

## ФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВИЛ В ТРАНЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ<sup>1</sup>

**С.Н. ЛЕВИН,**

*кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории  
Кемеровского государственного университета*

Специфика институциональных изменений в отечественной экономике заключается в устойчивом сохранении фрагментации и локализации правил игры на конституционном уровне. В этих условиях возникающие локальные региональные нормы представляют собой один из источников появления легитимных общенациональных конституционных правил, выступая неотъемлемым элементом исторически длительного процесса «определения прав». При этом в ходе практических преобразований и общественных дискуссий выявилось, что этот процесс имеет две неразрывно связанные стороны. *Первая сторона* касается отношений государства и населения по поводу переопределения обязательств государства по производству общественных благ. *Вторая сторона* затрагивает отношения государства и бизнеса по поводу спецификации и защиты прав собственности, разграничения сфер экономического влияния государства и бизнеса, вменения социальных обязательств бизнесу (в том числе в контексте переопределения обязательств государства перед населением по производству социальных услуг). Соответственно центральной проблемой в процессе формирования новой хозяйственной конституции в России на данном этапе является появление сопрягающихся друг с другом *двух групп правил*:

1. Определяющих объемы, способы производства и источники финансирования социальных благ. Реальный выбор заключается в поиске той или иной комбинации либеральных и патерналистских принципов организации социальной сфер.

2. Разграничивающих сферы экономической и социальной ответственности и определяющих принципы взаимоотношений государства и бизнеса. Эти правила должны блокировать функционирование властных структур как грабящей руки и сформировать рамочные условия институциональной трансформации государства, исходя из выбора между моделями «невидимой руки» и «помогающей руки».

Особая роль региональных властей в процессе конституционных институциональных изменений обуславливается тем, что они определяют практику применения формальных институтов, установленных на федеральном уровне, задавая реальные правила игры, выступающие как определенная конфигурация неформальных и формальных институтов. Фактически на этом уровне формируется компромисс по основным социаль-

<sup>1</sup> Статья выполнена при поддержке гранта РГНФ № 06-02-00198а.

но-экономическим проблемам между населением, бизнесом и государством, который стабилизирует экономику. По существу, с самого начала реформ реализуемая на федеральном уровне программа институциональных преобразований либерального типа не только столкнулась с мощной институциональной инерцией, но и породила альтернативные проекты, направленные на восстановление нарушенного институционального равновесия путем рекомбинирования исторически сложившихся институциональных структур. В этой связи в статье, подготовленной группой отечественных и зарубежных исследователей, был сделан следующий вывод: «В результате шоковая терапия была отвергнута многими региональными лидерами, что в конце концов вернуло Россию в русло градуалистских изменений системы собственности. Сегодня вполне правомерно рассматривать действующую в России модель собственности как вариант системы «региональных прав собственности» [5, с. 138–139]. Альтернатива политике Вашингтонского консенсуса выступила как совокупность локальных проектов, реализуемых преимущественно на региональном уровне. Общность базовых подходов позволяет характеризовать их как разновидности определенного типа институционального проекта, ориентированного на поиск оптимальных вариантов интерпретации, корректировки и легализации в новых рыночных условиях правил государственно-патерналистского типа. Целью его является восстановление в новых формах контроля над ресурсами территории со стороны консолидированной региональной властной элиты, мотивируемое необходимостью выполнения ею функций «государства помогающей руки». При этом в действиях представителей региональных властных элит тесно переплетаются их интересы как частных и как публичных акторов. «Общественная» мотивация заключается в выполнении ими роли агента, представляющего агрегированный интерес населения территории, связанный с выживанием и развитием ее как целого в условиях рыночной трансформации. Как частный актор, региональная и местная власть, во-первых, стремится усилить свои позиции на бюрократическом рынке, продемонстрировав центру успех в обеспечении социально-экономической и политической стабильности на подведомственной территории и «нужных» результатов голосования. Во-вторых, региональная и местная бюрократия заинтересована в установлении таких правил игры, которые обеспечивают ей получение коррупционных доходов.

«Локальность» институционального проектирования заключается в целенаправленной ориентации региональной власти как субъекта институциональных изменений на территориальную сегментацию и локализацию институциональной среды. Все перечисленные выше интересы региональной и местной власти способствуют фрагментации, а не сохранению единства институциональной среды. В регионах формируются собственные траектории институциональной трансформации, которые определяются региональным опытом приспособления к «шокам» постсоциалистической трансформации.

Важнейшим стимулом для реализации региональными властями собственных стратегий институциональных преобразований выступила ситуация с их функцией агента-производителя общественных благ. Спецификой России явилось сохранение в течение длительного периода ситуации неопределенности как с объемом общественных благ, так и с легальными

источниками финансирования их производства. При этом особенно противоречивым оказалось решение этой проблемы в аспекте межбюджетных отношений. В условиях острого трансформационного кризиса федеральная власть пошла по пути раздачи социальных льгот, смягчающих бремя кризиса для тех или иных групп населения. При этом обязанность финансирования этих льгот была спущена на региональные и местные бюджеты (в результате возникли так называемые федеральные мандаты по социальным гарантиям и производству социальных благ). С другой стороны, федеральное правительство, решая проблему балансирования государственного бюджета, перетянуло в центр более устойчивые налоги и снизило долю региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете. Так, доля доходов муниципальных образований в ВВП сократилась с 10,2 % в 1996 году до 6,5 % — в 2002 [12, с. 96]. При этом поступления в региональные и местные бюджеты от налогов, в отношении которых региональные и местные власти могут хоть как-то влиять на базу или ставку (так называемых «собственных» налогов), покрывают менее 40 % расходных потребностей региональных бюджетов и лишь порядка 13 % расходных потребностей местных бюджетов [2, с. 30]. Фактически федеральная власть одной рукой наделила нижестоящие уровни власти функциями и полномочиями, а другой рукой существенно ограничила установленные центром источники их легального финансирования. При этом официальные объемы дефицита региональных и местных бюджетов далеко не в полной мере отражают объемы недофинансирования территорий. Даже при сбалансированном бюджете эта проблема является острой. Как отмечает губернатор Челябинской области П. Сумин, бездефицитный региональный и местный бюджет — это «от лукавого»: «Я знаю, что в области остается двадцать миллиардов рублей дохода налоговых поступлений. Не больше. Вот я под эти средства и рисую расходы. А, скажем, пять-семь миллиардов рублей, которые позарез нужны, отсекаю, потому что их нет. С муниципалитетами — та же проблема» [11, с. 88].

В условиях неурегулированности федеративных отношений и нехватки ресурсов на выполнение общественных обязательств региональные и местные власти формируют систему их пополнения за счет бизнеса. По мере сокращения налоговых полномочий региональных и местных властей в качестве основного механизма такой перекачки ресурсов выступили практики «дофинансирования территорий» за счет бизнеса, под которыми понимаются разнообразные, формально не регулируемые вложения бизнеса в территории (на благоустройство, в инфраструктурные проекты, на социальные программы власти и т.п.), которые организуют и координируют органы власти (наиболее близким научным аналогом этого понятия является термин «вымогательство участия») [2, с. 96–98].

Фактически жизнеобеспечение территорий оказалось 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 от установления благоприятных для него отношений с властью, идет на соответствующие расходы. 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» [3, с. 127]. На муниципальном уровне предприниматели также видят основу неформальных требований власти к ним 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, являющимся депутатом Кемеровского городского Совета народных депутатов].

При этом именно неформальные торги бизнеса и власти, связанные с необходимостью дофинансирования территорий за счет бизнеса, составляют ядро институциональной модели взаимодействия власти и бизнеса, сложившейся к настоящему времени в РФ. В такой деформализации правил трудно не заметить связи преемственности с практиками, существовавшими в советской хозяйственной системе. Советские предприятия ставились в такие условия, когда неформальные связи с поставщиками и обмен обязательствами с ними становились важнейшим способом ресурсного обеспечения выполнения плана. Кроме того, в советской экономике благополучие территорий было поставлено в зависимость от расположенных на них предприятий, которые создавали и содержали социальную инфраструктуру, осуществляли благоустройство территорий, оказывали разнообразную шефскую помощь, т.е. фактически дофинансировали местное развитие.

В новых условиях место «плановой сделки» как *делового соглашения* относительно степени напряженности плана и параметров его ресурсного обеспечения заняла «квазифискальная сделка». Предметом обмена в ней являются дополнительные обязательства бизнеса по дофинансированию территорий, с одной стороны, и определенные гарантии бизнесу, предоставляемые властью, с другой стороны.

Как отмечают сами предприниматели, в практиках дофинансирования территорий нет ничего принципиально нового. *«Это — Советский Союз, когда многие расходы по социальной сфере были просто распределены между крупными промышленными предприятиями, и эти предприятия занимались не только профильной деятельностью, но и строили дома, детские площадки, спортивные базы»* [из интервью с руководителем рекламного агентства]. Подобное отношение предпринимателей к «квазифискальным» отношениям с властью оказывается более глубоким, чем многие утверждения о «безграничных аппетитах» чиновников. Дело не просто в этих аппетитах, а в том, как в постсоциалистическую эпоху шло перераспределение полномочий по содержанию социальной сферы. Если в начале 1990-х годов предприятия по инерции сохраняли традиционные отношения с властью по поддержке территорий и свою социальную сферу, то потом шел ее сброс на региональные органы власти и муниципалитеты, причем это перераспределение ответственности не было обеспечено соответствующим перераспределением финансовых ресурсов. В результате институ-

циональные инновации по освоению новых механизмов финансирования местного развития были во многом блокированы разрывом формальной ответственности и реальных финансовых потоков. В этих условиях на институты неформальных изъятий, основывающиеся на сохранившемся социальном капитале, был предъявлен масштабный спрос.

Таким образом, сохранение и развитие неформальных практик дофинансирования территорий связано с действием двух эффектов. Эффект долговечности социального капитала создал *возможность* разрастания практик неформального торга власти и бизнеса. Во главе регионов и муниципалитетов, а также отдельных предприятий остались руководители, имеющие опыт партийной, советской и хозяйственной работы в условиях советской экономики. Им хорошо знакомы образцы решения проблем территорий с использованием ресурсов предприятий, у них сохранились соответствующие социальные связи. *Необходимыми* практики дофинансирования стали в результате действия другого эффекта — эффекта сопряжения норм. Существование нефинансируемых «федеральных мандатов» и такое изъятие финансовых ресурсов территорий, которое не создает у власти стимулов в развитии предпринимательства на местах, дополняется неформальными практиками перекачивания ресурсов бизнеса на покрытие реального дефицита бюджетов местных органов власти. При этом продолжается накопление социального капитала, лежащего в основе институциональной инерции взаимодействия власти и бизнеса на местах.

Следует признать, что широкое распространение практик дополнительных расходов бизнеса на поддержание территорий — это не временное вынужденное явление, а существенный факт реально идущего в стране переопределения прав основных хозяйствующих субъектов. И происходит это переопределение в форме восстановления прежних (советских) схем взаимодействия власти и предприятий. Его прикрытием служит обоснование роста «социальной ответственности» бизнеса, социально-экономическое содержание которой подменяется. Региональная и местная власть занимают место организатора и оператора потока ресурсов бизнеса, направляемого на поддержку местного развития.

Сформировавшийся тип взаимоотношения власти и бизнеса характеризуются следующими основными чертами:

- во-первых, переплетением формальных норм и неформальных правил, при определяющей роли последних;
- во-вторых, использованием представителями органов власти вне-легальных практик для реализации своих легальных публичных функций. При этом их целевые функции как публичных агентов серьезно модифицируются по сравнению с нормативной ролью гаранта правил игры и производителя общественных благ. Местный орган власти выступает как «хозяин» территории, располагающий комплексом формальных и неформальных инструментов, превращающих его административные решения в часть реального пучка полномочий в формально частном секторе экономике<sup>2</sup>.

Сложившийся тип отношений получил достаточно четкое отражение

<sup>2</sup> Анализ практик взаимодействия власти и бизнеса был проведен совместно с д.э.н., проф. Курбатовой М.В. и к.э.н. Апаринной Н.Ф.

в результатах проведенного анкетного опроса и серии структурированных интервью с предпринимателями, посвященных вопросам взаимодействия бизнеса и местных органов власти. В ходе социологического исследования было опрошено 180 человек и проведено 10 структурированных интервью<sup>3</sup>.

Показательным являются распределение ответов предпринимателей на следующий вопрос (см. табл. 1).

Таблица 1

**Если исходить из Вашего опыта, то какие ассоциации вызывает у Вас в первую очередь понятие «местная власть»? (указать не более 2-х вариантов)**

Варианты ответов	%
1. Стабильные правила игры	7,8
2. Гарантия закона	10,6
3. Партнер	10,6
4. Коррупция	24,4
5. Аппарат принуждения для решения городских проблем	48,9
6. Хозяин территории	51,1
Неответившие	0,6

51,1 % выбрали вариант «хозяин территории», 48,9 % — «аппарат принуждения для решения городских проблем», в то время как варианты, которые отвечают ситуации господства формальных отношений, основанных на законе — «стабильные правила игры» и «гарантия закона», соответственно — 7,8 % и 10,6 %. Эти ответы четко координируются с ответами на вопрос: «Как Вы оцениваете роль местной администрации во взаимодействиях с бизнесом?», в котором предлагалось выбрать один из трех вариантов: «партнер-координатор, участвующий в решении проблем бизнеса для реализации общегородских интересов», «аппарат принуждения для достижения интереса города», «гарант соблюдения «правил игры» в рамках закона». Большинство опрошенных — 58,6 % — выбрали второй вариант. Лишь 20 % предпринимателей оценили ее как «гаранта соблюдения «правил игры» в рамках закона».

Возникающие между властью и бизнесом отношения по дофинансированию территорий могут быть как персонифицированными, так и *деперсонифицированными*. В первом случае производится обмен обязательствами с конкретным предпринимателем: обязательства предпринимателя по дополнительным отчислениям обмениваются на обязательства администрации по снятию входных барьеров для работы в области, по предоставлению доступа к государственному заказу, к аренде земли и государственного имущества и т.п. На региональном уровне это может быть персонифицированный об-

<sup>3</sup> В работе использованы материалы анкетного опроса предпринимателей Кемеровской области и серии структурированных интервью с предпринимателями г. Кемерово. Руководитель исследования — к.э.н., доцент кафедры экономической теории КемГУ Апарина Н.Ф.

мен обязательств региональной администрации по обеспечению доступа к собственности в процессе ее приватизационного и постприватизационного передела на социальные обязательства бизнеса по сохранению рабочих мест, уровня заработной платы, социальной поддержки работающих и т.п. В Кемеровской области такие соглашения имели широкое распространение в конце 1990-х — начале 2000-х годов. Отдельные примеры передела собственности по инициативе региональной администрации встречаются и до сих пор.

Во втором случае устанавливаются общие правила для бизнеса, желающего работать на данной территории в отношении различных параметров его деятельности (по созданию рабочих мест, по объему социальных расходов, по готовности откликнуться на просьбы администрации и т.п.). По сути, они являются общими для всех нормами, которые устанавливает власть, но имеющими неформальный характер. Дополнительные неформальные требования власти к бизнесу могут иметь как явный, так и неявный характер. В первом случае они фиксируются в определенных документах, происходит формализация достигнутого компромисса, т.е. его легализация и документальное оформление контрактами различного рода. Примером установления явных деперсонифицированных правил поведения бизнеса на территории Кемеровской области является заключение соглашений о сотрудничестве с отдельными компаниями. Само заключение таких соглашений в Кемеровской области является общим требованием к крупному бизнесу. Неявной общей нормой для предпринимателей является проведение работ по благоустройству территорий и участие в финансировании социальных проектов. Общим правилом для арендатора муниципального имущества становится капитальный ремонт помещений, благоустройство прилегающей территории по проекту архитектурного управления и т.п. (такие требования к арендатору могут быть и зафиксированы в договоре аренды).

На муниципальном уровне основными формами привлечения дополнительных ресурсов бизнеса выступают «квазиалоговые» сборы и «организованное спонсорство». «Квазиалоговые» сборы представляют собой дополнительные, не предусмотренные законом платежи бизнеса в местный бюджет либо в специально создаваемые фонды. «Организованное спонсорство» представляет собой участие бизнеса в финансировании разного рода проектов администрации (социальных, по благоустройству территорий и т.д.). В отличие от «квазиалоговых» сборов оно носит целевой характер, а «взносы» делаются предпринимателями преимущественно в натуральной форме.

Организация «спонсорства» — важное направление действия муниципальных властей. Она отличается высокой персонификацией отношений; разверсткой расходов по фирмам, производимой администрацией; высоким риском применения силового давления, а значит, и невысокой степенью добровольности. «Спонсорство» имеет разные формы. Крупные фирмы и средние предприятия, являющиеся градообразующие для отдельных муниципальных образований, включаются в него через рассмотренные выше соглашения о социально-экономическом сотрудничестве. По отношению к другому бизнесу обычно применяются ситуационные обращения за помощью в финансировании различного рода проектов. *«У нас в городе общая традиция, когда власть, скажем областная, подняв флаг социальной помощи, ориен-*

*тированной властью, занимается тем, что склоняет предпринимателей-помощников всех уровней для фактического выполнения ими социальных программ, областных и городских. Вы видели, наверное, автобусы с надписью «подарок губернатора». Но чаще всего, в 9 из 10 случаев эти подарки оплачены не из бюджета, а это плата, скажем так, за право бесппроблемно вести бизнес» [из интервью с руководителем рекламного агентства].*

Механизм получения с бизнеса соответствующих денежных средств хорошо отработан: по заранее составленному списку собираются предприниматели, и между ними разбрасываются запланированные расходы, поступление которых обеспечивается угрозами различного рода. «Проводится, скажем, российское большое соревнование, а это — большие расходы (гостиница, транспорт, подарки, судейство, аренда). Собираются предприниматели и промышленники в одном месте, и им говорят, проводим вот эту ..., с вас — столько-то. Все знают правила игры. И с разной степенью недовольства, но они помогают» [из интервью с руководителем рекламного агентства]. Еще один пример: «... к празднику Дня шахтера предпринимателям приходили «письма счастья» с просьбой внести свой вклад в подготовку к празднику, с указанием суммы. Для каждого — своя сумма ... Как это происходит? В городе решают, что для проведения праздника нужно собрать столько-то денег. Они эту сумму расписывают по районам и спускают в районные администрации. Далее собирают предпринимателей. Им говорят, давайте обсудим, сколько вы можете внести. Неоднократно говоря, что это нужно сделать, не то ... у них есть рычаги на нас надавить» [руководитель предприятия оптово-розничной торговли].

«Квазианалоговые» сборы — это более упорядоченная форма взимания дополнительных отчислений с бизнеса, обеспечивающая для власти некоторую предсказуемость потока этих отчислений. Взимание квазианалоговых отчислений с бизнеса отличается частичной деперсонификацией отношений, наличием у предпринимателя определенного выбора (перечислять средства или нет, сколько перечислять, может быть, вносить плату продукцией или услугами), достаточно высоким риском применения силового давления.

«Квазианалоговые сборы» в Кемеровской области производятся через механизм взносов в фонды дополнительных однопроцентных отчислений от заработной платы. К настоящему времени фонды дополнительных отчислений учреждены во многих территориальных образованиях Кемеровской области. Их создание начиналось в 2003 году с г. Березовского. В январе 2004 года по подобному пути пошла и администрация г. Кемерово. Потеряв на отмене местных налогов и сборов 156,6 млн. рублей, она призвала предпринимателей осуществлять регулярные добровольные перечисления на социальное развитие города [4]. В феврале 2004 года в администрации г. Кемерово было подписано соглашение о партнерстве в сфере социального развития города, которое предусматривало введение с предприятий платежа в размере одного процента от фонда заработной платы. В обмен на платежи власти пообещали смягчение административных барьеров, учет рекомендаций, способствующих развитию промышленных предприятий, разработку программы поддержки местных товаропроизводителей [9].

Все эти практики дофинансирования территорий свидетельствуют о возникновении на региональном уровне различных вариантов квазиконс-



титудонных правил, опирающихся на неявный (имплицитный) социальный контракт. При этом нельзя утверждать, что такая ситуация может сложиться в любом субъекте федерации. Для этого необходимы определенные условия:

Во-первых, наличие в регионе многоотраслевой, относительно конкурентоспособной экономики. Представляется, что если экономика региона не обеспечивает самостоятельно даже базовых потребностей населения и целиком зависит от дотаций федерального центра, то она выступает в качестве объекта внешнего воздействия.

Во-вторых, региональная администрация должна располагать достаточно высоким уровнем политической поддержки со стороны населения и эффективным административным ресурсом. Это позволяет ей выступать в качестве относительно равноправного партнера общенациональных ИБГ.

Критерием возникновения региональной системы квазиконституционных правил является продуктивное развитие экономики территории на основе достигнутого при центральной роли региональной власти баланса интересов экономических субъектов. Применительно к Кузбассу можно говорить о наличии такого баланса интересов. Возникшая система опирается на **«вертикальный» социальный контракт** между консолидированной региональной властью, интегрированной фигурой губернатора А.Г. Тулеева, обладающего высоким уровнем персонального отношенческого капитала в виде доверия среди населения и разветвленной системы связей с представителями местных политических и бизнес-элит, с одной стороны, и основной частью населения региона, слабо дифференцированного по своим экономическим интересам и обладающего весьма ограниченной степенью гражданской активности и способности к объединению на добровольной основе в самоуправляющиеся организации различной направленности. Взаимоотношения населения с «властью» строятся на принципах **имплицитного контракта, предполагающего делегирование ей властных полномочий в рамках отношений «патрон-клиентского типа»**. Соответственно «власть» как «патрон» берет на себя функции интерпретации, формулирования и продвижения интересов населения по целому ряду направлений:

Во-первых, как наемных работников. Это выражается в выдвижении региональными властями комплекса дополнительных (т.е. не закрепленных в законодательстве) требований к бизнесу как работодателю. Типичным примером может служить практика *установления ориентиров оплаты труда*, широко используемая в Кемеровской области. Одним из центральных пунктов соглашений о сотрудничестве, заключаемых между администрацией Кемеровской области и крупнейшими предприятиями, является пункт о заработной плате. Один из примеров — соглашения о повышении заработной платы на Юргинском машзаводе. По базовому соглашению с 1 марта 2004 года планировалось повышение заработной платы работников предприятий на 10 процентов. По дополнительному соглашению с администрацией это повышение составило 15 процентов [6]. В установлении ориентиров повышения заработной платы администрация широко использует обращение к общественному мнению, к сравнению оплаты между предприятиями. Приведем пример подобного обращения к общественности в отношении заработной платы на угольных предприятиях. В соответствующей публикации [7] сначала указывается средняя заработная плата по угольной про-

мышленности Кузбасса в мае 2004 года — 10353 рубля. Далее перечисляются предприятия и их руководители, на которых заработная плата ниже. Требования роста заработной платы дополняются обязательствами по сохранению гарантий занятости, введению «социального пакета» и др.

Во-вторых, населению как совокупности домохозяйств гарантируется сохранение основ системы гарантированного «социального минимума». В этой связи показательно отношение региональной власти в Кузбассе к «монетизации» льгот. Пока система льгот сохраняется практически в полном объеме не только для региональных, но и для большинства федеральных категорий льготников.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что главной целевой функцией региональной власти является гарантированное обеспечение базового минимума потребностей населения, обусловленного заинтересованностью в сохранении клиентской лояльности последнего. Важнейшим проявлением лояльности населения Кузбасса региональной власти как центральному патрону служит голосование за выдвигаемых или поддерживаемых губернатором кандидатов, в том числе по партийным спискам, на выборах всех уровней. Это гарантирует последнему высокий статус в системе общенациональных политических и бюрократических торгов.

Характеризуя место регионального и местного бизнеса в рамках сложившейся системы, можно отметить, что он проявляет определенную заинтересованность в переходе от преимущественно вертикальных к горизонтальным общественно-договорным связям с властью. В этой связи показательно, что опрос предпринимателей, проведенный в Кемеровской области, выявил их ориентацию на рыночно ориентированную стратегию социальной ответственности (см. табл. 2).

Таблица 2

#### Что Вы вкладываете в понятие «социально ответственный бизнес»?

Варианты ответов	%
1. Прибыльный, растущий бизнес, обеспечивающий создание рабочих мест и рост доходов	52,2
2. Своевременная уплата налогов	30,6
3. Дополнительные социальные обязательства предпринимателя перед трудовым коллективом	12,8
4. Дополнительные социальные обязательства предпринимателя перед городом за счет взносов, спонсорской помощи	11,7
5. Благотворительная деятельность предпринимателя	5,6
Не ответили	1,7

Абсолютное большинство предпринимателей считает, что успешный бизнес уже сам по себе является социально ответственным, так как платит налоги государству, создает рабочие места и обеспечивает рост доходов. Дополнительные социальные обязательства перед трудовым коллективом в

представлении о социальной ответственности опережают и дополнительные обязательства перед местным сообществом, и благотворительную деятельность. Однако нормативные установки предпринимателей явно не соответствуют сложившимся реальным практикам их взаимоотношений с властью и населением. На практике региональный и местный бизнес рассматривается властью не как самостоятельная экономическая и социальная сила, а как структура, призванная решать производственные и социальные задачи, устанавливаемые властями в рамках, определяемых ими (см. табл. 3).

Таблица 3

**Оценка сложившихся целевых установок стратегии местной администрации во взаимодействии с бизнесом? (%) (N = 168)**

Варианты ответов	%
1. Создание условий для развития бизнеса и привлечения новых инвестиций	17,9
2. Создание условий для решения социально-экономических проблем и развития города как единого целого	39,3
3. Выполнение распоряжений вышестоящих органов власти в интересах сохранения собственных должностей	16,7
4. Максимизация объемов финансовых ресурсов, поступающих в распоряжение местных властей	23,2
5. Другое	3,0
<b>ИТОГО:</b>	100

Как можно увидеть из приведенных данных, лишь 17,9 % опрошенных предпринимателей считают, что в сложившихся в Кемеровской области практиках взаимодействия власти и бизнеса власть в качестве целевой установки имеет создание условий для развития бизнеса. Основная часть предпринимателей считает, что местная администрация действует в интересах создания условий для развития города (39,3 %) и в интересах увеличения объема подконтрольных власти финансовых ресурсов (23,2 %). На цели чиновников по сохранению своих должностей указали 16,7 % респондентов. Три процента респондентов предложили свои варианты стратегий взаимодействия: например, «вытянуть взятку».

Сложившийся тип взаимодействия между местными администрациями и бизнесом можно определить как «иерархию». По существу, речь идет о взаимодействии «власти» как относительно интегрированной по целям и механизмам функционирования структуры с отдельными группами предпринимателей. Последние, принимая вертикальный тип отношений как неотъемлемый элемент сложившихся независимо от них реальных «правил игры», выбирают различные индивидуальные стратегии приспособления к нему. Проведенное исследование показало, что предприниматели явное предпочтение отдают персонифицированным неформальным связям с властью по сравнению с отстаиванием своих интересов через коллективные действия по изменению сложившихся дифференцированных правил игры (см. табл. 4).

Таблица 4

**Какой механизм реализации интересов Вашего бизнеса во взаимодействии с местной властью является наиболее эффективным ?**  
(указать не более 3-х вариантов) (%) (N = 179)

Варианты ответов	
1. Наличие «своих» людей в местных органах власти	49,7
2. Установление неформальных отношений с представителями власти	38
3. Четкое следование закону	30,2
4. Участие в совещаниях администрации по важным проблемам бизнеса и города	27,9
5. Участие в реализации городских проектов и программ	27,9
6. Создание ассоциаций предпринимателей для совместного влияния на решение властей	26,8
7. Выполнение указаний и предписаний администрации	12,8
8. Лоббирование интересов бизнеса в местных органах власти	13,4
9. Участие в подготовке, экспертизе управленческих решений органов власти	7,8
10. Публичные обращения к власти и населению (через СМИ)	5,6

Тремя наиболее действенными механизмами реализации интересов бизнеса во взаимодействии с властью предприниматели назвали: наличие «своих» людей в местных органах власти; установление неформальных отношений с представителями власти; четкое следование закону (недопущение нарушений, за которые можно подвергнуться жесткому давлению власти). Тремя же наименее действенными механизмами были названы: публичное обращение к власти и населению; участие в подготовке и экспертизе управленческих решений органов власти; лоббирование интересов бизнеса в местных органах власти. Как цинично высказался предприниматель в одном из интервью: «Хороший закон — это когда много связей, а плохой — когда таковых нет» [руководитель коммерческого учебного центра].

В этой связи возникает вопрос о том, почему бизнес оказывается неспособным инициировать на региональном и местном уровне институциональные изменения, направленные на усиление роли горизонтальных общественно-договорных связей. Для того чтобы это стало возможным, на политическом рынке должны действовать организации, представляющие цели бизнеса как «широкой группы интересов». Создание реально функционирующих организаций такого типа возможно только тогда, когда ожидаемые выгоды превышают возникающие при этом издержки, связанные, прежде всего, с преодолением проблемы безбилетника. Объем выгоды в очень значительной степени зависит от способности организаций — субъектов спроса на институциональные изменения на политическом рынке влиять на позицию органов государственной власти как субъектов предложения. В этой связи

важно отметить, что сохранение широкой «автономии» от общества властных структур в качестве единого субъекта, самостоятельно формирующего свои целевые функции, резко снижает ожидаемые «выгоды» коллективного действия предпринимателей. В свою очередь, отсутствие независимых организаций бизнеса и структур гражданского общества закрепляет сложившийся характер «власти». 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 отдельных предпринимателей в интересах всей группы не покрываются возможными будущими выгодами. Во-вторых, сложились такие социальные практики, когда избирательные стимулы коллективного действия принимают форму либо 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 по интересам сохранения дифференцированных порядков срачивается с администрацией и превращается в активного игрока при формировании предложения норм дифференцированного отношения к бизнесу.

Относительно самостоятельными субъектами взаимодействия с региональной властью выступают общенациональные интегрированные бизнес-группы (ИБГ), обладающие не только мощными экономическими возможностями, но и самостоятельным административным ресурсом на федеральном уровне. Это выражается в том, что их взаимодействие с региональной властью оформляется в равноправных, по крайней мере, по форме договорах. Особенно это касается «рамочных» договоров. Эти соглашения имеют гражданско-правовой статус, а по своему характеру принадлежат к контрактам отношенческого типа. Они формализуют и создают определенные правовые рамки для сложившейся практики сетевого взаимодействия бизнеса и органов власти. Однако провозглашенное равноправие оказывается весьма относительным. Это четко проявляется в заключаемых наряду с «рамочными» договорами ежегодных соглашениях областных властей с крупными компаниями о социально-экономическом сотрудничестве, в которых зафиксированы их обязательства перед работниками, перед местным сообществом (по финансированию ЖКХ, социальных объектов), перед властью (по инвестиционным программам). Реализация таких соглашений позволяет решать наиболее острые проблемы, например, закупать автобусы для перевозки льготников, обеспечения условий безопасности труда, выдачи компенсаций семьям погибших шахтеров, сноса ветхого жилья и т.д., автобусов, для того «чтобы возить льготников». Например, компания «Кузбасразрезуголь» взяла на себя обязательства закупить 50, а СУЭК — 15 автобусов [10; 1]. К середине года на повестку дня вышли новые проблемы — безопасности труда и размера компенсаций семьям погибших шахтеров (после серьезных аварий на шахтах с человеческими жертвами), а также снос ветхого жилья. Соответствующие вопросы стали включаться в заключаемые соглашения, а ранее заключенные соглашения были дополнены соответствующими пунктами.

Анализ содержания вышерассмотренных соглашений показывает наличие устойчивой асимметрии отношений в пользу региональной власти, готовность компаний работать с ситуационными обращениями власти в обмен на сохранение благоприятного климата для них. Принятие общенациональными ИБГ таких правил игры объясняется сложившимися в области условиями, которые можно определить как ситуацию «олигархического плюрализма». В экономике области ключевые экономические активы распределены между несколькими крупными бизнес-структурами («Евразхолдинг», «Базовый элемент», «Газпром» — «Сибур» и ряд других). Это позволяет обладающей мощным политическим и административным ресурсом региональной администрации добиваться соглашений со всеми основными экономическими агентами о распределении реальных прав собственности, выступая при этом в качестве арбитра, обеспечивающего баланс интересов в системе межсегментного взаимодействия. При этом региональная власть берет на себя функции политической поддержки отраслей, определяющих развитие Кузбасса (угольной, металлургической, химической). Эта система основана на непосредственном контроле Администрации Кемеровской области (в лице губернатора) за сменой собственников, потоками инвестиционных ресурсов, установлением тарифов на электроэнергию и железнодорожные перевозки, за уровнем оплаты труда и социальными проектами, реализуемыми крупным бизнесом на территории размещения.

Таким образом, значимость региональных аспектов институциональной трансформации определяется тем, что именно на этом уровне преимущественно проявился эффект исторической обусловленности развития, связанный с сохранением в модифицированной форме правил государственно-патерналистского типа. Регионализация прав собственности стала одним из важнейших факторов частичного блокирования и существенной модификации механизмов применения, принимаемых на федеральном уровне формальных конституционных правил либерального типа. В результате попытка реализации либерального варианта институциональных преобразований привела к углублению региональной сегментации институциональной среды, принявшей форму расхождения между формальной моделью и многообразием реальных локальных моделей институциональной организации отечественной экономики. Возникшее многообразие отражает специфику регионального опыта приспособления к «шокам» постсоциалистической трансформации. Эта специфика в свою очередь определяется многообразием технико-производственных, социально-экономических, социально-политических и социокультурных факторов. В то же время все разнообразие вариантов объединяет центральная роль государственно-патерналистских правил локального типа. Это обеспечивало региону как специфической территориальной корпорации выживание в условиях чрезвычайно высокого уровня риска и неопределенности в хозяйственных отношениях, порождаемых отсутствием легитимных универсальных правил. Причем эффективный в сложившихся условиях опыт реализации соответствующих локальных институциональных проектов в ряде регионов стал образцом для других территорий. Примером этого могут служить действия, предпринятые в 2004 году губернатором Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко. Они включали как публичные акции, направленные на перерегистрацию

ряда крупных компаний в северной столице с целью увеличения налоговых поступлений, так и создание внебюджетного Фонда развития Санкт-Петербурга [8]. При этом очевидным является использование механизмов ранее отработанных в Татарстане, Кузбассе и ряде других регионов. Кроме того, они все более активно применяются на федеральном уровне. Так, в рамках реализации Национальных проектов во все более целостную систему начинают складываться практики их дофинансирования за счет бизнеса, прежде всего в формах организованного спонсорства.

Происходящие на региональном уровне процессы отражают общие закономерности, связанные с поиском вариантов встраивания традиционных для отечественной экономики и общества государственно-патерналистских правил в формирующуюся хозяйственную конституцию. Оценивая возможные параметры новой системы конституционных правил, необходимо исходить из того, что она будет носить модернизационный, а значит, «промежуточный» характер, выступая как этап, причем исторически длительный, на пути становления зрелой хозяйственной конституции рыночного капиталистического типа. Модернизационные конституционные правила *задают направленность и рамочные параметры деятельности государства как агента развития и других социальных акторов модернизационных реформ, опираясь на принципы избирательной селекции исторически сложившихся культурных традиций и неформальных норм по критерию поощрения практик, стимулирующих продуктивное поведение и ориентации на поэтапное встраивание вертикальных иерархических взаимосвязей в систему формирующегося горизонтального общественно-договорного взаимодействия*. Применительно к условиям России такой подход предполагает необходимость при проведении институциональных реформ ориентироваться не на ускоренную унификацию правил игры в экономике, а на формирование многоярусной пирамиды формальных и неформальных правил конституционного типа. К числу вероятных основных параметров такой «пирамиды» принадлежат:

1. *Сегментированность*. Она означает сохранение в разных сегментах экономики различных наборов правил. Это обусловлено тем, что задающие ориентацию на развитие рыночных начал в экономике формальные нормы модифицируются государственно-патерналистскими и корпоративно-патерналистскими правилами преимущественно неформального типа в рамках «территориальных» и «производственных» сетевых структур. Сетевые структуры, опирающиеся на корпоративные и патерналистские принципы организации, ограничивают свободу выбора экономических субъектов, но при этом стабилизируют их положение за счет объединения рисков. Это повышает адаптивную эффективность экономики применительно к условиям, когда высокая степень рисков угрожает выживанию базовых экономических структур, обеспечивающих жизнедеятельность населения и целостность экономического и политического пространства страны. Однако при этом возникают проблемы, связанные со снижением эффективности распределения ресурсов и стимулов к технологическим инновациям. Поиск баланса предполагает формирование институциональных рамок действий

сетевых структур, ограничивающих их распределительную активность и стимулирующих продуктивную деятельность. При этом ключевой проблемой является стабилизация системы прав собственности на ресурсы, что требует создания эффективных механизмов разрешения конфликтов, возникающих между сетевыми структурами.

2. *Многоуровневость*. Высокая степень сегментированности и персонализации экономических и социальных отношений предполагает установление на общенациональном уровне преимущественно конституционных правил рамочного типа, прежде всего связанных с определением норм взаимодействия между сетевыми структурами на принципах «межсегментного конвенционализма». При этом в существующих условиях формальная политическая централизация, построение властной вертикали не означает появление универсальных правил игры прямого действия. Однако укрепление властного контроля в рамках иерархии «хозяев» территорий и «производственных» корпоративных структур создает определенные предпосылки для построения многоуровневой, но субординированной системы конституционных правил в экономике при координирующей роли государства.

3. *Выполнение государством функций встроенного координатора многоуровневой и сегментированной системы экономических и социальных взаимосвязей*. Государство как интегратор должно воздействовать на целевые функции экономических субъектов, обеспечивая их модификацию в направлении включения установок социальной солидарности в форме согласия следовать общенациональным приоритетам. При этом возникает проблема поиска эффективных механизмов выработки и реализации таких приоритетов, совместимых с развитием экономики по пути укрепления рыночных принципов ее организации. Опыт стран, успешно решающих задачи ускоренной модернизации, показывает, что *правилом, обеспечивающим эффективность такой политики, является приоритет процедур согласования при выработке и реализации общенациональных приоритетов над директивным принуждением*. Государство при взаимодействии с бизнесом и структурами формирующегося гражданского общества выступает как партнер-координатор, обладающий более высокой переговорной силой, опирающейся на его статусные преимущества. При таком варианте собственность на экономические ресурсы в течение исторически длительного периода будет сохранять смешанный характер (особенно на реальном, а не формальном уровне распределения прав собственности), предоставляя государству набор правомочий, достаточный для обеспечения его функций координатора в системе сетевых взаимосвязей.

В связи с вышесказанным возникает вопрос о способности современного Российского государства выступить в роли агента развития. Существенными ограничениями в этой связи выступает традиционная для нашего общества слабость общественно-договорных отношений горизонтального типа в соединении с высоким удельным весом рентной составляющей (возникающей в результате продажи природных ресурсов за границу) в доходах государства. Однако даже в этих условиях мотивация, связанная с поддержанием статуса страны как великой державы, входящая в целевую функцию многих представителей правящей группы, способна стимулировать их



ориентацию на проведение фундаментальных реформ. Необходимым условием превращения Российского государства в агента развития является трансформация контролирующей его бюрократии в консолидированного и рационального (в трактовке М. Вебера) коллективного актора. Это определяет значимость для перспектив экономического и социального развития результатов административной и связанных с ней реформ государственного аппарата (судебной, военной и ряда других). В случае успеха этих преобразований возникнут потенциальные возможности для реализации под патронажем «рациональной бюрократии» поэтапной трансформации современного элитарного политико-бюрократического рынка в конкурентный и консенсусный политический рынок. На первом этапе необходимо установить равные правила игры для всех нынешних участников рынков власти. Эти правила должны быть приняты последними как справедливые и отвечающие их общим интересам. На втором этапе необходимо дать возможность другим субъектам стать полноправными участниками взаимоотношений на политическом рынке, если они желают этого и соответствуют предъявляемым требованиям. Наконец, на третьем этапе государство должно содействовать превращению большинства населения в участников политического рынка. Для государства это будет означать движение от модели «автономного правительства» к ситуации сильно-популярного государства, опирающегося на широкую легальную коалицию социально-политических сил.

Характеризуя вероятное содержание эффективных конституционных правил модернизационного типа в отечественной экономике, можно определить их как «государственно-корпоративистские». При этом критерием эффективности является ориентация на постепенную либерализацию, предполагающую самоограничение и частичный демонтаж государственно-корпоративистских начал в экономике по мере развития отечественного бизнеса и структур гражданского общества. Это означает следование *правилу, закрепляющему приоритет функций «государства защищающего» перед функциями «государства производящего».*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Автобусные маршруты СУЭК // Кузбасс. 2005. 3 февраля.
2. Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. М., 2003.
3. Иванова О. Угольно-социальный разрез // Эксперт. 2003. № 15.
4. Карзова В. Налог на любовь к городу // Кузбасс. 2004. 23 января.
5. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория / Отв. ред. акад. Л.И. Абалкин. М.: Эдиториал УРСС, 2002.
6. Новая зарплата работников Юрмаша // Кузбасс. 2004. 25 февраля.
7. Почему «Ровер» в числе отстающих? // Кузбасс. 2004. 10 июля.
8. Роткевич Е. Скинуть на Петербург // Известия. 2004. 31 июля.
9. Социальное партнерство: кемеровский вариант // Кузбасс. 2004. 27 февраля.
10. Сусоев А. Открытки не скупятся // Кузбасс. 2005. 28 января.
11. Храбрый О. Железная стратегия // Эксперт. 2003. № 13.
12. Чернявский А., Вартанов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в годы реформ // Вопросы экономики. 2003. № 10.