

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ СТРОИТЕЛЬНОГО БИЗНЕСА
И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Рассматриваются проблемы взаимодействия бизнеса и власти в России на примере строительного комплекса и местных администраций в условиях рыночных реформ. Характеризуется расхождение между официально провозглашенными нормами и правилами хозяйствования и реально используемыми приемами и методами взаимодействия бизнеса и государства на примере строительной отрасли.

Ключевые слова: строительный бизнес, государство, административная монополия, институт согласования, административная рента.

G.N. Makarova

**RELATIONSHIPS BETWEEN
CONSTRUCTION BUSINESSES AND LOCAL AUTHORITIES:
INSTITUTIONAL ASPECT**

The article considers the problems of interaction between business and government in Russia by the example of construction business and local authorities in the context of market reforms. The author characterizes the divergence between the officially proclaimed norms and rules of management and real-world techniques and methods of cooperation between business and government by the example of construction industry.

Keywords: construction business, government, administrative monopoly, institute of approvals, administrative rent.

Чем дальше продвигаются российские реформы и идущий параллельно с ними процесс ослабления российской экономики, тем чаще в экономической литературе среди причин происходящего особо выделяется «институциональный фактор».

Имеется в виду неудовлетворительное состояние большинства новых общественных институтов, призванных обеспечивать новые эффективные взаимодействия экономических субъектов в России, но фактически плохо справляющихся со своими функциями из-за того, что «внедрились» эти институты в российскую практику без должного учета специфики исторических условий развития страны, традиций ее бизнеса и менталитета населения. К тому же государство само по ряду направлений нередко нарушает им же введенные новые официальные нормы, когда обнаруживает, что на их основе еще труднее, чем при прежних нормах, добиваться тех или иных нужных результатов.

Характеризуя сложившуюся ситуацию, В. Шейнис отмечает, что «экономическая система, утвердившаяся в нашей стране, принадлежит к наименее эффективным, ибо работа базовых институтов подменена произвольными действиями государства» [6, с. 3]. Соглашаясь с тем, что сложившаяся в России система неэффективна, полагаем лишь, что автор не совсем прав, не включая государство в круг базовых институтов. В современной экономике институт государства играет не менее значимую роль, чем институты рынка, причем именно характер и состояние

данного института по многим параметрам определяют возможности эффективного функционирования других институтов и конкретных подсистем и отраслей экономики. Это обстоятельство объективно вытекает из все более значимой на современном этапе роли государства в функционировании и развитии экономики любых стран, что вынуждены признать многие экономисты. Как подчеркивает, например, Д. Норт, «в современном мире самыми главными детерминантами функционирования экономики выступают доля ВВП, проходящая через руки государства, и всепроникающая, постоянно меняющаяся система государственного регулирования» [4, с. 143].

В экономике современной России ведущая роль института государства наглядно может быть доказана, на наш взгляд, на примере такой важной отрасли, как строительство. Эта отрасль, как известно, объективно в большей мере, чем многие другие, зависит от особенностей целей и задач государства, а цели и задачи российского государства не могли определенным образом не измениться в процессе рыночных реформ. Хотя начавшееся в этот период преобразование бывшего «общенародного» российского государства «директивной экономики» во внешнее подобие либерального социального государства западного образца еще не завершилось, но уже, как представляется, можно сделать предварительные выводы о том, что нормы и правила, фактически сформировавшиеся в России, оказались еще более далекими от идеалов социального государства, чем при социализме. Если отбросить элементы социальной демагогии и некоторые неизбежные «пожертвования» государства в пользу населения и малого бизнеса, то новое российское государство в сфере экономики достаточно отчетливо ориентируется преимущественно не на отрасли, работающие на внутренний рынок, а на отрасли, экспортирующие сырьевые ресурсы, а в социальной сфере — не на преодоление, а на углубление и без того непомерно большого разрыва в уровнях доходов и создание все более комфортных условий для новой бизнес-элиты, с которой государство прочно срослось.

Такое качественное изменение природы (а с ней — норм и правил) нового российского института государства весьма существенно сказывается на развитии отрасли строительства, что особенно наглядно проявилось, в частности, в период недавнего кризиса 2008–2009 гг. Как известно, когда разразился этот кризис, государства ряда стран, действительно исходившие из интересов развития национальной экономики и поддержки своего населения, пошли на значительное увеличение финансирования сферы строительства, учитывая особую «воспроизводственную» роль этой отрасли, т.е. ее способность при должном финансовом стимулировании не только «спасать саму себя», но и обеспечивать оживление широкого круга других отраслей экономики, помогать решению многих проблем в социальной сфере. Таким путем, в частности, пошел Китай, не только получивший в результате своих вложений прекрасную дополнительную сеть современных благоустроенных дорог, но и сумевший за период кризиса не сократить объемы своего ВВП, а лишь немного снизить темпы его роста. В России же, как известно, вместо этого для смягчения кризиса были щедро простимулированы банки (и без того весьма благополучные в течение всех лет реформ) и те наиболее крупные (в основном, работающие на экспорт сырья) компании, руководители которых чрезмерно увлеклись зарубежными кредитами. При этом полученные от государства этими структурами огромные финансовые ресурсы пошли не

на цели расширения производства или удешевление кредита для отечественного бизнеса и населения, а преимущественно на спекуляции на валютных рынках и на личное обогащение руководителей ведущих фирм и банков. Фактически на глазах у населения государство в очередной раз провело еще одно крупное перераспределение общегосударственных ресурсов (доходов от добычи нефти и газа) в пользу «класса богатых». Строительный же комплекс не просто не получил необходимой для выполнения его важных общегосударственных функций господдержки, но в течение всего периода кризиса входил в круг отраслей, объемы производства в которых наиболее существенно сократились.

Из всех многообразных институтов, с помощью которых российское государство оказывает в настоящее время влияние на развитие отечественной строительной отрасли, предлагаем обратить внимание на такой, существующий фактически во всех сферах жизни, но имеющий в каждой из них свои особенности институт, который можно, на наш взгляд, назвать институтом согласования. Хотя он пока не выделяется в экономической литературе, но, как представляется, реально и с давних времен присутствует во всех экономических взаимодействиях и сделках, так как его содержанием являются нормы и правила (формальные, а чаще неформальные), опосредующие сами процессы выработки согласований при различных переговорах и сделках, а также механизмы, призванные обеспечивать выполнение данных норм и правил. В круг таких правил могут входить ритуалы переговоров и уговоров участников сделок, способы выражения интересов сторон, способы склонения отдельных участников переговоров на свою сторону, навязывания контрагентами выгодных для себя условий сделок и т.п., а механизмы соблюдения норм и правил подсказывает чаще всего сама жизнь, т.е. конкретные условия конкретных сделок. Выделяемый нами институт согласований неизбежно, как представляется, будет привлекать постепенно все большее внимание и теоретиков, и практиков. Во-первых, чем больше взаимодействий (в экономике и любых других сферах жизни), чем больше несовпадений интересов участников разных взаимодействий, чем ограниченнее ресурсы, по поводу которых происходят эти взаимодействия, тем важнее овладение эффективными нормами и правилами достижения нужных участникам сделок результатов. Во-вторых, если этот институт работает неэффективно, то в обществе неизбежен рост транзакционных издержек, проигрыши во времени, перерасходы ресурсов по различным цепочкам экономических взаимодействий.

Если использовать привычные в теории термины, то институт согласований можно, в числе прочих вариантов, определить как институт достижения равновесий интересов участников переговоров и сделок в условиях неопределенности относительно набора аргументов и приемов воздействия со стороны каждого контрагента путем (или за счет) совершенствования приемов, ритуалов и рутин согласовательных процессов.

Очевидно, функционирование такого своеобразного института может представлять интерес для исследователей в любой сфере, но для экономистов в современной России объективно особо важным является рассмотрение особенностей действия этого института во взаимоотношениях и переговорах государственной власти и бизнеса. Ведь именно в таких переговорах и взаимоотношениях сейчас вырабатываются новые «правила игры», которые призваны обеспечивать эффективную замену бывшим командно-административным правилам «директивной экономики». Те

правила, как принято теперь говорить, сдерживали свободу и творческие способности руководителей предприятий и работников. Новые правила должны избавить экономику от подобных негативов. Однако пока на практике многое оказывается гораздо сложнее, чем в теории. Строительная отрасль, на наш взгляд, в этой связи может быть выделена особо, так как фирмы — участники строительного бизнеса не просто чаще других вынуждены вступать в соглашения с различными государственными структурами, но и к тому же объективно в большей мере, чем фирмы многих других отраслей, могут находиться в зависимости от «доброй воли» государственных и муниципальных чиновников различных конкретных регионов, городов и поселков. Имеется в виду такое объективное обстоятельство, как неизбежная «привязанность» строителей, в силу специфики их деятельности, к определенным территориям: потребность в получении земельных участков в рамках этих территорий, зависимость объемов затрат от наличия / отсутствия различных элементов региональной инфраструктуры и т.п. Соответственно, анализ состояния и особенностей действия института согласований между местными чиновниками и строительными фирмами может, на наш взгляд, дать наиболее наглядное представление о природе норм и правил, пришедших на смену «командно-административным», а также об особенностях самого института современного российского государства, возглавляющего процессы рыночных преобразований.

К сожалению, сформировавшиеся в России за годы рыночных реформ реальности переговорных процессов между местными органами государственной власти (или муниципального самоуправления) и руководителями различных предприятий, в том числе и строительных, в экономической литературе последних лет рассматриваются нередко в рамках публикаций, посвященных характеристике нарастающего в стране разрыва между официально утвержденной (нормативной) и реальной моделями ее институциональной организации (см. напр.: [1; 2]).

Если официальная нормативная модель представляет собой совокупность официально утвержденных формальных норм и правил и механизмов их применения, то фактически функционирующая модель базируется на реально используемых людьми нормах и правилах (формальных и неформальных), которые помогают жить и выживать в современной России, причем нередко эти фактически используемые нормы и правила не просто отклоняются от нормативных, но могут быть даже противоположными им по своей сути. Существование такого разрыва между официально провозглашенной моделью и фактически используемой возможно лишь в условиях, когда государство либо не уверено в преимуществах официальной модели, либо не имеет достаточных рычагов в управлении для утверждения новых норм, либо само не в состоянии перестроиться на провозглашенные более эффективными нормы, поскольку или эти нормы не обеспечивают лучших результатов по сравнению с прежними, или просто государство не может преодолеть свои прочные связи со старыми институтами.

На региональных уровнях хозяйствования причины отмечаемого разрыва между официальной и фактической моделями конкретизируются обычно прежде всего с помощью понятия *административной монополии* (см. напр.: [5]), т.е. монополии местных органов власти на управление подведомственными им территориями. Если в обществе хорошо отрегулировано распределение полномочий и финансовых ресурсов между регионами и центром, рационально и четко определены нормы и правила взаимодействий местных органов управления с бизнесом и населением, то

роль местных администраций оказывается довольно скромной и сводится в основном к оказанию помощи местным предпринимателям и жителям по различным частным вопросам. Если же федеральные органы изымают из регионов большую часть их доходов и в то же время именно с руководителей регионов требуют обеспечения решения всех наиболее жизненно важных региональных экономических и социальных проблем и задач, то местные органы власти и управления объективно оказываются вынужденными искать непосредственно на местах дополнительные источники средств для выживания и развития своих подведомственных территорий. Самым естественным и «простым» решением при этом оказывается, опираясь на свой «административный ресурс», организовать добровольно-принудительное «дофинансирование» различных региональных нужд силами местных предприятий, т.е. обеспечить поступления от них *административной ренты*. Чем больше у местных органов полномочий что-либо запрещать или разрешать, тем больше их административный ресурс, тем реальнее их административная монополия по отношению к местному бизнесу и населению и тем значительнее могут быть объемы административной ренты, хотя права на ее взимание с местного бизнеса не записаны пока ни в одном официальном документе. При этом год от года повышается доля дофинансирования в общих доходах территорий, разнообразнее становятся формы взимания данной ренты (в виде различных «добровольных» квазиалоговых сборов, отчислений в специально создаваемые фонды, участия в финансировании различных разовых региональных мероприятий, обеспечения благоустройств территорий и т.п.) и более уверенными требованиями администраций к предприятиям относительно обязательности их участия в подобных платежах. Федеральный центр лишь формально борется с этой проблемой. В результате в настоящее время в России ренту региональным чиновникам платят представители практически всех отраслей. Строительная же отрасль может быть, на наш взгляд, выделена в этом плане особо потому, что из-за своей неизбежной повышенной зависимости от местных органов власти эта отрасль является объективно одним из наиболее вероятных и устойчивых потенциальных поставщиков данной ренты. Кроме того, формы взимания административной ренты со строителей могут быть более разнообразными, чем с других отраслей, так как с них можно получить экономическую ренту не только в денежной форме, но и в форме, например, какого-то количества квартир в случае строительства жилья, или мест для детей в детском саду в случае строительства дошкольных учреждений и т.п.

Совершенствуются и механизмы, с помощью которых местные органы власти добиваются нужных им объемов отчислений. В экономической литературе эти механизмы уже принято делить на механизмы поощрений и механизмы наказаний за соблюдение / несоблюдение предпринимателями неофициальных требований местных властей. Характер поощрений зависит прежде всего от возможностей местных администраций и от степени значимости для них тех или иных отраслей, конкретных предприятий и их руководителей. По отношению к некоторым из наиболее важных фирм и компаний в качестве поощрения может, например, использоваться такой метод, как установление завуалированных (или даже явных) препятствий на пути нежелательных для этих фирм конкурентов из других регионов, предоставление именно этим фирмам доступа к госзаказу, к аренде наиболее выгодного государственного имущества, к важной для них информации и т.п. В частности, такого рода

поддержка прослеживалась в течение ряда лет в некоторых известных российских городах применительно к наиболее крупным строительным организациям, осуществлявшим в них строительство жилья: городские власти охотно исполняли роль своеобразного «сторожа при входе», не допуская иногородних конкурентов на городской строительный рынок, с тем чтобы удержать завышенные цены на жилье.

Чаще же всего поощрения местного бизнеса со стороны чиновников сводятся просто к тому, что по отношению к руководителям предприятий, соблюдающим незаконные требования региональной администрации, местные власти выполняют положенные им официальные функции без особой волокиты и искусственных усложнений требований и процедур. Как отмечается в печати, «фактически в обмен на финансирование инфраструктурных и социальных проектов власть предлагает бизнесу создание таких условий, которые и так должны существовать согласно нормативной модели взаимодействия власти и бизнеса в РФ» [2, с. 37].

Что касается наказаний тех местных предприятий и организаций, которые не могут или не хотят сотрудничать с местными органами управления по поводу участия в дофинансировании, то поражает богатство талантов и инициатив чиновников в использовании их «административного ресурса» на создание разного рода барьеров и ограничений, хотя эти ограничения сдерживают развитие экономики в регионах, в то время как официальной задачей чиновников является всяческое содействие этому развитию.

К наиболее распространенным вариантам наказаний относятся, как известно, требование от предпринимателей различного рода справок, выписок, разрешений и лицензий для занятия бизнесом, многообразные приемы затягивания сроков принятия важных для бизнеса решений, произвольные установления нормативных размеров коэффициентов платы за квадратные метры арендуемых помещений и сроков предоставления помещений в аренду, угрозы применения штрафных санкций, организации различных внеплановых проверок со стороны всевозможных контрольных служб (включая СЭС, газовщиков, водоканал и т.п.). При этом местные власти не опасаются, что работающие в их регионе чиновники формально неподчиненных им федеральных контролирующих органов не откликнутся на их просьбу отнестись «особо пристально» к такому-то предприятию, так как эти службы тоже самым серьезным образом недофинансируются центром и давно вовлечены в различные неофициальные схемы взаимодействий с местной властью и местным бизнесом.

На фоне того, что происходит, представляют интерес попытки государства, спровоцировавшего такие уродливые формы проявлений действия института согласований между бизнесом и чиновниками на местах, бороться с монополизмом местных органов власти и его призыв «не кошмарить» бизнес. Одним из государственных решений в этой связи было, как известно, предоставление местным органам власти более широких полномочий в вопросе введения дополнительных местных и региональных налогов. Учитывая реальность современных российских регионов, нетрудно было бы заранее предположить, что местные власти не станут торопиться воспользоваться такой «щедростью» федеральных органов, так как им нет никакого смысла заменять сложившийся механизм взимания административной ренты доходами от новых налогов. Официальные налоги четко расписаны, и расходы легко могут контролироваться центром. Бесконтрольное же взимание и расходование дополнительных

ресурсов от местного бизнеса позволяет «успешно сочетать» интересы развития региона и личного обогащения чиновников. Не помог в решении данных проблем и принятый не так давно целый пакет законов по дебюрократизации. Как отмечается в печати, по данным ЦЭФИР, полученным в рамках «Мониторинга уровня издержек малого предпринимательства, связанных с государственным регулированием», в большинстве случаев реформа не достигла желаемого результата; во многих случаях увеличиваются затраты на лицензирование, растет количество разрешительных документов на виды деятельности, не предусмотренные законом о лицензировании; допускается много нарушений со стороны органов контроля и инспектирования; так и не заработало правило «одного окна» при регистрации фирм и т.д. [3].

Анализируя происходящее, некоторые авторы делают вывод, что в стране под прикрытием лозунгов о необходимости развития «социально-го партнерства» и формирования «социальной ответственности» бизнеса фактически восстанавливаются прежние (советские) схемы взаимодействия власти и предприятий, поскольку при социализме предприятия в регионах также вынуждены были создавать и содержать социальную инфраструктуру, осуществлять благоустройство территорий, оказывать разнообразную шефскую помощь, т.е. тоже фактически дофинансировали территории [2, с. 34].

На наш взгляд, современная региональная практика если и возвращается к институтам прежней системы, то в существенно худшем для общества варианте.

Во-первых, при централизованном размещении самих предприятий и централизованном распределении основных потоков материальных и финансовых ресурсов местные власти не имели возможности так активно выполнять функцию «сторожа при входе», т.е. не допускать на свои территории ненужных для местного бизнеса конкурентов и вытеснять «нелояльные» к власти местные предприятия.

Во-вторых, дофинансирование бизнесом территорий осуществлялось преимущественно в безналичных формах, что было одной из причин использования его на цели строительства и благоустройства в первую очередь таких объектов, которые были действительно нужными для регионов.

В-третьих, масштабы присвоения административной ренты местными чиновниками в целях их личного обогащения были несоизмеримо более скромными, так как существовали гораздо более действенные, чем в настоящее время, рычаги контроля за соблюдением официальных правил и норм, причем не только со стороны центра, но и со стороны самого населения.

В-четвертых, психология местных чиновников и верхушки регионального бизнеса не была в такой огромной мере, как сейчас, развращена коррупцией, «особыми отношениями» руководителей отдельных регионов с центром, а также пассивностью местного населения, которое частично «подкармливается» остатками от административной ренты (после ее дележа между верхушкой местного бизнеса и властью), а частично просто не видит путей и способов изменения сложившейся ситуации в лучшую сторону.

В целом же фактические нормы и правила сложившегося в стране в условиях рыночных реформ института согласований между государственными органами «на местах» и региональным бизнесом могут, на наш взгляд, служить еще одним (из многих других) доказательством ил-

люзорности утверждений о реальном продвижении России к более прогрессивной системе, по сравнению с бывшей, административной. Уместнее, как представляется, вести речь о происшедшем, не всегда разумном разрушении старого и неудачных пока попытках создания видимости прогрессивного нового. Жаль, что строительству, как и другим отраслям российской экономики, приходится выполнять свои необходимые для общества функции при таком фактически порочном механизме хозяйствования.

Список использованной литературы

1. Капелюшников Р. Российская модель рынка труда: что впереди? / Р. Капелюшников // Вопросы экономики. — 2003. — № 4. — С. 83–100.
2. Курбатова М.В. Деформализация правил в современной российской экономике (на примере взаимодействия власти и бизнеса) / М.В. Курбатова, С.Н. Левин // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2010. — Т. 8, № 1. — С. 27–49.
3. Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России. — Режим доступа: http://www.cefir.org/Papers/admin_rus/Round3_rus_report.pdf.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Начала, 1997. — 180 с.
5. Олейник А. О природе и причинах административной ренты: особенности ведения бизнеса в российском регионе N / А. Олейник // Вопросы экономики. — 2010. — № 5. — С. 58–80.
6. Шейнис В. Экономический кризис и вызовы модернизации / В. Шейнис // МЭиМО. — 2009. — № 9. — С. 3–11.

Referenses

1. Kapelyushnikov R. Rossiiskaya model' rynka truda: chto vpered? / R. Kapelyushnikov // Voprosy ekonomiki. — 2003. — № 4. — S. 83–100.
2. Kurbatova M.V. Deformalizatsiya pravil v sovremennoi rossiiskoi ekonomike (na primere vzaimodeistviya vlasti i biznesa) / M.V. Kurbatova, S.N. Levin // Ekonomicheskii vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2010. — T. 8, № 1. — S. 27–49.
3. Monitoring administrativnykh bar'ero v na puti razvitiya malogo biznesa v Rossii. — Rezhim dostupa: http://www.cefir.org/Papers/admin_rus/Round3_rus_report.pdf.
4. Nort D. Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki / D. Nort. — M.: Nachala, 1997. — 180 s.
5. Oleinik A. O prirode i prichinakh administrativnoi renty: osobennosti vedeniya biznesa v rossiiskom regione N / A. Oleinik // Voprosy ekonomiki. — 2010. — № 5. — S. 58–80.
6. Sheinis V. Ekonomicheskii krizis i vyzovy modernizatsii / V. Sheinis // MEiMO. — 2009. — № 9. — S. 3–11.

Информация об авторе

Макарова Галина Николаевна — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономической теории и институциональной экономики, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Author

Makarova Galina Nikolaevna — Doctor of Economics, Professor, Chair of Economic Theory and Institutional Economy, Baikal State University of Economics and Law, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003.