

В статье представлен анализ институциональных основ Российского государства: теоретические модели проверены конкретным исследованием регионального уровня. Получены интересные результаты.

В частности, исследование показало, что следствием несогласованности обязанностей местных и региональных властей и источников их финансирования стали торможение экономического развития в результате отвлечения средств бизнеса на выполнение функций государства, разрастание административных барьеров и коррупция. В условиях недостатка средств региональные и местные власти вынуждены активно привлекать бизнес к дофинансированию территории, используя для этого административные барьеры и элементы коррупции.

Широкое использование местными и региональными властями неформальных механизмов связано с тем, что значительная часть доходов государства, особенно на местном и региональном уровне, складывается из квазиналоговых платежей.

Контрактные взаимоотношения бизнеса и государства

На примере Кемеровской области*

А. А. СОКОЛОВА,

Кемеровский государственный университет

О характере российского государства объективно можно судить лишь с учетом региональных аспектов, а именно неформальных механизмов взаимодействия государства с остальными экономическими субъектами на региональном и местном уровнях.

Неформальные механизмы взаимодействия следует рассматривать как способ отбора новых правил игры в виде совокупности локальных региональных норм.

Реальная модель Российского государства, сложившаяся на уровне субъектов Федерации, отличается от формальной модели федеративного государства. В регионах наблюдается широкий спектр политических режимов, которые

* Статья написана по результатам исследования, выполненного при поддержке гранта РГНФ № 06-02-00198а «Региональная локализация и сегментация институциональной среды».



характеризуются относительно высокой устойчивостью. Так, российская группа исследователей выделила 12 потенциальных типов и подтипов региональных политических режимов¹.

В силу того, что у региональных и местных властей в большинстве случаев отсутствуют формальные способы создания новых локальных правил игры, здесь широко распространены неформальные методы. Таким образом, для установления институциональной природы российского государства следует рассматривать во взаимосвязи формальные и неформальные институты.

Если на уровне федерального бюджета доля рыночных доходов растет, а доля неналоговых источников снижается, то в региональных бюджетах, наоборот, происходит увеличение неналоговых, квазифискальных источников доходов. Местный и региональный бизнес вовлечены в процесс финансирования расходов региональных и местных властей. Эти средства поступают не только в бюджеты, но и в специально организованные спонсорские фонды. Поэтому анализ структуры бюджетной системы следует дополнить рассмотрением практик дополнительного финансирования органов власти за счет бизнеса. При этом необходимо проанализировать неформальные квазифискальные платежи бизнеса, организованные и используемые властью².

Три зоны взаимодействия власти и бизнеса

Представляется, что до конца 1990-х годов большую часть отношений государства и бизнеса составляли коррупционные сделки. В период реформ государство не являлось силой для защиты прав собственности зарождающегося бизнеса — данную функцию взяли на себя криминальные структуры.

¹ Кузьмин А. С., Мелвин Н. Дж., Нечаев В. Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Политические исследования. 2002. № 3. С. 142–155.

² Анализ проводился на основании имеющихся исследований, контент-анализа прессы и данных социологического исследования взаимодействия власти и бизнеса в Кемеровской области, проведенного при участии автора. В ходе социологического исследования было опрошено 180 чел. и проведено 10 структурированных интервью.

К настоящему времени в реальной модели отношений власти и бизнеса присутствуют отношения, основанные на легальных, формальных институтах и методах, на неформальных коррупционных сделках, а также существуют неформальные институты – принятие и исполнение бизнесом их правил происходит за счет использования органами власти легальных и нелегальных инструментов.

Во взаимоотношениях власти и бизнеса, где существуют формальные (основанные на законе) и неформальные (лежащие за пределами закона) практики, сложились три относительно обособленных зоны взаимодействия: белая, черная и серая. Такое деление взаимодействия власти и бизнеса на три зоны используют многие исследователи, например В. Тамбовцев, М. В. Курбатова, С. Н. Левин и др.) «Серая зона» – это переплетение моделей «помогающей руки» с моделью «грабящей руки»³.

«Белая зона» охватывает формальные практики взаимоотношений власти и бизнеса: регулирование налоговых отношений, административного и экономического регулирования бизнеса (регистрации, лицензирования, контроля и принуждения к исполнению установленных норм и пр.), конкурсы на выполнение государственных заказов и т. п. Однако имеют место случаи, когда законы или другие нормативные акты препятствуют бизнесу и являются экономически нецелесообразными. Это так называемые административные барьеры. Преодоление бизнесом административных барьеров носит не всегда легальный характер, но также относится к «белой зоне». В этих случаях может не быть нарушений со стороны государства, но к нарушениям подталкивается бизнес.

«Серая зона» охватывает двухсторонние неформальные взаимодействия бизнеса и власти. В этих случаях государство, располагая административным ресурсом, то есть способностью посредством использования своих легальных полномочий нанести ущерб конкретному бизнесу, принуждает его к дополнительным отчислениям на какие-либо общест-

³ Модели государства «невидимой руки», «помогающей руки» и «грабящей руки» разработаны А. Шляйфером и Т. Фроем. Первые две модели принимаются нами в качестве двух видов контрактного государства.

венно полезные цели. При этом предприниматель получает гарантии того, что его положение не ухудшится, или даже обещания каких-либо привилегий и льгот. То есть в «серой зоне» происходит статусный торг с властью относительно условий функционирования конкретного бизнеса, а значит, имеет место переговорный процесс, когда стороны отстаивают свои интересы.

«Черная зона» неформальных отношений предполагает преступное взаимодействие с бизнесом не государственных институтов, а отдельных лиц в их личных корыстных интересах или неформальных коррупционных сетях с использованием служебного положения чиновников, их административного ресурса.

Главной объективной причиной возникновения «серой зоны» является нарастающее с каждым годом несоответствие между исполнением региональными и местными властями своих функций по производству общественных благ и обеспечению социальных гарантий и законными источниками их финансирования. Реформирование постсоветского пространства привело к глубокому кризису экономики страны, что проявилось в резком падении доходов большей части населения. Для смягчения сложившейся ситуации федеральные органы власти пошли по пути раздачи социальных льгот. При этом обязанность их финансирования была переложена на региональные и местные бюджеты. Возникли так называемые «федеральные мандаты» — расходные полномочия, возложенные на муниципалитеты в соответствии с законами и постановлениями федерального правительства. Эти «федеральные мандаты» не были подкреплены финансовыми ресурсами.

Решая проблему баланса государственного бюджета, федеральные органы власти увеличивали функции и полномочия региональных и местных органов власти, но забирали значительную часть источников их финансирования.

Власть и бизнес

В 1990-е годы губернаторам и мэрам городов дали свободу в установлении налогов. На местах стали вводиться раз-

личные местные налоги и сборы. Одновременно стали выстраиваться неформальные отношения с бизнесом. С 2000 г., в связи с реформированием налоговой системы, нормотворческие возможности региональной власти в сфере налогообложения с каждым годом сокращались. Действующее законодательство ограничивало перечень региональных и местных налогов видами, заведомо недостаточными для финансирования региональных и местных расходов. Уже через пару лет поступления в региональные и местные бюджеты от налогов, на которые региональные и местные власти могут хоть как-то влиять, то есть от так называемых «собственных» налогов, покрывают менее 40% расходных потребностей региональных бюджетов и лишь порядка 13% расходных потребностей местных бюджетов⁴. Так, в 2002 г. доля доходов муниципальных образований в объеме ВВП сократилась до 6,5% по сравнению с 10,2% в 1996 г.⁵

Поскольку и база налогообложения, и ставки большинства налогов, являющихся источниками формирования региональных и местных бюджетов, определяются федеральным законодательством, региональные и местные власти практически лишились легальных рычагов проведения самостоятельной налоговой политики. Это обстоятельство не позволяет реализовать основополагающие принципы бюджетного федерализма, децентрализации бюджетной системы и существенно ограничивает бюджетную самостоятельность и ответственность региональных властей перед законом и избирателями.

В сложившейся ситуации разрывается связь между качеством и количеством предоставляемых населению бюджетных услуг и уровнем местного и регионального налогообложения, а наличие такой связи служит ключевым условием повышения эффективности бюджетной системы. Если бы основная доля уплачиваемых налогов взималась по ставкам, установленным региональными и местными влас-

⁴ Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. М., 2003. С. 30.

⁵ Чернявский А., Вартанов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в годы реформ // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 96.

тиями, подотчетность последних налогоплательщикам значительно бы возросла. Получая основную часть доходов от федеральных налогов, региональные и местные власти, по сути, распоряжаются «чужими» деньгами. И как всегда в таких случаях, недостаточно ответственно. Более того, расходовать средства неэффективно, то есть сознательно завышать расходы, наращивать кредиторскую задолженность и т. д., становится выгодно, поскольку это усиливает позиции местной власти в торге с федеральным правительством за дополнительные отчисления из федерального бюджета.

К тому же в условиях, когда и нормативы отчислений от «регулирующих» налогов, и структура этих налогов (а также налоговая база, ставки, льготы) в любой момент могут быть изменены на федеральном уровне, региональные власти фактически лишены долгосрочных стимулов для создания благоприятного инвестиционного климата, увеличения налоговой базы или повышения собираемости налогов.

Привлечение бизнеса к дофинансированию территории⁶ становится условием ее «выживания», а для бизнеса такой добровольный или добровольно-принудительный взнос – инструментом достижения собственных интересов. Подобное взаимодействие выливается в неформальные практики: региональные и местные власти, позиционирующие себя как «хозяева территории», обладают комплексом формальных и неформальных инструментов, имеют возможность использовать «административные решения»⁷ в качестве метода воздействия и некоего «товара», высококонвертируемого в обмене с бизнесом. При этом главная цель властей состоит в обеспечении выполнения своих публичных функций.

⁶ Дофинансирование территории – это 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. См.: Курбатова М. В., Левин С. Н. Деформализация правил взаимодействия власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях // Вопросы экономики. 2005. № 10. С. 122.

⁷ Апарина Н. Ф., Курбатова М. В. Институциональные условия регионального развития: взаимодействие региональной и местной администрации с бизнесом в процессе использования ресурсов региона // Местное развитие и практика. Материалы международной научно-практической конференции 4 июня 2002 г. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2003. С. 51.

В данном контексте местный бизнес рассматривается не как самостоятельная экономическая и социальная сила, а как структура, призванная решать производственные и социальные задачи региона, установленные властями. В сложившемся типе взаимодействия региональные и местные органы власти – это «начальник», а бизнес – «подчиненный». Между ними идут «статусные торги» об объеме экономических и социальных обязательств бизнеса в масштабах области и города. Иерархия отношений между властью и бизнесом проявляется в неравноправии участников «торгов» и асимметрии информации.

К настоящему моменту в модели взаимоотношений государства и бизнеса как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях налицо элементы всех типов государства («невидимой руки», «помогающей руки» и «грабящей руки»). Первый тип взаимодействия – это отношения, основанные на четком следовании закону, но с дифференцированным отношением к бизнесу, которое проявляется в защите прав лишь одной из его частей (второй тип взаимодействия). Данные отношения могут основываться и на экономических интересах власти вне рамок закона, как во втором типе государства (поддержка более эффективных производителей, привилегии бизнесу на взаимовыгодных условиях), или на коррупционных сделках с отдельными представителями власти, свойственных третьему типу. Однако наличие дифференцированного отношения к бизнесу, а значит, отсутствие единых для всех «правил игры» не оставляет возможности анализировать государство на соответствие модели «невидимой руки».

Российское государство исторически никогда не ограничивалось функциями арбитра. Поэтому исследование отношений государства и бизнеса на уровне региона возможно в рамках преобладания черт второго и третьего типа («помогающей» и «грабящей руки»).

Проверка практикой

Сложившийся тип отношений между региональной и местной властью и бизнесом в Кемеровской области отчетливо прослеживается в результатах проведенного анкет-

ного опроса. На вопрос: «Какие ассоциации у вас вызывает понятие “местная власть”» (максимум два варианта ответа) – более половины предпринимателей выбрали варианты ответов с негативной окраской (аппарат принуждения для решения городских проблем – 48,9%, хозяин территории – 51,1%) и менее 20% отметили отношения, основанные на законе (гарантия законности – 10,6%, стабильные правила игры – 7,8%). Ответы находятся в четком соответствии с ответами на завершающий вопрос анкеты: «Как вы оцениваете роль местной администрации во взаимодействиях с бизнесом?». Здесь уже абсолютное большинство предпринимателей сравнили местную администрацию с «аппаратом принуждения для достижения интересов города» (табл. 1).

Таблица 1

**Оценка роли местной администрации
во взаимодействиях с бизнесом, % к числу опрошенных**

	Чел.	%
Партнер-координатор, участвующий в решении проблем бизнеса для реализации общегородских интересов	30	16,7
Аппарат принуждения для достижения интересов города	105	58,3
Гарант соблюдения «правил игры» в рамках закона	36	20,0
Не ответили	9	5,0
ИТОГО:	180	100,0

Региональные и местные власти активно используют неформальные методы воздействия на бизнес, в том числе облагают его своего рода натуральным оброком, например содержанием социальной инфраструктуры (чаще всего через всевозможные внебюджетные фонды). В арсенале властей есть немало инструментов привлечения предпринимателей к дополнительным тратам (табл. 2). Предприниматели подвергаются воздействию сразу нескольких инструментов, одним из которых бывает и силовое давление. Вот как характеризует ситуацию руководитель одного рекламного агентства: «Надо пройти через ряд городских и областных инстанций. Докопаться... может любая инстанция. Любой

человек из этой структуры, – ну не нравишься ты ему, может потерять твои документы. Как максимум, они могут найти возможность и запретить. Это одна из самых популярных форм взяток и вымогательства».

Действенным инструментом давления на бизнес является организация проверок. Выдержка из интервью с бывшим руководителем промышленного предприятия: «Привлечение к финансированию – это инструмент... инструмент давления... Только был отказ от финансирования одного из проектов администрации города, тут же у меня появились пожарники, СЭС и составили такие счета, что мне пришлось такие деньги туда вкладывать. Поэтому выполнять распоряжения зачастую гораздо дешевле. Давление страшное идет».

Инструменты, которые власть использует в качестве аргументов в «статусных торгах» с бизнесом, перечислены в табл. 2.

Таблица 2

**Методы воздействия муниципальной власти
на предпринимателей с целью привлечения ресурсов бизнеса
для решения городских проблем, %**

Методы воздействия	%
Материальные (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

В процессе «статусного торга» региональные или местные власти предъявляют бизнесу требования по определенному объему дополнительных, помимо налоговых, отчислений в натуральном или денежном эквиваленте. Бизнес,

соизмеряя выгоды от налаживания «хороших отношений» с органами власти, соглашается на соответствующие расходы. Следует отметить, что бизнес соглашается на дополнительные расходы зачастую и в связи с пониманием сложившихся проблем у федерального и регионального бюджетов. Приведу слова президента компании «СУЭК» О. Мисевра (компания – одна из крупнейших в Кузбассе): «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»⁸. На муниципальном уровне предприниматели также рассматривают неформальные требования властей как вынужденную меру в связи со сложившейся системой межбюджетных отношений. Из интервью с предпринимателем, депутатом Кемеровского Совета народных депутатов: «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».

Взаимоотношения власти и бизнеса в рамках «серой зоны» – уже давно не отдельные персонифицированные соглашения. «Неформальные отношения» стали повсеместной нормой привлечения **всех представителей бизнеса** к дофинансированию.

Особые контрактные отношения

Сложившиеся практики дополнительных поборов с бизнеса на поддержание территорий разнообразны и представляют собой одну из реалий процесса формирования нового социального контракта – о переопределении прав основных хозяйствующих субъектов в России. Данное переопределение происходит в форме восстановления прежних (советских) схем взаимодействия власти и предприятий. При этом региональная и местная власть являются организаторами

⁸ *Иванова О.* Угольно-социальный разрез // Эксперт. 2003. № 15. С.127.

сбора и использования потока ресурсов бизнеса, направляемого на поддержку местного развития.

По понятным причинам точные количественные оценки неформальных воздействий государства на бизнес существенно затруднены. Однако в приблизительном виде их можно сделать на основе собственных и уже имеющихся исследований.

Средства, собранные с представителей бизнеса на дофинансирование территорий, используются в трех основных направлениях путем создания неких фондов. На уровне регионов обычно формируются три типа фондов:

- 1) фонды развития региона;
- 2) фонды поддержки жилищного строительства;
- 3) фонды поддержки правоохранительной деятельности.

Кемеровская область — не исключение. Так, в январе 2004 г. администрация Кемерово, потеряв на отмене местных налогов и сборов 156,6 млн руб., призвала предпринимателей осуществлять регулярные добровольные перечисления на социальное развитие города⁹. В феврале 2004 г. в администрации подписано соглашение о партнерстве в сфере социального развития города, которым предусмотрено введение платежа в размере 1% от фонда заработной платы предприятий. В обмен на платежи власти пообещали смягчение административных барьеров, учет рекомендаций, способствующих развитию промышленных предприятий, разработку программы поддержки местных товаропроизводителей¹⁰. В 2006 г., по предварительным оценкам департамента экономического развития администрации Кемеровской области, в соответствии с подписанными соглашениями ведущие предприятия, компании и холдинги направят в социальную сферу около 4,8 млрд руб.¹¹

По подсчетам исследователей, годовые объемы фондов развития регионов в масштабах РФ еще недавно оценива-

⁹ Карзова В. Налог на любовь к городу // Кузбасс. 2004. 23 января.

¹⁰ Социальное партнерство: кемеровский вариант // Кузбасс. 2004. 27 февраля.

¹¹ Логинова Е. Союз по расчету // Деловой Кузбасс. 2006. № 5. С. 26.

лись в 10–13% от суммы собираемых налогов, или в 3–5% валового регионального продукта. В абсолютном выражении они оценивались примерно в 100 млрд руб. в год. Фонды жилищного строительства – 0,5% собираемых налогов, или 0,13% промышленной продукции региона, то есть примерно 5 млрд руб. в год. Фонды поддержки правоохранительных органов – 0,7% собираемых налогов, или 0,14% промышленной продукции, – это примерно 7 млрд руб. в год¹².

Общей тенденцией последнего времени является постепенная формализация и деперсонификация неформальных практик взаимоотношений власти и бизнеса. Тем самым неформальные требования, предъявляемые к бизнесу (относящиеся к «серой зоне» отношений), постепенно легализуются, обретают вид формальных норм, а принятие их большинством бизнес-сообщества приводит к легитимизации данных взаимоотношений.

Анализ взаимодействия бизнеса с региональными и местными органами власти привел автора к выводу о разрастании и главенствующей роли «серой зоны» в этих отношениях. Отношения в «серой зоне» так или иначе переплетаются и включают в себя другие отношения. Формальные правила регулирования предпринимательской деятельности используются властью в качестве инструмента давления на бизнес с целью привлечения его к дофинансированию территорий. Данную возможность власти дает дифференцированное использование административных барьеров. В связи с чем трудно ожидать заинтересованности региональных и местных властей в снижении этих самых барьеров для бизнеса.

Отношения в «черной зоне» зачастую базируются на необходимости сбора средств для дополнительного финансирования территорий. Именно поэтому меры, разрабатываемые федеральными органами власти по снижению административных барьеров, дебюрократизации и преодолению коррупции, напрямую взаимосвязанные с сокращением «серой зоны», обеспечивающей выживание территорий в условиях недофинансирования, становятся нецелесообразными и неисполнимыми в

¹² Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. С. 98.

сложившейся ситуации. Развитие отношений в «серой зоне» можно рассматривать как движение по пути формирования специфических контрактных отношений. В процессе развития отношений в «серой зоне» фирмы постепенно начинают соглашаться соблюдать неформальные требования власти. Появление же признаваемых агентами неформальных норм (устанавливаемых органами власти) означает в современной российской экономике восстановление локальной монополии на принуждение со стороны государства в зоне его действия, а также становится существенным фактором в процессе легитимизации власти.

Не только на федеральном, но и на региональном уровне в контрактные отношения с государством вступают преимущественно представители крупного бизнеса. Население региона практически не выступает в качестве независимого участника регионального политического рынка, что проявляется в отсутствии и слабости самоуправляющихся организаций гражданского общества. Однако в процессе «торга» с бизнесом власти отстаивают интересы, затрагивающие все население региона. В данном торге решается вопрос о размерах привлечения бизнеса к дофинансированию территорий в результате нехватки средств у региональных и местных бюджетов. Именно поэтому разрастание «серой зоны» во взаимоотношениях власти и бизнеса можно охарактеризовать как переходный этап (между государством «грабящей руки» и государством «помогающей руки») в становлении государства с преобладанием контрактных начал.

К настоящему моменту в России отсутствует государство с преобладанием контрактных начал, о чем свидетельствуют политико-бюрократический рынок; преобладание в федеральном бюджете статей расходов, связанных с обеспечением государства; узкий круг получателей остаточного дохода; а также развитая система дофинансирования территории бизнесом. Однако исследование показало, что используемые региональной и местной властью неформальные механизмы взаимодействия с бизнесом в большинстве своем относятся к контрактным отношениям неформального типа. Значит, государство в России, в отличие от ведущих

демократических государств, использует неформальные методы для выстраивания контрактных взаимоотношений. В силу этого российскому государству не следует стремиться формировать контрактное государство «невидимой руки» – в условиях российской действительности это невозможно. А построение контрактного государства «помогающей руки» вполне реально в нашей институциональной среде, тем более, что зачатки данной формы уже имеются.

Основное отличие двух типов контрактного государства состоит в форме участия государства в экономическом процессе. При модели «невидимой руки» государство стоит над экономикой страны и только с помощью формальных институтов организует и регулирует деятельность, протекающую в ней. В условиях же «помогающей руки» государство регулирует экономическую деятельность других субъектов с помощью как формальных, так и неформальных механизмов, а также само является участником экономического пространства. Российское государство всегда играло и играет значительную роль в экономике страны, поэтому ожидать ограничения функций государства до внешнего регулятора и возникновения в России государства «невидимой руки», на наш взгляд, невозможно.

В наших условиях целесообразным и достижимым можно считать построение государства с преобладанием контрактных начал в модели «помогающей руки». Для этого необходимо решить проблему межбюджетных отношений. Представляется важным согласовать распределение прав и обязанностей между государством и бизнесом с процессами перераспределения полномочий в рамках государственной иерархии.