦ «Con-text»*

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРАКТИКИ, СЛОЖИВШИЕСЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>1</sup>**

**Курбатова Маргарита Владимировна**

**Левин Сергей Николаевич**

**Апарина Наталья Федоровна**

Кафедра экономической теории Кемеровского государственного университета

Создание благоприятных условий для развития бизнеса связано с поиском возможностей повышения эффективности его взаимодействия с региональной и местной властью. Дело в том, что региональные и местные администрации определяют реальную практику применения формальных институтов, установленных на федеральном уровне, формируют правила игры.

Проблема институциональной модели взаимодействия власти и бизнеса на региональном и местном уровне, определяющей условия производства и использования региональных ресурсов, пока разработана слабо. Отдельные аспекты этого взаимодействия отражены в исследованиях В.В. Радаева, А.Н. Олейника, С.П. Перегудова, Н.Ю. Лапиной, А.Е. Чириковой, И.С. Семененко<sup>2</sup>. В них акцент сделан на общих проблемах взаимодействия власти и бизнеса в России, а также на политико-экономических процессах согласования в регионах интересов крупных компаний и региональной власти. На наш же взгляд, особую проблему составляет возникновение и закрепление на местном уровне практик взаимодействия различных групп бизнеса с властью. В разных регионах складываются свои практики. Их исследование может способствовать созданию более полной картины проблем развития российского бизнеса, преодолению разрыва между проектируемыми на федеральном уровне институциональными реформами и сложившимися неформальными нормами и практиками, которые препятствуют успешному распространению новых формальных норм.

Мы исходим из того, что существуют различия между нормативной картиной взаимодействия власти и бизнеса, складывающейся из установленных в данной стране формальных норм, и реальной институциональной моделью как совокупностью

---

<sup>1</sup> Исследование проведено при поддержке ИНО-Центра в рамках реализации программы «Межрегиональные исследования в общественных науках», № КТК 091/1-3-03; 2-3-03; 3-3-03.

<sup>2</sup> См.: Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998; Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ, 2003; Олейник А.Н. Бизнес по понятиям // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 4–25; Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999; Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегия региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН, 2000; Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М.: Наука, 2003.

сложившихся на определенной территории формальных и неформальных норм, правил и практик их взаимодействия. Наше исследование направлено на изучение реальной институциональной модели взаимодействия власти и бизнеса на муниципальном уровне. Федеральный уровень рассматривается опосредованно как основной источник формальных норм и как источник проблем, которые решаются региональной и муниципальной властями в процессе взаимодействия с бизнесом. Региональный уровень затрагивается как источник неформальных норм и базовых практик, задающих «рамочные» условия взаимодействия власти и бизнеса на муниципальном уровне.

Эмпирическую базу исследования составили:

- анкетный опрос предпринимателей. Всего собрано 180 анкет, заполненных предпринимателями г. Кемерово и Кемеровской области;
- анкетный опрос работников администрации г. Кемерово и г. Белово (42 анкеты);
- структурированные глубинные интервью с предпринимателями (16 интервью), представителями исполнительной и законодательной властей г. Кемерово и г. Белово (8 интервью);
- нормативные акты регионального и муниципального уровней;
- обзор региональной и местной прессы.

В настоящее время сформировались три взаимосвязанных зоны взаимодействия власти и бизнеса: «белая», «черная» и «серая».

- «Белая зона» охватывает такие формальные практики, как налоговые правоотношения, административное и экономическое регулирование бизнеса (регистрация, лицензирование, контроль и принуждение к исполнению установленных норм и т.п.), конкурсы по распределению государственных заказов и т.д.
- «Черная зона» включает неформальные криминальные практики, прежде всего, коррупцию и бизнес чиновников.
- К «серой зоне» относятся неформальные практики поборов с бизнеса, непосредственно не связанные с коррупцией, а также практики его неформального торга с властью относительно условий функционирования конкретного бизнеса.

«Белая зона» отношений власти и бизнеса основывается на создании единых правил игры для всех предпринимателей и на неизбирательном их принуждении к выполнению данных правил в случае допущенных нарушений. «Черная» и «серая» зоны, напротив, обслуживают создание и поддержку преференциальных режимов для отдельных предпринимателей и предполагают избирательное применение санкций со стороны государства в случае нарушения формальных норм. Они основаны на вложениях бизнеса в «хорошие отношения» с властью. Принципиальное различие между «черной» и «серой» зонами состоит в целях и наборе инструментов создания преференциальных режимов. Отношения «черной зоны» основаны на индивидуальных корыстных интересах отдельного чиновника, а инструментом достижения интересов предпринимателя оказывается взятка, вовлечение чиновника в бизнес. Отношения «серой зоны» опираются на заинтересованность сторон в выживании территории, инструментом достижения интересов предпринимателя становится добровольный или добровольно-принудительный взнос (в натуральной или денежной форме) в дофинансирование территории.

На наш взгляд, именно неформальные торги власти и бизнеса, связанные с необходимостью дофинансирования территорий, составляют ядро институциональной модели взаимодействия власти и бизнеса, сложившейся к настоящему времени в Российской Федерации. Если практика их коррупционного взаимодействия («черная зона») имеет общие характеристики с подобными отношениями в различных странах, то практики «серой зоны» имеют

специфические особенности, связанные с действующей в России системой межбюджетных отношений и с проблемами местного развития. Формальные институты взаимодействия (отношения «белой зоны», их формирование и последующее использование) оказываются подчинены нуждам дофинансирования территорий. Например, распространяется практика дифференциации административных барьеров в интересах принуждения бизнеса к дополнительным расходам. Отношения «черной зоны» (коррупция, бизнес чиновников), имея свои собственные корни, во многом завязаны и на некриминальное, часто поощряемое сверху, вымогательство с бизнеса средств для поддержки территорий. Вложения бизнеса в «хорошие отношения» с властью в форме взятки и в форме добровольно-принудительных отчислений бизнеса на развитие территорий обычно дополняют друг друга. «Помощь» вуалирует коррупцию, обеспечивает для нее более комфортную среду. В какой-то степени она служит оправданием для действия и чиновника, и предпринимателя, идущих на сговор.

Взаимоотношения власти и бизнеса в рамках «серой зоны» характеризуются следующими основными чертами:

- переплетением формальных и неформальных норм и правил, при определяющей роли последних;
- внезаконным, но, как правило, не нарушающим прямо норм закона, характером неформальных практик;
- использованием внезаконных практик представителями органов власти для реализации своих «публичных» функций. При этом их целевые функции как «публичных» агентов серьезно модифицируются по сравнению с «идеально» заданной ролью гаранта «правил игры» и производителя общественных благ, а также по сравнению с нормативно установленной ролью.

Возникновение такой «серой зоны» можно рассматривать в контексте преобладания в современной России процессов «деформализации правил». Под ней В.В. Радаев понимает трансформацию институтов, «в ходе которой формальные правила в значительной мере замещаются неформальными и встраиваются в неформальные отношения»<sup>3</sup>. В.В. Радаев связывает «деформализацию», прежде всего, с сознательными действиями власти по поддержанию разрыва между формальными и неформальными нормами. Он делает следующий вывод: «институциональный разрыв между формальными правилами и неформальными практиками позволяет поддерживать существующую власть и уровень коррупции, необходимый для ее постоянной подкормки»<sup>4</sup>. Таким образом, причины деформализации рассматриваются преимущественно в контексте заинтересованности российской бюрократии в воспроизводстве и расширении «черной зоны» в ее взаимодействии с бизнесом.

На наш взгляд, более важными являются объективные факторы, лежащие в основе «серой зоны». Ее разрастание связано с динамикой межбюджетных отношений: с идущим на протяжении ряда лет сбросом ответственности вниз, на нижестоящие уровни бюджетной системы, без адекватной финансовой поддержки. При этом официальные объемы дефицита региональных и местных бюджетов далеко не в полной мере отражают объемы недофинансирования территорий. В подобных условиях жизнеобеспечение территорий оказывается в зависимости от масштабов неформальных добровольно-принудительных потоков ресурсов бизнеса, которые формируются в результате идущего между властью и бизнесом торга. Власть предъявляет бизнесу требования по определенному объему дополнительных (сверх налогов) отчислений. Бизнес, в свою очередь, просчитывая выгоды

---

<sup>3</sup> Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. С. 135.

<sup>4</sup> Там же. С. 125–126.

от установления благоприятных для него отношений с властью, идет на соответствующие расходы. Все это и формирует «серую зону» их взаимоотношений.

На региональном уровне устанавливаются отношения по дофинансированию территорий между крупным бизнесом и региональной администрацией. По этому поводу президент компании СУЭК О. Мисевра заметил: «Социальная обстановка в тех регионах, в которых мы работаем, нас сильно волнует. Наше государство сегодня пока не может решать эти проблемы, поэтому их берет на себя бизнес»<sup>5</sup>. На муниципальном уровне предприниматели также видят основу неформальных торгов с властью в системе сложившихся межбюджетных отношений: *«С каждым годом как “шагреновая кожа” уменьшаются возможности для пополнения у городского бюджета. Это связано с многочисленными федеральными законами. ...И бюджет с каждым годом становится все более и более символическим, потому что с каждым годом все меньше и меньше может обеспечить потребности города»* [из интервью с предпринимателем – депутатом Кемеровского городского Совета народных депутатов].

Основными формами привлечения дополнительных ресурсов бизнеса для дофинансирования территорий на муниципальном уровне выступают «квазиалоговые» сборы и «организованное спонсорство». «Квазиалоговые» сборы представляют собой дополнительные, не предусмотренные законом платежи бизнеса в местный бюджет либо в специально создаваемые фонды. Типичным примером может служить введение в 2003–2004 гг. в различных муниципальных образованиях Кемеровской области формально добровольного 1%-го сбора с фонда заработной платы предприятий. «Организованное спонсорство» представляет собой участие бизнеса в финансировании разного рода проектов администрации (социальных, по благоустройству территорий, по проведению городских мероприятий и т.д.).

Разрастающаяся «серая зона» интегрирует другие отношения («белой» и «черной» зон). Формальные правила регулирования бизнеса (например, использование административных инструментов регулирования) превращаются в рычаг давления на бизнес в интересах принуждения к дополнительным расходам на поддержку территорий. В связи с этим на практике крайне тяжело идут процессы деbüroкратизации, предусмотренные федеральным законодательством, сохраняются реальные возможности дифференциации властью административных барьеров для бизнеса. Данные барьеры фактически стали рычагом давления на бизнес не только в коррупционных целях, но и в целях выбивания из него средств для территорий. В этом своем качестве они закрепились в повседневных практиках.

Совершенствование российского законодательства само по себе не способно сократить объемы этой «серой зоны» и лишить ее интегрирующей роли в модели взаимодействия власти и бизнеса. Как отметил один из предпринимателей, *«даже создав миллионы законов, все равно много не учесть. Здесь систему менять надо. Это не проблема г. Кемерово, это всероссийская проблема»*. И далее: *«Практика входит в противоречие с законодательной базой. Есть чиновничество, есть аппарат, и есть конкретные фигуры, которые спокойно могут обходить законы»* [руководитель рекламного агентства]. Лишь снятие проблем недофинансирования территорий способно серьезно изменить сформированную модель. При этом проблема не сводится только к приведению в соответствие установленных законами расходных полномочий и финансовых ресурсов, остающихся в муниципальных образованиях. Речь идет об усилении их воздействия на процессы социально-экономического развития территорий, создания там благоприятного для бизнеса климата.

Проведенное исследование показало, что отношения «серой зоны» держатся как на взаимном интересе власти и бизнеса, так и на силовом давлении власти на бизнес. Чаще всего они

---

<sup>5</sup> Иванова О. Угольно-социальный разрез // Эксперт. 2003. № 15. С. 127.

имеют характер принуждения бизнеса к сотрудничеству с администрацией в решении проблем выживания и развития территории.

*Интерес власти* в выстраивании данных отношений с бизнесом состоит: в получении ресурсов на производство общественных благ и функционирование властных структур; в повышении «цены» отдельного чиновника, сумевшего в условиях дефицита ресурсов организовать реализацию тех или иных экономических и социальных проектов; в откатке части ресурсов бизнеса в карман отдельного чиновника. В реальной практике тесно переплетаются интересы представителей власти как «публичных» агентов и как физических лиц. Это и составляет основу для переплетения отношений «белой», «серой» и «черной» зон взаимодействия власти и бизнеса.

*Инструментами реализации интересов власти* в принуждении бизнеса к сотрудничеству являются дифференциация правил игры и избирательное применение санкций к нарушителям формальных норм и правил.

Опрос предпринимателей показал, что подход администрации к бизнесу является преимущественно дифференцированным (см. табл. 1).

**Таблица 1.** Дифференцированность подхода администрации к бизнесу, % (N = 172)

<i>Как Вы считаете, является ли подход администрации к предпринимателям единым или дифференцированным?</i>	
Является единым	8,1
Является скорее единым, чем дифференцированным	19,8
Является скорее дифференцированным, чем единым	48,3
Является дифференцированным	23,8
Всего	100,0

Один из предпринимателей следующим образом ответил на вопрос о том, являются ли благоприятными условия для развития бизнеса в городе: *«Ни в коем случае. Они являются благоприятными, если ты принадлежишь к какому-либо клану. Являешься родственником мэра города или лиц из администрации. Тогда тебе сделают “зеленый свет” в твоей деятельности. Предоставят разные льготы, создадут все условия. Всех же остальных облагают данью, о размерах которой никто не знает и даже не догадывается»* [руководитель предприятия оптово-розничной торговли].

Как субъект, обладающий сильной переговорной позицией, муниципальная власть использует весь арсенал инструментов воздействия на бизнес с целью привлечения его ресурсов для решения проблем выживания и развития территорий: материальное стимулирование, моральное стимулирование и давление авторитетом, дифференцированное отношение к предпринимателям, прямое давление и угрозы (см. табл. 2). Предприниматели подвергаются воздействию сразу нескольких инструментов, одним из которых чаще всего бывает силовое давление: угроза попасть в число «плохих партнеров» (дифференцированное отношение – 25,8% случаев); неформальные угрозы применения санкций (23,0% случаев); затягивание сроков принятия важных для бизнеса решений (16,9% случаев), установление дополнительных барьеров в решении вопросов (14,0% случаев).

Сложившиеся неформальные практики дифференцированного подхода власти к бизнесу частично формализуются в нормативных актах, которые закрепляют принципы избирательного использования формальных норм. Ярким примером такого рода актов может служить постановление администрации города Кемерово от 7 мая 2003 г. № 39 «Об утверждении положения о проведении конкурса на звание “Надежный партнер”». В число условий, по которым в нем оцениваются предприниматели, включена степень участия в решении вопросов городского сообщества. Среди льгот, предоставляемых победителям, выделяются: внеочередное консультирование и прием документов налоговой инспекцией г. Кемерово, освобождение от внеплановых проверок контролирующих органов, для

арендаторов муниципального имущества – предоставление возможности заключить долгосрочный договор аренды муниципального имущества. Фактически выполнение властью своих обычных функций здесь обусловлено действием бизнеса по дополнительному финансированию территорий. Кроме того, этот документ демонстрирует, что городская администрация не только сама выстраивает дифференцированные отношения с предпринимателями, но и способна координировать такие действия с контрольными службами.

**Таблица 2.** Инструменты воздействия муниципальной власти на бизнес, % (N = 172)

<i>Какие методы воздействия на предпринимателей чаще используются муниципальной властью для привлечения ресурсов бизнеса в решение городских проблем? (указать не более 2-х вариантов)</i>	
Материальная заинтересованность предпринимателей (муниципальный заказ, налоговые льготы и др.)	27,5
Убеждение	20,8
Авторитет руководителя города	21,3
Моральное поощрение предпринимателей	17,4
Дифференцированное отношение к предпринимателям	25,8
Неформальные угрозы применения санкций	23,0
Сознательное затягивание сроков принятия решений в пользу бизнеса	16,9
Установление дополнительных барьеров в решении вопросов (угроза учащения судебных проверок, судебных разбирательств)	14,0

Применение санкций к предпринимателям производится в случае их уклонения от навязываемого сотрудничества. Избирательность применения санкций заключается в учащении и усложнении проверок со стороны различных контрольных органов. Необходимо отметить, что реализуются эти меры с помощью специфического использования властью формальных норм. При этом используется следующий алгоритм действий властных структур: принятие нормативных актов в таком виде и при таких условиях, которые не предполагают их полного и безусловного выполнения; установление избирательного (селективного) контроля над их соблюдением; применение формальных норм в качестве способа давления на бизнес для принятия дополнительных обязательств; обсуждение с бизнесом условий реализации данных формальных правил и их трансформация в неформальные соглашения.

В своих интервью в качестве основных инструментов давления администрации на бизнес предприниматели выделили ход решения властью вопросов, жизненно важных для бизнеса, и организацию различных проверок. Принятие решений о предоставлении в аренду земли и помещений, о разрешении ведения той или иной деятельности либо о проведении определенных работ является способом оказания давления на бизнес с целью получения взяток, официальной платы за услуги служб администрации, принуждения к взятию дополнительных обязательств. Здесь отношения «серой зоны» тесно переплетаются с отношениями «черной зоны». Предприниматели следующим образом характеризуют данную ситуацию: *«Надо пройти через ряд городских и областных инстанций. Докопаться до любого столба может любая инстанция. Любой человек из этой структуры, – ну не нравишься ты ему, может потерять документы. Как максимум, они могут найти возможность и запретить. Это одна из самых популярных форм взяток и вымогательства»* [руководитель рекламного агентства]. В нескольких интервью с предпринимателями упоминаются мытарства, связанные с оформлением вывесок: *«Вот, например, я должна заплатить за право, чтобы висела вывеска моей мастерской. Я не могу лично ее повесить, я должна пойти в управление архитектуры города, показать главному*

*художнику проект вывески. Он скажет: “Давайте лучше мы вам сделаем”. И начинается... В общем, это выливается в такую сумму, что мне придется голодной сидеть, чтобы вывеска висела» [из интервью с владелицей ателье].*

Для администрации города выполнение предпринимателями работ по благоустройству территории и их инвестиции в арендуемое государственное имущество являются основным методом решения соответствующих проблем. Смена окон, ремонт и дизайн по определенному образцу фасадов на центральных улицах города, озеленение прилегающих территорий и т.п. – все это осуществляется силами предпринимателей, которые вынуждены подчиняться соответствующим распоряжениям администрации. Наиболее популярным сюжетом для обсуждения у предпринимателей г. Кемерово является организация администрацией мощения плиткой центральных улиц города. Данные работы были выполнены за счет фирм, расположенных на соответствующих территориях. Поставщиком плитки стали структуры, близкие главе города.

Организация проверок – другой действенный инструмент давления на бизнес. *«Это инструмент давления. ...Только был отказ [предприниматель имеет в виду отказ от финансирования одного из проектов администрации города], тут же появились пожарники, СЭС и составили такие счета, что мне пришлось такие деньги туда вкладывать. Поэтому выполнять распоряжения зачастую гораздо дешевле. Это давление страшное идет» [из интервью с руководителем производственно-торговой фирмы]. «Предприниматель обложен с разных сторон проверяющими структурами. За ними наблюдают многие структуры – налоговая, санитарная, пожарники, если есть возможность, то и управление архитектуры, водоканал, газовщики, там третьи, пятые, десятые. Все эти структуры могут получить неформальную просьбу отнестись весьма пристально к этому предпринимателю. А то, что найти что-то можно, – это без малейших проблем» [бывший руководитель промышленного предприятия].*

В целом, исследование выявило большое разнообразие практик давления на бизнес в интересах решения тех или иных проблем финансирования территорий. Почти все они опираются на нерешенные проблемы нормативного регулирования взаимоотношений власти и бизнеса. Часть из них увязана с коррупцией и бизнесом чиновников.

*Интерес бизнеса* в встраивании системы неформальных торгов с властью имеет двоякое происхождение. Позитивная составляющая этого интереса, определяющая добровольность вступления в отношения с властью по дополнительному финансированию территорий, заключается в заинтересованности самого бизнеса в развитии местной инфраструктуры, в улучшении условий жизни его собственных работников и их семей, в улучшении общественного климата для предпринимательской деятельности и т.п. Это в конечном счете снижает издержки бизнеса на самостоятельное решение данных вопросов и обеспечивает воспроизводство необходимых экономических ресурсов (квалифицированных кадров, приемлемого состояния инфраструктуры и т.п.). Большое значение имеет и негативная составляющая интереса бизнеса по встраиванию в систему неформальных торгов с властью. Она связана с необходимостью преодоления воздвигаемых на его пути преград.

Опрос предпринимателей Кемеровской области показал, что мотивы отвлечения ресурсов на дофинансирование территорий оказываются разными (см. табл. 3). Предпринимателей, готовых к отвлечению средств бизнеса на решение городских проблем, немало: 26,4% посчитали нехватку средств у городской администрации для решения проблем города достаточным основанием для соответствующих отчислений; 20,7% видят для себя выгоду отвлечения ресурсов в форме улучшения городской инфраструктуры. Нежелание нести дополнительную нагрузку высказали 31,6% предпринимателей. При этом часть из них считает подобное отвлечение ресурсов бизнеса в принципе нецелесообразным (20,1% опрошенных). Другую часть «отказников» от дополнительной нагрузки по дофинансированию территорий представляют те предприниматели, которые считают, что

отвлекаемые от бизнеса ресурсы неэффективно используются властью (11,5% опрошенных). Часть предпринимателей признались в том, что идут на подобные отчисления по принуждению: 1,7% ответивших поддерживают данную практику из страха наказания, а 19,5% – из-за нежелания портить отношения с администрацией. Однако если эти ответы сравнить с данными из табл. 2, то оказывается, что различного рода опасения подвержены и те предприниматели, которые проявляют в целом позитивное отношение к дополнительным расходам на поддержку территорий.

**Таблица 3.** Отношение предпринимателей к дополнительным обязательствам бизнеса перед городом, % (N = 174)

<i>Как Вы относитесь к дополнительным обязательствам бизнеса перед городом?</i>	
Поддерживаю, так как это способствует улучшению городской инфраструктуры	20,7
Поддерживаю, так как понимаю, что у городской администрации не хватает средств для решения проблем города	26,4
Поддерживаю, так как не хочу портить отношения с администрацией	19,5
Поддерживаю из-за страха наказания	1,7
Не поддерживаю, так как это дополнительная нагрузка на бизнес, каждый должен заниматься своим делом	20,1
Не поддерживаю, так как мои ресурсы нерационально используются администрацией	11,5
Всего	100,0

В интервью на первый план часто выходит мотив выживания в условиях давления администрации на бизнес. Так, на вопрос о том, что составляет основу неявного торга, один из предпринимателей ответил: *«Только единственное благоприятное условие – в том, что мне не свернут башку, пустят в кабинет [для решения вопросов, важных для бизнеса] и т.д.»* [бывший руководитель промышленного предприятия]. Другой предприниматель ответил, что очень рискованно уклоняться от выполнения распоряжений главы города, связанных с дополнительными (часто немалыми) затратами для бизнеса: *«Мы не экспериментировали. И кажется, что лучше этого не делать. Скорее всего, ничего хорошего. Выполняем, и все».* И далее: *«Это прессинг. Мэру очень сложно противостоять»* [из интервью с руководителем производственно-торговой фирмы].

Выгоды от сотрудничества с администрацией, связанные со снижением издержек ведения бизнеса за счет облегчения доступа к ресурсам и за счет снижения административных барьеров, оказываются доступными ограниченному кругу предпринимателей, которые проявляют лояльность по отношению к администрации и оказываются замеченными ею: *«Человек, который регулярно платит и лояльно относится к администрации, а администрация – к нему, может несколько проще получить земельный участок, который его заинтересовал, несколько быстрее пойдет оформление. Он может получить какую-то интересную информацию. Скорость ее получения очень часто определяет многое»* [из интервью с руководителем рекламного агентства].

Выгоды от сотрудничества бизнеса с властью, связанные с различного рода преференциями, получает еще более узкий круг предпринимателей. В одном из интервью он назван «узким кругом приближенных лиц». Он получает средства из фонда поддержки предпринимательства, для него облегчен доступ к муниципальному заказу, к привлекательным участкам городской земли, к аренде площадей и т.п.



Исследование показало, что поведение бизнеса в ответ на давление на него власти основывается на комбинации различных стратегий. В литературе выделяются четыре возможных стратегии: «лояльности», «голоса», «выхода» и «договора»<sup>6</sup>. *Стратегия лояльности* означает выполнение предъявленных требований, как основанных на законе, так и превышающих требования закона, распоряжения местной администрации. *Стратегия голоса* означает публичное их оспаривание через механизмы политического рынка. *Стратегия выхода* означает скрытое неисполнение требований властей; а стратегия *договора* предполагает заключение неформального соглашения с властными структурами об условиях и порядке применения требований властей к данному предпринимателю или группе.

В существующих условиях основная часть предпринимателей стремится продемонстрировать свою лояльность власти. К стратегии голоса предприниматели обращаются редко. Своеобразие реализации стратегии голоса в «серой зоне» состоит в том, что речь не идет об игре на политическом рынке за пересмотр решений и принятии более благоприятных для бизнеса нормативных актов. Стратегия голоса реализуется в жестко контролируемых властью рамках. Например, администрация г. Кемерово часто сама провоцирует бизнес на протесты, принимая очень жесткие решения. Вслед за этим она организует некий диалог, в котором имеет очень сильные переговорные позиции. Идет публичный торг об условиях принятия относительно приемлемых для бизнеса решений. При этом администрация идет на некоторые уступки, снижая первоначально заявленные требования по местным налогам, размерам платы за землю, арендной платы, административным ограничениям и т.п. В обмен на это она обычно получает от бизнеса определенные гарантии по выполнению своих неформальных требований (по благоустройству, по финансированию своих проектов и т.п.). Тем самым она получает и некое «право» на последующие наказания тех предпринимателей, которые пытаются уклониться от выполнения этих неформальных требований.

По существу, в данном случае речь идет об использовании ряда внешних форм, характерных для стратегии голоса, которые обслуживают действия в рамках стратегии договора. Спровоцированные властью публичные демарши используются бизнесом как аргумент в достижении более приемлемых условий выполнения дополнительных требований. Аналогично этому стратегия лояльности может прикрывать собой две другие стратегии – выхода и договора.

Для власти активное давление на бизнес целесообразно в том случае, когда она может получить значимый эффект в виде дополнительных доходов для решения проблем финансирования тех или иных проектов. Обычно в сферу ее внимания попадают более или менее заметные фирмы, как по размеру, так и по публичности бизнеса: *«Предприятия, которые начинают более или менее поднимать голову, расширяться, зарабатывают как-то деньги, к ним сразу же поступает целый поток писем о том, что вы хорошо работаете, помогите бюджету города в таком-то размере, называя конкретную сумму и срок»* [владелец мелкой фирмы сферы торговли].

Для бизнеса включение в неформальный торг выгодно, если существует возможность снизить издержки преодоления административных барьеров и обеспечить более или менее приемлемые условия ведения бизнеса. Тогда он идет на обмен издержек преодоления административных барьеров на издержки дополнительного финансирования территорий

---

<sup>6</sup> Типы деловых стратегий в процессе приспособления хозяйственных агентов к формальным правилам выделены А. Хиршманом: это стратегии лояльности, голоса и выхода. В.В. Радаев добавляет еще стратегию договора. [См.: *Hirschman A. Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970. P. 1–20, 76–79; Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. С. 137–139*].

(стратегия договора). Если же существует возможность уклоняться от давления, то бизнес не идет на активный неформальный торг с администрацией (стратегия выхода). Эта возможность зависит от величины бизнеса (можно оказаться незамеченным, либо очень большим, не по зубам местной администрации»), от близости к администрации и к отдельным чиновникам (попадание в «круг ближних лиц»), от наличия прикрытия (например, в виде более крупной фирмы).

Сопоставление властью издержек давления на бизнес с получаемым эффектом от оказанного давления и сопоставление бизнесом издержек и эффектов от добровольно-принудительного сотрудничества с властью ведет к дифференциации бизнеса по уровню интенсивности его сотрудничества с региональной и муниципальной властью. Проведенное исследование позволило на муниципальном уровне выделить шесть групп фирм, по-разному включенных в систему неформальных торгов с властью.

*Группа А.* Крупные компании (ИБГ), вовлеченные в неформальный торг с региональной администрацией. Так, со всеми крупными компаниями администрация Кемеровской области каждый год заключает соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, в которых фиксируются их обязательства перед работниками (по сохранению и созданию рабочих мест, заработной плате, социальным гарантиям и т.п.), перед местным сообществом (по финансированию ЖКХ, социальных объектов), перед властью (по инвестиционным программам, финансированию ее мероприятий). Субъектами взаимодействия с администрацией являются такие крупные компании, как «Кузбассразрезуголь», «СУЭК», «Евразхолдинг», «Северсталь», имеющая дочернее предприятие «Кузбассуголь», ОАО «Азот» – дочерняя структура «Газпрома», ОАО «КОКС» – предприятие, сохранившее свою независимость благодаря политической поддержке губернатора, и т.п.

Показательным в этом отношении является соглашение о социально-экономическом партнерстве между администрацией Кемеровской области и ОАО «Угольная компания “Кузбассразрезуголь”», заключенное в 2004 г.<sup>7</sup> По данному соглашению компания взяла на себя содержание ЖКХ поселков Бачаты, Кедровка, Красный Брод. Оно предусматривало инвестиции в развитие компании и участие «Кузбассразрезугля» в социальных программах, в том числе в строительстве жилья, в завершении строительства школы в Красном Броде, в обеспечении льготным углем, в оздоровлении работников, в организации детского отдыха и т.д. По соглашению на содержание объектов социальной сферы компания должна была выделить 105 млн. руб. Средняя зарплата работников предприятий компании должна была достичь 10 тыс. руб.

Муниципалитеты самостоятельный торг с крупными компаниями практически не ведут. Решающим является соглашение крупного бизнеса с региональной администрацией, устанавливающей правила, по которым осуществляется взаимодействие крупного бизнеса с органами местного самоуправления.

Взаимодействие крупных компаний с региональной и местной властью является по преимуществу персонифицированным (с каждой компанией заключается особое соглашение). Деперсонифицированным является общее требование к ИБГ – включаться в решение проблем региона. Степень формализации данных соглашений достаточно высока: формируются общие правила поведения крупных компаний на территории, заключаются общие соглашения и соглашения с отдельными компаниями. Однако широко распространена и практика ситуационных обращений администрации области и муниципалитетов к этим компаниям. Внезапные дополнительные траты могут быть связаны с ликвидацией

---

<sup>7</sup> Социальная направленность бизнеса // Кузбасс. 2004. 7 мая.

последствий стихийных бедствий (ураганы, наводнения), с проблемами снабжения топливом ЖКХ и т.п.

По форме соглашения АКО с крупным бизнесом представляются проявлениями партнерских отношений (для фирм – комбинация стратегий лояльности и заключения договора формального типа). По сути же они фиксируют одностороннюю ответственность крупных компаний, их готовность работать практически с любыми ситуационными обращениями власти в обмен на сохранение благоприятного климата для компании (стратегия договора неформального типа). Подобная асимметричность объясняется, с одной стороны, сохраняющимся контролем губернатора А. Тулеева за процессом перераспределения собственности в регионе, его высоким авторитетом среди населения и жестким контролем над социальной ситуацией. С другой стороны, – зависимостью эффективности крупных компаний, часто являющихся градообразующими, от состояния городов и поселков, условий проживания в них своих работников и членов их семей. Все это обуславливает тесное взаимодействие крупного бизнеса и власти Кемеровской области в решении проблем обеспечения жизнедеятельности соответствующих территорий.

*Группа В.* Эта группа предприятий в ходе исследования выделена по косвенным данным, преимущественно по интервью с предпринимателями. В нее попадают фирмы, включенные в общенациональные предпринимательские сети, находящиеся в зоне интересов крупных компаний. Через них осуществляется ряд операций, позволяющих крупным компаниям оптимизировать свои налоговые отчисления. Через них ведется и самостоятельный бизнес руководства крупных компаний. Это очень мобильные фирмы, работающие под прикрытием «крупняка», в том числе московского. В одном из интервью дана развернутая характеристика этой группы фирм: «*Эти фирмы появляются и очень быстро исчезают. Они не платят особо. Но за ними стоят люди, которых лучше не трогать, потому что они создали структуры со своей целью*» [бывший руководитель промышленного предприятия]. Такие компании либо вообще не попадают в поле зрения муниципальной власти, либо имеют прикрытия, позволяющее им увернуться от давления, т.е. они в чистом виде используют стратегию выхода.

*Группа С.* Компании, приближенные к администрации (региона, либо города), – те которые обозначены предпринимателями как «узкий круг приближенных лиц»<sup>8</sup>. Предприниматели данной группы оказывают неформальную финансовую поддержку администрации, но в качестве демонстрации лояльности и благодарности за предоставленные льготы, помощь в ликвидации конкурентов. Их отношения с органами власти реализуются через стратегию договора, когда участники не просто нарушают формальные правила, но стараются изменить их в свою пользу, воздействуя на правила контроля<sup>9</sup>. Это проявляется в заключении неформальных договоренностей с властью по поводу условий реализации формальных правил в отношении отдельных агентов или групп агентов. Так возникает основа для дифференциации подхода к предпринимателям в распределении льгот и преференций. Поэтому фирмы группы С отчасти являются и выгодоприобретателями, так как становятся субоператорами административных барьеров, используя их в борьбе со своими конкурентами.

---

<sup>8</sup> В своем исследовании мы не стали затрагивать проблему собственно «бизнеса чиновников», который находится преимущественно в «черной зоне» взаимодействия власти и бизнеса. Тем не менее, мы отчетливо себе представляем, что группа С примыкает к этому бизнесу и переплетается с ним. Это – еще одно проявление переплетения «серой» и «черной зон».

<sup>9</sup> Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. С. 139.

Эти фирмы хорошо известны в предпринимательской среде. В интервью предприниматели дают весьма жесткие оценки их связей с администрацией: *«Узкому кругу предпринимателей они [муниципальные власти] улучшают условия. А все остальные для них – конкуренты, которых нужно уничтожить всеми способами. По отношению к чужим идет беспощадная борьба; чужих нужно задавить»* [руководитель предприятия оптово-розничной торговли]. Косвенно это признают и предприниматели «узкого круга» (в ходе исследования было получено несколько таких интервью). В одном из них содержится интересный сюжет относительно характеристики административных барьеров: *«С одной стороны, административные барьеры – это плохо, а с другой, – я считаю, что компании должны укрупняться. И иной раз административные барьеры играют позитивную роль»* [коммерческий директор крупной торговой сети предприятий]. Фактически они, по мнению респондента, должны отсекают мелкие фирмы.

Основным конкурентным преимуществом фирм группы С является связь с администрацией и с контролирующими органами. Взгляд на это со стороны: *«Если ты близкий к этим кругам, то все это объективно выгодно [речь идет об административных барьерах] ...Начиная с заказов, аренды, платежей, помощи в ликвидации обременяющих отчислений, какие-то организации освобождаются сразу. По определению им писем не пришлют, что три елки в сад надо привезти. Не пришлют, что надо асфальтировать что-то»* [бывший руководитель промышленного предприятия].

В эту группу попадает местный бизнес (как правило, это относительно крупные по размеру предприятия), обладающий значительной рыночной властью. Вопросы дополнительных взносов на развитие и встречного предоставления этим фирмам преференциального режима решаются на основе дружественного неформального обмена, который является специфической формой неформальных торгов. Взаимоотношения сторон заключаемого соглашения в значительной степени основаны на симметричности, являются партнерскими. Интерес бизнеса заключается в использовании административного ресурса в качестве конкурентного преимущества. Выгоды администрации – в лояльности, в добровольном принятии предприятиями дополнительных обязательств, в создании прецедента. Администрация в обмен на лояльность наделяет подобные фирмы совещательным голосом, использует экспертное мнение их руководителей при подготовке решений, ссылается на их мнение и т.д. Через представителей этой группы фирм она осуществляет контроль над процессами допущенных публичных торгов в случаях дозволенного проявления «голоса».

На местном уровне примерами практик отношений фирм С с властью является принятый механизм размещения муниципального заказа (многие предприниматели в интервью обращают внимание на его «непрозрачность», неясность критериев и т.д.), а также доступ к аренде (в интервью обращается внимание на ограниченный и дифференцированный доступ к муниципальной аренде, на существование 3–4 операторов аренды, на дифференцированный подход в определении ставок и условий аренды). Особое внимание следует обратить на условия и механизм реализации конкурса «Надежный партнер». Через этот конкурс легализуется доступ фирм группы С к преференциям, т.е. происходит «отмыв» персонифицированного неформального торга.

*Группа D.* Компании – активные участники неформальных торгов с властью. В отличие от группы С, они не являются выгодоприобретателями в качестве субоператоров административных барьеров. Они используют стратегию лояльности, так как находятся в сфере пристального внимания власти, а также под угрозой оказания на них серьезного силового давления. За этой стратегией скрывается стратегия договора. Но если в группе С неформальный договор в большей степени является партнерским, то в данной группе он носит асимметричный характер, приобретает форму «принуждения к партнерству со стороны администрации».

В процессе неформального торга с властью фирмы группы D обменивают один вид затрат (на преодоление административных барьеров) на другой (на дополнительное финансирование проектов администрации). Совсем не обязательно, что они при этом имеют какую-либо прямую выгоду. Отказ от сотрудничества с властью чреват для них ростом издержек, связанных с усилением контроля со стороны администрации, с учащением различного рода проверок. Поэтому добровольно-принудительное финансирование города является для них своеобразной страховкой. Они снижают для себя риск избирательного увеличения административных барьеров, откупаются от него.

Активно участвовать в торге с администрацией данные фирмы принуждает публичность, связанная с размерами, достигнутыми успехами, либо с характером деятельности (торговля, услуги). Возможностей реализации стратегии выхода для этих фирм практически не существует. Им очень трудно уклоняться от прессинга власти. При определенных условиях такие фирмы могут ориентироваться на переход в группу С. Так, в интервью один из предпринимателей заметил: *«Мы позиционируем себя как структуру, весьма лояльную городской власти, весьма лояльную. Власть не всегда нам на это отвечает взаимностью, но нас не бьют»* [руководитель рекламного агентства].

Предприятия данной группы вынуждены соглашаться с правилами игры, устанавливаемыми администрацией, которая обладает значительно более сильными переговорными позициями в вестующем торге. Однако их руководители иногда попадают в число экспертов от бизнес-сообщества и в какой-то степени влияют на корректировку норм в переломных ситуациях.

В отношениях власти с этой группой фирм переплетаются персонифицированные и деперсонифицированные отношения. Персонификация возникает тогда, когда активный игрок пытается продемонстрировать свой индивидуальный вклад в «общее дело» и получить некоторые выгоды (в виде облегчения доступа к информации, ускорения оформления каких-либо документов и т.п.).

Соглашения с органами власти для данных фирм могут быть как формализованными, так и неформализованными. Неформализованные соглашения обычно заключаются в единичном порядке с отдельными контрольными организациями. Они очень близки к «черной зоне», но не сливаются с ней. Например, в интервью с предпринимателем одного из городов Кемеровской области приведен случай подобного торга с СЭС. В интересах облегчения процедур контроля предприниматель пошел на то, что *«сейчас в СЭС примерно на 80% окон висят наши жалюзи. Торг следующий: либо найдем много нарушений, платите штраф, либо жалюзи – у нас ремонт и мы у вас ничего не видели... Это оказалось выгоднее – поставить жалюзи, чем уплачивать все штрафы. По деньгам выходит дешевле в два раза»* [руководитель производственно-торгового предприятия]. Чаще всего отношения по дополнительным отчислениям фирм группы D с властью тем или иным образом оформляются: заключаются соглашения об отчислениях в какие-либо фонды, издаются распоряжения и предписания главы города, проводятся совещания с предпринимателями для сбора средств на городские мероприятия и различные проекты, рассылаются письма.

*Группа Е.* Эти фирмы стремятся или объективно вынуждены четко разграничивать полномочия с администрацией и не идут на конфликт с ней из-за дополнительных требований. Они предпочитают «откупиться» от власти, не вступая с ней в активные торги и не рассчитывая при этом на какие-либо выгоды. Отличие этой группы от предыдущей состоит в том, что фирмы группы D используют в основном стратегию договора, а фирмы группы Е – стратегию выхода. Первые договариваются об условиях принятия дополнительных обязательств перед местной властью, вторые – ищут относительно безопасные возможности уклонения от них. Выполнение части требований властей используется ими как способ недопущения применения к ним избирательных санкций.

Во взаимодействии с властью фирмы группы Е используют комбинацию стратегий лояльности и выхода. Они проявляют внешнюю лояльность власти, участвуют в различных

совещаниях, производят различного рода дополнительные отчисления и дополнительные работы (по благоустройству, на городские мероприятия, на социальные проекты и т.п.). Однако они не проявляют активность, не склонны к демонстрациям лояльности, не ждут от власти каких-либо встречных услуг. Цель их взаимодействия с властью – снижение риска ведения бизнеса, связанного с возможным избирательным (для них) увеличением административных барьеров. «Квазианалоговые сборы» и «спонсорскую» помощь городу они рассматривают как элемент «природы», общей среды. Суть их стратегии заключается в стабилизации этих «платежей». Они «планируют» соответствующие издержки, ориентируясь на частичное выполнение требований местных властей. Ориентир – достаточный по их наблюдениям размер «откупа» для того, чтобы не стать объектом целевого «давления» местных властей. Типичная реакция на новые требования: посмотреть, насколько серьезно администрация готова добиваться их выполнения.

Вот типичный сюжет из интервью: *«По поводу дополнительных отчислений: было обращение. Предлагали подписать соглашение. Мы не подписали, и как-то все заглохло».* В другом случае этот же предприниматель торопится выполнить распоряжение главы города по дополнительным затратам, так как более высоко оценивает риски возможного давления: *«Сотрудники ГТС сказали, что у мэра было совещание, в котором участвовали директор ГТС и крупные предприятия по этой ветке. Они на совещании решили, что предприятия, находящиеся в этой зоне, оплачивают замену кабеля. Это приказ мэра, его нельзя обойти. Формулировка в письме была, что деньги нужны на развитие сети ГТС»* [руководитель производственно-торгового предприятия].

Отношения этой группы фирм с администрацией являются преимущественно деперсонифицированными, следуют установившимся общим правилам. Уровень формализации взаимодействий достаточно высокий. Отношения закрепляются нормативными документами (распоряжениями главы администрации), соглашениями о социальном партнерстве на уровне города и т.п. При этом следует учесть тот факт, что предприятия данной группы не имеют «голоса», не входят в число экспертов от бизнес-сообщества в диалоге с властью.

Наше исследование показывает, что данная группа является достаточно многочисленной. Предприниматели из этой группы дают наиболее жесткие оценки сложившимся отношениям власти и бизнеса. Они активны в своей непосредственной деятельности, стремятся к развитию, но на существующем политико-бюрократическом рынке они пассивны, так как боятся ухудшить свое положение.

*Группа F.* Фирмы, выпадающие по тем или иным причинам из поля зрения администрации (очень маленькие, имеющие особый, непубличный характер деятельности).

Как показывает исследование, это тоже достаточно многочисленная группа. Она практически исключена из системы неформальных торгов с властью. Давлению со стороны администрации эта группа фирм подвергается лишь в случае обращения в соответствующие инстанции по возникающим у них вопросам (например, по регистрации трудовых соглашений с работниками, по оформлению вывески и т.п.). Требования дополнительных отчислений до этих фирм практически не доходят: *«Я предприниматель не такого уровня, и до меня администрация с такими письмами не доходила. ...Я просто слишком мелкий. Пока молчат. Может, руки не доходят»* [владелец мелкой фирмы сферы торговли].

Эта группа фирм во взаимоотношениях с властью придерживается установленных правил и не имеет никаких возможностей воздействовать на них. Стратегия их поведения по отношению к власти – это стратегия выхода, которая возможна для них в силу малой величины и незаметности. Оценка сложившегося порядка у них такая же жесткая, как и у предпринимателей группы E.

Таким образом, анализ групп бизнеса показывает, что основную ношу по дофинансированию территории несут компании групп А, D и E. Однако в процесс неформальных торгов с муниципалитетом оказываются вовлечены компании групп С, D и отчасти E. Группа С – как выгодоприобретатель, а группы D и E – как доноры местной администрации.

В процесс формирования правил игры на муниципальном уровне вовлечены фирмы групп С и D. Они же более других удовлетворены сложившимися практиками и демонстрируют свою лояльность власти. Фирмы групп А и В исключены из процесса формирования правил на муниципальном уровне в силу специфики своего положения. Фирмы групп E и F оттеснены от этого процесса и очень недовольны сложившимися практиками. Для них характерны высказывания следующего типа: *«Все, что связано с чиновничеством, – все это ужасно и страшно»* [владелица ателье].

Проведенное исследование показывает, что на муниципальном уровне нет единой модели неформального торга власти и бизнеса. Институциональная модель их взаимодействия основывается на разнотипных отношениях органов власти и фирм, относящихся к разным группам и имеющим различные интересы. Эти отношения интегрируются в общую систему действиями власти по реализации ее собственных интересов во всех трех зонах ее взаимодействия с бизнесом (укрепления положения отдельных чиновников во властной вертикали, привлечения дополнительных ресурсов на общественные нужды, получения коррупционных доходов и доходов от бизнеса чиновниками и их родственниками).

В выявленной модели взаимодействия власти и бизнеса власть предстает как единый субъект, через действия отдельных чиновников отстаивающий свои собственные интересы. Интересы получения коррупционного дохода и организации бизнеса чиновников одновременно и расчленяют, и сплачивают этого субъекта, сохраняя единство его интересов по отношению к бизнесу. Бизнес, напротив, не сформировался как единый субъект, заинтересованный в единстве правил игры. Его раздирают на части интересы собственной выгоды во взаимоотношениях с властью. Это означает, что сформировавшаяся институциональная модель взаимодействия власти и бизнеса, хотя и не устраивает большинство отдельных предпринимателей, сохраняет устойчивость в силу отсутствия спроса со стороны бизнеса на новые правила игры.

Как известно, в условиях рыночной экономики механизмом изменения формальных норм и правил выступает политический рынок. На политическом рынке должны действовать организации, представляющие цели бизнеса как «широкой группы интересов». Создание реально функционирующих организаций такого типа возможно тогда, когда «выгоды» от коллективного действия превышают возникающие при этом «издержки», связанные прежде всего с преодолением проблемы «безбилетника». Объем «выгод» в значительной степени зависит от способности организаций – субъектов спроса на институциональные изменения – влиять через политический рынок на позицию органов государственной власти как субъектов предложения. В этой связи важно отметить, что сохранение широкой «автономии» властных структур от общества в качестве субъекта, самостоятельно формирующего свои целевые функции, резко снижает возможные «выгоды» коллективного действия предпринимателей. В свою очередь, отсутствие независимых организаций бизнеса и структур гражданского общества закрепляет сложившийся характер «власти». В результате возникает своеобразный «замкнутый круг»: индивидуальный торг предпринимателей с властью не позволяет сформироваться группе коллективного действия самих предпринимателей и способствует воспроизводству автономии власти. Это одновременно повышает «издержки» действия по продвижению новых, благоприятных для бизнес-сообщества правил игры, и дает значительно меньшие «выгоды» по сравнению с индивидуальным торгом.

Исследование показывает, что существенная часть предпринимателей (группы А, С и D) ориентированы на индивидуальные действия по укреплению позиций своего бизнеса в

рамках уже сложившихся «правил игры», на укрепление дифференцированных отношений с представителями власти. В ходе опроса тремя наиболее действенными механизмами реализации интересов бизнеса во взаимодействии с властью были названы: наличие «своих» людей в местных органах власти; установление неформальных отношений с представителями власти; четкое следование закону. Тремя же наименее действенными механизмами оказались: публичное обращение к власти и населению; участие в подготовке и экспертизе управленческих решений органов власти; лоббирование интересов бизнеса в местных органах власти (см. табл. 4). Как цинично высказался предприниматель в одном из интервью: «Хороший закон – это когда много связей, а плохой – когда таковых нет» [руководитель коммерческого учебного центра].

**Таблица 4.** Предпочтения предпринимателей в отношении механизмов реализации интересов бизнеса во взаимодействии с властью, % (N = 179)

<i>Какой механизм реализации интересов Вашего бизнеса во взаимодействии с местной властью является наиболее эффективным? (указать не более 3-х вариантов)</i>	
Наличие «своих» людей в местных органах власти	49,7
Установление неформальных отношений с представителями власти	38,0
Четкое следование закону	30,2
Участие в совещаниях администрации по важным проблемам бизнеса и города	27,9
Участие в реализации городских проектов и программ	27,9
Создание ассоциаций предпринимателей для совместного влияния на решение властей	26,8
Выполнение указаний и предписаний администрации	12,8
Лоббирование интересов бизнеса в местных органах власти	13,4
Участие в подготовке, экспертизе управленческих решений органов власти	7,8
Публичные обращения к власти и населению (через СМИ)	5,6

Все это говорит о том, что в настоящее время отсутствуют механизмы превращения в спрос на политическом рынке существующей потребности в стабильных и деперсонифицированных правилах. Тем не менее, остаются определенные надежды на возможность коллективных действий предпринимателей по отстаиванию своих интересов через изменение формальных норм и сложившихся практик. В качестве одного из трех эффективных механизмов взаимодействия с властью «четкое следование закону» назвали 30,2% предпринимателей, создание ассоциаций предпринимателей для совместного влияния на решения власти – 26,8%, участие в подготовке и экспертизе решений – 7,8%, публичные обращения к власти и населению – 5,6%.

Фактически в данной ситуации мы сталкиваемся с таким парадоксом коллективного действия, как отсутствие реального действия предпринимателей по достижению своих коллективных интересов. Во-первых, группа предпринимателей оказывается достаточно большой, и издержки действия в интересах всей группы не покрываются возможными будущими выгодами<sup>10</sup>. Во-вторых, сложились такие социальные практики, при которых

<sup>10</sup> Как пишет М. Олсон, «чем большее число индивидуумов или фирм выигрывают от коллективного блага, тем меньшая часть выигрыша от действий в групповых интересах достается индивидууму или фирме, которые предприняли эти действия. Следовательно, в отсутствие избирательных стимулов заинтересованность действовать в групповых интересах уменьшается с увеличением размера группы, так что большие группы менее



избирательные стимулы коллективного действия<sup>11</sup> принимают форму избирательного стимулирования предпринимателей за продвижение проектов администрации либо избирательного наказания за проявления активности в отстаивании своих собственных интересов и интересов всего бизнес-сообщества. При этом часть предпринимателей (группа С) по интересам сохранения дифференцированных порядков срачивается с администрацией и превращается в активного игрока при формировании предложения норм дифференцированного отношения к бизнесу.

Как отмечают сами предприниматели, противостоять давлению проверок, требований неформальных отчислений, неуважительному отношению со стороны власти, сформировать благоприятные для бизнеса условия можно, лишь объединившись. Но к подобному объединению они пока не готовы: «Во многом виноваты сами предприниматели. Если власть не хочет цивилизованно работать с нами, надо заставить ее сделать это»<sup>12</sup>. Из интервью: «При администрации города есть Фонд поддержки предпринимательства. Лысенко<sup>13</sup>, конечно, молодец. Он хорошо работает. Но работает на себя. Для других реальной поддержки нет. Поддержка оказывается в основном “своим” – узкая поддержка» [руководитель торгово – производственной фирмы]. В другом интервью дана следующая характеристика подобной практики: «Да вообще вся эта структура [Совет по поддержке и развитию предпринимательства], скажем так, прикрытия для администрации, что они контактируют и помогают. Но они не помогают, естественно» [владелец мелкой фирмы в сфере торговли].

В г. Кемерово к настоящему времени сложились следующие практики корректировки формальных и неформальных правил игры во взаимодействии бизнеса и власти: общие встречи предпринимателей с главой города, консультации с экспертной группой предпринимателей, работа с руководством совета по поддержке и развитию предпринимательства. Подобные практики в той или иной степени используются и в других городах области.

Общие встречи с главой города проходят регулярно, раз в месяц. На них администрация информирует предпринимателей о проблемах города, предлагает пути решения этих проблем с участием предпринимателей, обсуждает нововведения в местные налоги, арендные платежи и т.п. Поднимаются и вопросы о барьерах для развития бизнеса. Однако, по мнению предпринимателей, эффективность этих встреч не очень высока. Так, в одном из интервью предпринимателем дана следующая оценка подобной встречи, посвященной изменениям в местных налогах: «Нам сказали, выступите, скажите свои предложения, а администрация, может быть, пойдет вам навстречу. Посидев на этом собрании, после часовых дебатов, я понял, что с органами власти на эту тему говорить смысла нет. Мэр сказал, что если он нам перечислит все дырки в бюджете, то нам покажется, что и этого налога недостаточно, чтобы закрыть все дырки. Им надо их закрывать, и они будут с нас брать. И диалога там никакого не получилось. И его не могло быть в принципе» [владелец мелкой фирмы в сфере торговли]. На подобных

---

способны действовать в общих интересах, чем малые» [Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз / Пер. с англ. Новосибирск: ЭКОР, 1998. С. 60–61].

<sup>11</sup> По М. Олсону, «избирательные стимулы – это стимулы, которые применяются к индивидуумам избирательно, в зависимости от того, вносят они вклад в обеспечение коллективным благом или нет» [Там же. С. 44].

<sup>12</sup> Мажорин В.А. Мы должны заставить власть себя уважать // Кузбасс. 2003. 23 апреля.

<sup>13</sup> Речь идет об И. Лысенко, председателе Совета по поддержке и развитию предпринимательства г. Кемерово.

совещаниях производится легализация, по существу, односторонних решений по предъявлению бизнесу определенных требований. *«Совещания могут использоваться как ссылка – дескать, провел. Такие совещания в области добровольного партнерства проводятся не для того, чтобы выявить способ реализации каких-то задумок, а для того, чтобы показать, что это не мое решение, а коллективное»* [бывший руководитель промышленного предприятия].

Невысокую эффективность этих встреч признает и сам глава города. Но он не торопится что-то менять: «Если говорить о наших традиционных встречах совершенно откровенно, очень жалею, что не имею возможности более тщательно к ним готовиться и вести нормальный диалог с предпринимателями. Полагаю, если говорить обо мне, об администрации, мы недостаточно серьезно еще ко всему этому относимся. И к предпринимательству в целом»<sup>14</sup>.

Тем не менее, нельзя полностью отрицать значение встреч с главой города как площадки корректировки правил игры для бизнеса. На этих встречах публично высказываются предложения по улучшению условий для ведения бизнеса: по совершенствованию механизма распределении муниципального заказа, процедуры перевода жилых помещений в нежилые, по наведению порядка в городе и т.п. Однако роли предпринимателей и администрации распределены здесь не так, как на нормальном политическом рынке. В данном случае мы имеем дело с разновидностью типичного для современной России гибридного политико-бюрократического рынка. Он является политическим больше по форме, поскольку преобладающим является иерархический тип взаимоотношений. На местном уровне это проявляется особенно ярко. Власть выступает как «начальник», а бизнес как «подчиненный». Соответственно, встречи главы города с предпринимателями выступают площадкой для статусных торгов, объектом которых являются условия «квазифискальной» сделки, определяющие объемы и порядок выполнения бизнесом дополнительных обязательств. Представители бизнеса выступают как относительно самостоятельные «подчиненные», которые, используя в качестве аргумента контроль над информацией, особенно о своем финансовом положении, показывают власти возможные «пределы» навязывания им дополнительных обязательств.

На совещаниях с экспертной группой предпринимателей (в основном представителями группы С и отчасти группы D), обычно непубличных, администрация города принимает решения по поднимаемым всем бизнес-сообществом проблемам, а также продвигает свои требования по дополнительным отчислениям. При этом консультации с экспертной группой могут происходить в весьма своеобразной форме: *«Я заскочил в администрацию: “Здравствуйте – здравствуйте”. “Вот у меня мысль тут есть”, – говорит мэр. Ну вообще, неплохая мысль, надо обсудить. Так второй, третий, десятый заскакивают. В результате сформировалось мнение, и ссылка на тебя идет: руководитель такого-то предприятия поддержал инициативу. И все, потом звонят. Говорили, что обсуждаем, а оно, оказывается, уже принято»* [бывший руководитель промышленного предприятия].

Таким образом, мы видим, что есть несколько площадок для торга власти и бизнеса по вопросам формирования благоприятной для бизнеса среды, но на самом деле они оказываются площадками навязывания ему важных решений. Описанная выше модель взаимодействия власти и бизнеса, с одной стороны, позволяет решать накопившиеся на территориях социально-экономические проблемы, а также улучшает внешнюю среду для ведения бизнеса посредством улучшения среды обитания для работников и местной инфраструктуры через налаживание отношений с местной властью. С другой стороны,

---

<sup>14</sup> Карзова В. Мы заинтересованы в совместной работе // Кузбасс. 2004. 8 декабря.

добровольно-принудительное дофинансирование территории бизнесом способствует закреплению на региональном и местном уровнях институциональных структур, препятствующих его собственному развитию. Оно способствует дифференциации правил игры за счет избирательного применения инструмента административных барьеров, закрепляет примитивные силовые методы государственного управления, препятствует переходу органов государственного управления к современным способам управления финансами, подрывает доверие между властью и бизнесом.