

## **Представители малого и среднего бизнеса в региональных законодательных собраниях: реализация экономических интересов (случай Санкт-Петербурга)**

М.М. Сакаева

Магистр Социологии Европейского Университета в Санкт-Петербурге

Место работы - Маркетинговое агентство "Monitoring Action", маркетолог

[eu.sakaeva@gmail.com](mailto:eu.sakaeva@gmail.com)

### **Введение**

В 2000-х годах законодательные собрания российских регионов значительно пополнились представителями бизнеса [Паппэ, 2005; Романова, 2006]. Приход предпринимателей в парламент говорит не только о слабом институциональном разделении политики и экономики, но и о нестабильности в отношениях бизнеса и государства, то есть отражает специфику отношений прав собственности. Предприниматель должен заниматься бизнесом, политики принимать решения, регулирующие экономические отношения, а чиновники их выполнять. Если собственник реализует свои интересы посредством прямой аффилиции с властью, можно предположить, что формальные институты (законы, соглашения и контракты) недостаточны для стабильного развития бизнеса. Иными словами, речь идет о слабой надежности гарантий права собственности. Оптимальная для собственника надежность (credible commitment) реализации прав означает наличие такой степени риска, которая позволяет реализовывать долгосрочные стратегии развития.

В докладе представлены результаты исследования, направленного на выявление возможностей и ограничений деятельности предпринимателя в составе парламента по созданию стабильных условий развития бизнеса. *Основной исследовательский вопрос:* Какие возможности предоставляет предпринимателям место в региональной легислатуре и каковы ограничения их использования? Это позволило не только исследовать одну из линий пересечения государства и бизнеса в России, но и обозначить проблемы взаимодействия с государством, актуальные для предпринимателей сегодня.

Научная актуальность данного исследования состояла в уточнении на примере представителей бизнеса в составе парламента Санкт-Петербурга известного положения о том, что приближенность к власти оборачивается для предпринимателя значительными выгодами. Данный феномен изучался в контексте слабости институтов, призванных ограничивать поведение главных участников отношений прав собственности – экономического агента (предпринимателя) и агента государства (чиновника).

## **Государство и бизнес: проблема доверительных отношений**

Применяя теорию прав собственности к анализу отношений между представителями государства и бизнеса, необходимо остановиться на функциональной значимости права собственности, механизмах и способах его защиты.

В политической науке права собственности определяются как «результат стратегических интеракций между политическими и экономическими акторами» (Weimer at all, 1997: 22). Надежность гарантий (credible commitments) имеет две составляющие. Гарантии (commitments) фиксируются в законах, то есть соответствует легальности. Надежность (credibility) зависит от того, насколько легитимны права собственности. Иными словами, если институты (законы и конституции) определяют внешнюю сторону отношений прав собственности, то их внутреннее содержание определяется степенью их легитимации.

По поводу гарантий прав собственности наиболее признанным исследователями является подход, согласно которому законы и конституции не гарантируют защиту собственности, поскольку агенты могут использовать институты по своему усмотрению [Frye, 2004; Jacobs, 2000; Riker, Sened, 1991]. Вопросы доверия между акторами и их поведение в рамках институциональных ограничений являются в этом подходе ключевыми. Сторонники этого подхода утверждают, что даже при условии высокого профессионализма и низкой степени коррумпированности чиновников, возможность и склонность политиков и бюрократов управлять законом снижает уровень защиты прав собственности [Frye, 2004; Jacobs, 2000; Riker, Sened, 1991]. Права собственности - это институционально оформленные отношения. Поэтому институты, вернее, практики их использования определяют уровень гарантий прав собственности. Надежные гарантии являются залогом стабильной реализации прав собственности, в результате чего развивается не только отдельная фирма, но и экономика страны в целом [Frye, 2004].

Если обладание правами собственности может распространяться на всех участников рынка, то гарантированное использование права может стать привилегией. А значит, привилегией становится и сама экономическая деятельность. Такие отношения прав собственности характерны для стран переходной экономики, где оформляется «капитализм для своих» или кронизм. При этом гарантии права собственности становятся надежными только для тех, кто приближен к власти и использует ее ресурсы для стабилизации положения на рынке. Феномен кронизма как способа оформления властно-собственнических отношений на уровне элит изучался на примере Мексики [Haber at all, 2002] и Южной Кореи [Kang, 2002].

## **Бизнес и власть в регионах России: степень изученности проблемы**

Властно-собственнические отношения в России 1990-х с полным основанием можно охарактеризовать как «капитализм для своих». Тогда он имел функциональную значимость: был разрешен конфликт интересов между участниками борьбы за собственность в условиях слабости институтов государственного контроля и принуждения. Как отметил известный исследователь прав собственности в России, Т. Фрай, «тесные взаимосвязи между бизнесом и государством не уникальны для России, а характерны для всех посткоммунистических стран» [Frye, 2002, с. 1020].

Возвращение государства в начале 2000-х годов обещало перемены. На деле, близость к власти или включенность в число «своих» по-прежнему играет далеко не последнюю роль для достижения успеха в бизнесе. Эмпирические исследования законотворческой деятельности региональных парламентов показали, что захват государства (state capture)<sup>1</sup> остается ведущей стратегией реализации бизнесом своих интересов [Yakovlev, Zhuravskaya, 2006; Slinco at all, 2004]. Результаты опровергли также утверждение о том, что сокращение объема губернаторских полномочий и завершение очередного этапа передела собственности снизило интерес крупного бизнеса к политике [Туровский, 2002].

Практикам сращивания бизнеса и власти в российских регионах, а также реализации прав собственности уделяется особое внимание [Frye, 2004; Яковлев, Фрай, 2007]. Кроме того, исследуются факторы, угрожающие безопасности предпринимательской деятельности. Здесь стоит отдать должное Т. Фраю, а также А. Олейнику [Frye, 2002; Яковлев, Фрай, 2007; Олейник, 2008].

Тесное взаимодействие власти и бизнеса, которое имеет место в регионах, трудно зафиксировать. Контакты носят неформальный характер. Отношения представителей бизнеса и власти основаны не на контракте, а на личных договоренностях неформального характера. Внутри парламента практики реализации интересов бизнеса также сложно наблюдать. Однако можно зафиксировать сам процесс прихода бизнеса в легислатуры, а также состав участников. Поставленные в исследовании задачи обусловили методологию его проведения.

---

<sup>1</sup> Эксперты Всемирного Банка определяют захват государства, как «действия с целью воздействия на формирование законов, правил, указов, других инструментов государственной политики. Захвату могут подвергаться законодательные, исполнительные или регулирующие институты. Захват направлен на получение доходов от государства для узкого круга лиц, фирм, отраслей посредством искажения основных правовых и регулирующих структур с потенциально огромными потерями для общества в целом. Hellman S., Geraint J., Kaufmann D. (2000).

## Методология исследования

Задача исследования состояла в описании закрытых для внешнего наблюдателя отношений власти и бизнеса. Для ответа на основной исследовательский вопрос использовался метод экспертного интервью. Тип интервью – фокусированное полуструктурированное. Интервью проводились зимой-весной 2009 года в городе Санкт-Петербург. Интервью проводились с теми, кто не только совмещал или совмещает бизнес-деятельность с депутатской, но и с теми, кто в силу занимаемой должности или профессионального опыта знаком с практиками реализации экономическими агентами своих интересов. Количество интервью – 10.

Были собраны данные о количестве представителей бизнеса в действующем парламенте Санкт-Петербурга<sup>2</sup>. Для сбора электоральных данных использовался ресурс «Российская электоральная статистика» ([db.irena.org](http://db.irena.org)) и другие электронные ресурсы. В работе использовалось понятие - «лица, аффилированные с бизнесом». Оно синонимично понятию собственник, которое в российском контексте понимается предельно широко. Аффилиция определялась по ряду оснований. Формальное основание: высшая управляющая должность, владение пакетами акций, либо статус учредителя. Для представителей малого и среднего бизнеса использовался такой критерий, как руководящий пост. У этого подхода есть серьезный недостаток, который в конечном итоге может исказить «лицо» региона с точки зрения доли представителей бизнеса в парламенте. Например, исключаются из выборки главный эколог крупной корпорации или директор дирекции по персоналу. Поэтому для объективной картины к аффилированным лицам были отнесены все депутаты, входящие как в состав топ-менеджмента, так и в состав персонала компании.

## Представители бизнеса в региональном парламенте: масштабы явления

После сбора официальных данных оказалось, что доля представителей бизнеса в действующем парламенте Санкт-Петербурга составила 12 % (6 человек). 12 депутатов занимались бизнесом в прошлом, но аффилиции на момент выборов выявлено не было. В других действующих на 2009 год региональных парламентах Северо-Запада доля предпринимателей составила от 46 до 62%<sup>3</sup>. Возникли сомнения по поводу степени достоверности официальных данных по Санкт-Петербургу. Поэтому потребовалось

---

<sup>2</sup> Выборы состоялись 11 марта 2007 года. Численность законодательного органа – 50 депутатов.

<sup>3</sup> Результаты представлены в: Сакаева М.М. Представители бизнеса в региональных законодательных собраниях: масштабы явления и практики реализации интересов (на примере регионов Северо-Западного федерального округа). Диссертация на соискание степени магистра социологии Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Защищено на факультете Политических наук и социологии в 2009 году под руководством В.В. Волкова.

обращение к закрытому источнику. В результате оказалось, что доля представителей бизнеса в парламенте Санкт-Петербурга составляет 40 % (20 человек). Из них 70 % (14 человек) оказались в так называемой «закрытой» группе, члены которой скрывают свою связь с бизнесом. 12 членов «закрытой» группы заседают в течение двух и более созывов, а аффилированы с бизнесом по данным на сегодняшний день. Причем, многие фирмы учреждены в 2000-х годах. Это означает, что депутатский мандат используется для начала предпринимательской деятельности. Случай Санкт-Петербурга опровергает положение о том, что во власть приходят предприниматели, решившие сменить сферу деятельности или потерявшие свой бизнес [Туровский, 2002].

### **Парламент как «окно возможностей»**

Исследование показало, для институциональной среды, в которой действует предприниматель, характерно отсутствие верховенства закона и низкая эффективность системы государственного управления. Депутатский мандат - это своего рода «входной билет» в мир политики, открывающий для предпринимателя новые возможности. Какие? Во-первых, парламент - это пространство коммуникации: наличие мандата позволяет преодолеть обострившуюся в последние годы проблему доступа к лицам, принимающим решения.

*Это другой уровень общения, который вытекает из статуса. Я звоню, я говорю, что я депутат. Я не должен говорить, что меня знает Петька, меня знает Марья Ивановна (Интервью)*

Во-вторых, статус помогает создавать доверительные отношения, то есть имеет значение репутационный механизм обеспечения гарантий прав собственности. В-третьих, место в парламенте открывает дополнительные финансовые возможности. Иными словами, эти три элемента и составляют основу «капитализма для своих», то есть для бизнесменов, «избранных» в силу наличия депутатского мандата.

Гарантии не являются абсолютными. На вопрос о том, позволяет ли сам факт наличия депутатского мандата избежать угрозы отъема собственности и иных «проблем в бизнесе», информанты отвечали отрицательно. Обратной стороной медали является искажение институтов предпринимателем, занимающим парламентское место. Речь идет о «создании проблем» для конкурента за счет переговоров с «нужными людьми» в регулирующих и контролирующих инстанциях. В результате конкуренту становится недоступен ключевой ресурс – ресурс коммуникации.

*Или можно прийти к начальнику ГУВД и договориться, чтобы они не ввязывались в сомнительные сюжеты (Интервью).*

Также предпринимателю с мандатом значительно проще договориться об исключении своего бизнеса из области применения формальных правил государственного контроля и регулирования.

### **Предприниматель в парламенте: использование преимуществ**

Было установлено, что отношения экономического агента с представителями власти, которые обеспечивают ему исключительные условия, имеют форму обмена. Речь, прежде всего, идет *о получении привилегий на рынке в обмен на поддержку действующей власти*. Как указывали респонденты, представители бизнеса, использующие власть для реализации коммерческих интересов и активно подключающие к этому процессу должностных лиц, нередко подвергаются политическому давлению со стороны представителей исполнительной власти. Это явление, по тонкому замечанию одного из информантов, носит форму *«продажи политической лояльности в обмен на преференции»*. Таким образом, приход предпринимателей в парламенты выгоден власти.

Способность предпринимателя добиться принятия решения в свою пользу определяется не просто наличием мандата, а включенностью в широкое властное пространство. Здесь многое зависит от способности наладить взаимодействие с политиками и чиновниками.

По результатам проведения исследования были выявлены довольно неожиданные факты. Во-первых, для представителей малого и среднего бизнеса в парламенте Санкт-Петербурга доступ к управлению финансовыми потоками, прежде всего, к городскому бюджету, существенно уступает по своей значимости коммуникациям в структурах власти. Очевидна ориентация предпринимателей на решение стратегических задач развития бизнеса, а не достижение тактических преимуществ. Во-вторых, приход предпринимателей в парламент можно расценивать как реакцию на активное манипулирование институтами контроля и регулирования со стороны чиновников. Проблема не столько в самом факте манипулирования (что не ново для России), а в том, что оно осуществляется лицами, полномочия которых значительно возросли, а степень ответственности упала. В то же время, государственные институты являются объектом манипулирования со стороны собственников. Однако манипуляция возможна только в системе ограничений, задаваемых представителями государства.

## Список литературы

1. Норт Д. (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.
2. Олейник А. (2008). Рынок как механизм воспроизводства власти//Pro et Contra. № (2-3).
3. Паппэ Я.Ш. (2005). Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000-2004 годах: торможение в центре и новые стратегии на местах, в: Я. Фрухтманн (ред.). Региональная элита в современной России. М.
4. Романова Л. (2006). Революция управляющих // Smart Money. № 34. 7 ноября.
5. Туровский Р. (2002). Итоги и уроки губернаторских выборов  
<http://www.electoralgeography.com/docs/turovsky/gub2000-2002.doc>
6. Яковлев А., Фрай Т. (2007). Реформы в России глазами бизнеса// Pro et Contra 11 (4-5).
7. Frye T. (2002). Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia. Europe-Asia Studies 54 (7).
8. Frye T. (2004). Credible Commitment and Property Rights: Evidence from Russia. The American Political Science Review, 98 (3).
9. Haber S. (ed.). (2002). Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence. Hoover Institution Press.
10. Hellman S., Geraint J., Kaufmann D. (2000). Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies. Research Working Paper 2444. World Bank, Washington, DC.
11. Jacobs A. (2005). A Matter of Trust: Cognition, Institutions and the Sources of Credible Commitment. Research Working Paper  
<http://faculty.arts.ubc.ca/jacobs/Jacobs%20Matter%20of%20Trust%20APSA.pdf>
12. Kang D. (2002). Crony Capitalism. Corruption and Development in South Korea and Philippines. Cambridge University Press.
13. Riker W., Sened I. (1991). A Political Theory of the Origin of Property Rights: Airport Slots. American Journal of Political Science. 35 (4).
14. Slinco I., Yakovlev E., Zhuravskaya E. (2004). Laws for sale: Evidence from Russia/ Working Paper <http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=35&yf=2003>
15. Weimer D. (ed.). (1997). The Political Economy of Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reforms of Centrally Planned Economics. Cambridge University Press.
16. Yakovlev E., Zhuravskaya E. (2006). State Capture: From Yeltsin to Putin. Center for Economic and Financial Research. Working paper № 94.  
<http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=35&yf=2006>