

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.А. Яковлев, А.С. Соболев, А.П. Казун

**МОЖЕТ ЛИ РОССИЙСКИЙ БИЗНЕС
ОГРАНИЧИТЬ «СИЛОВОЕ ДАВЛЕНИЕ»
СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА?**

Препринт WP1/2014/01
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2014

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы
российской экономики»
А.А. Яковлев

Яковлев, А. А., Соболев, А. С., Казун, А. П. Может ли российский бизнес ограничить «силовое давление» со стороны государства? [Электронный ресурс] : препринт WP1/2014/01 / А. А. Яковлев, А. С. Соболев, А. П. Казун ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 МБ). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»). – 31 с.

В своих последних работах Норт и соавторы констатируют, что необходимым условием перехода от «порядков ограниченного доступа», типичных для развивающихся стран, к «порядкам открытого доступа» с устойчивым экономическим ростом является формирование организаций, способных эффективно ограничивать насилие в обществе. Однако неясными остаются механизмы их возникновения и условия, необходимые для работы таких организаций в современных развивающихся странах. Мы прослеживаем логику формирования подобных организаций на примере коллективных действий российских предпринимателей по ограничению «государственного насилия» по отношению к бизнесу. Мы пытаемся определить условия, при которых происходит сдвиг в поведении экономических агентов – от попыток неформально договориться с вымогателями, контролирующими средства принуждения, к стратегиям кооперации бизнесменов – и прослеживаем дальнейшую эволюцию организационных форм коллективных действий. Наконец, мы оцениваем насколько созданные организации могут быть эффективными и самоподдерживающимися в долгосрочном периоде.

Ключевые слова: защита прав собственности, коллективные действия, государственное принуждение, хищническая политика, российское бизнес-сообщество, эволюция организаций

JEL classification: D21, L25, P23

Яковлев Андрей Александрович – директор Института анализа предприятий и рынков (ИАПР), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва (НИУ ВШЭ); ayakovlev@hse.ru

Соболев Антон Сергеевич – младший научный сотрудник, Международный центр изучения институтов и развития (МЦИИР) в ИАПР, НИУ ВШЭ; asobolev@hse.ru

Казун Антон Павлович – стажер-исследователь, МЦИИР в ИАПР, НИУ ВШЭ; kazun.anton@gmail.com

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Яковлев А.А., 2014

© Соболев А.С., 2014

© Казун А.П., 2014

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2014

1. Введение¹

В общем случае насилие играет достаточно прямолинейную роль в экономической жизни: общества, не способные ограничить использование насилия, страдают от отсутствия устойчивого экономического роста (Alesina, Özler, Roubini, Swagel, 1996; North, 1990). Индивид не будет вкладывать свой труд или капитал в производительную деятельность, если поведение агентов, контролирующих средства принуждения, ничем не ограничено (Acemoglu, 2003; Olson, 1993).

В своих недавних работах Д. Норт и соавторы (North et al., 2009), (North et al., 2012 – далее NWW) выделяют три пороговых условия, необходимых для перехода от традиционных («естественных») обществ к обществам устойчивого экономического роста и защиты прав личности («порядкам открытого доступа»):

- верховенство права для элит;
- консолидированный политический контроль над аппаратом насилия;
- бессрочно существующие организации в общественной и частной сфере (включая само государство).

Два первых условия невозможны без существования третьего. Именно наличие организаций дает возможность ограничить насилие в обществе, что создает возможность функционирования безличных «правил игры» для представителей элиты. Наличие организаций, с одной стороны, позволяет манипулировать экономическими ресурсами с целью создания рент. Стремление получить последние дает стимулы воздерживаться от насилия группам, обладающим «силовым ресурсом». С другой стороны, только организации, деятельность которых выражает интересы широких социальных групп, способны регулировать конфликты между элитами, преодолевая *credible commitment problem*.

Примеры формирования бессрочно существующих организаций NWW приводят из истории Англии, Франции и США, делая акцент на корпорациях и политических партиях. Даже во второй своей книге, посвященной примерам современных развивающихся стран, формирование «бессрочных» организаций оказывается «пропущенным звеном» в анализе NWW. В результате конкретные условия формирования организаций и их эволюция от вре-

¹ Данная статья отражает результаты проектов, поддержанных Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012–2013 гг. Авторы признательны Тимоти Фраю, Георгу Бекназар-Юзбашеву, Александре Шубенковой, Виталию Седневу, Алексею Белянину, Михаэлю Рохлицу, а также участникам конференции МЦИИР в июне 2013 г., семинара на факультета права НИУ ВШЭ в сентябре 2013 г. и научного семинара ИАПР НИУ ВШЭ в декабре 2013 г. за высказанные замечания и комментарии. Также авторы благодарны С.В. Тауту и сотрудникам ЦОП «Бизнес против коррупции» за предоставленные данные о деятельности Центра.

менных и лидерских к деперсонифицированным и коллегиально управляемым остаются неясными.

Мы пытаемся определить условия, при которых происходит сдвиг в выборе стратегий от попыток неформально договориться с контролирующими государственные средства принуждения вымогателями к кооперации бизнесменов и проследить дальнейшую эволюцию организационных форм коллективных действий против силового давления. Наконец, мы оцениваем насколько созданные организации оказываются эффективными и самоподдерживающимися в долгосрочном периоде.

Вслед за (Gerber, Mendelson, 2008) под «силовым давлением» на бизнес (или «хищнической политикой» в отношении бизнеса) мы подразумеваем действия сотрудников правоохранительных органов в отношении предпринимателей, направленные на реализацию не общественных, а частных интересов. В категорию правоохранительных органов, кроме полиции, мы включаем все остальные структуры, использующие средства государственного принуждения: прокуратуру, следственный комитет, налоговые органы и т.д. Субъектом силового давления также могут выступать суды – в случае вынесения неправомερных решений.

Институциональный коллапс, вызванный распадом СССР, породил ситуацию, когда основные экономические агенты не были заинтересованы в коллективных действиях для защиты прав собственности (Polishchuk, Savvateev, 2004; Sonin, 2003). Для крупного бизнеса (в первую очередь, для нефтяных компаний) понимание выгод коллективной кооперации с правительством пришло после кризиса 1998 г., который продемонстрировал всем игрокам высокие риски индивидуалистических стратегий «захвата государства» (“state capture”) и изменил оценку выгод и издержек кооперативных стратегий. Результатом такой переоценки стало принятие в начале 2000-х годов налогового кодекса, который не только повысил собираемость налогов, но и обеспечил лучшую защиту прав собственности (Luong, Weinthal, 2004).

Приход к власти Владимира Путина сопровождался ростом централизации власти и вытеснением владельцев частных средств принуждения. Одновременно, в условиях слабой политической подотчетности, усиление государства дало возможность чиновникам (особенно из силовых ведомств) использовать институты государственного принуждения в своих частных целях.

Коллективное противодействие бизнеса такому силовому давлению затруднялось тем, что было сложно оценить потенциальные выгоды и издержки кооперации с другими предпринимателями из-за отсутствия информации о количестве тех, кто столкнулся с такими же угрозами, а также об организациях, способных выражать и защищать коллективные интересы.

Триггером, снизившим эту информационную асимметрию, стало получившее широкий резонанс в СМИ «дело химиков», благодаря которому несколько десятков бизнесменов химической отрасли смогли объединиться для защиты от однотипных «наездов» со стороны сотрудников Федеральной службы по контролю за наркотиками (ФСКН). Кризис 2008 г. усилил этот процесс, заставив многих экономических агентов пересмотреть свою оценку выигрышей от индивидуальных и кооперативных стратегий. За несколько лет эти стратегии прошли эволюцию от единичных акций поддержки конкретных предпринимателей через попытки изменить законодательство к усилиям по изменению правоприменительных практик. Эта эволюция происходила и на организационном уровне: от персоналистской, опирающейся на личные ресурсы своего лидера «Бизнес-солидарности», к созданному «Деловой Россией» центру «Бизнес против коррупции», работа которого основана на формализованных процедурах и коллегиальном принятии решений.

Статья организована следующим образом. Во втором разделе дается сравнение классических подходов к анализу групп интересов с подходом NWW. В третьем разделе мы анализируем эволюцию стратегий российского бизнеса в 2000-е годы (с переходом от индивидуальных к коллективным действиям) в рамках противодействия незаконному насилию со стороны представителей государства. В четвертом разделе рассматривается кейс Центра общественных экспертиз «Бизнес против коррупции» как специфической организации, созданной для защиты предпринимателей от силового давления. В пятом разделе мы показываем, как внешние шоки и информационные сигналы влияют на оценку издержек и выгод коллективных действий и переход от индивидуальных к кооперативным стратегиям, а также формулируем наши основные выводы.

2. Организованная защита интересов: от исследований лоббирования к исследованиям насилия

Впервые систематический анализ роли организованных групп интересов появился в рамках плюралистической перспективы исследования социальных явлений в политической социологии. Фундамент данного подхода был заложен в работах (Bentley, 1995; Truman, 1951; Dahl, 1961; Bauer, Pool, Dexter, 1972; Key, 1964). Объединяющим для этих работ является оптимистичный вывод о том, что существующие в обществе группы интересов формируют определенный баланс сил, который положительно влияет на социальное развитие.

В отличие от плюралистов, Манкур Олсон (Olson, 1965, 1982), анализируя проблемы коллективного действия с позиций теории общественных благ, делает вывод, что узкие частные интересы всегда более эффективно организованы, нежели широкие и общественные. По Олсону, оптимальной стратегией любой организованной группы будет стратегия «дележа

общественного пирога». Однако Солсберри показывает, что формирование групп часто происходит в логике обмена и «политического предпринимательства», в которой «политический» предприниматель берет на себя часть издержек коллективных действий в обмен на лидерство в организации. Тем самым восстанавливается относительный баланс между широкими и узкими интересами (Salisbury, 1969, 1984).

Недавние эмпирические работы также показывают умеренный оптимизм по поводу влияния организованных интересов, и, в частности, предпринимательских ассоциаций. Так, в работах (Campos, Giovannoni, 2007; Harstad, Svensson, 2008) показано, что институционализированный лоббизм (коллективная стратегия организованных интересов) и коррупция (индивидуальная стратегия экономических агентов) выступают в качестве субституты. При этом замена коррупции на лоббизм коррелирует с более высоким уровнем экономического развития. (Doner, Schneider, 2000; Schneider, 2004) утверждают, что в условиях несовершенной институциональной среды в развивающихся странах бизнес-ассоциации могут выступать в качестве институтов, поддерживающих и дополняющих механизмы рынка.

Новое понимание роли организованных групп представлено в цикле работ NWW. Роль организаций, согласно их подходу, в первую очередь связана с защитой своих членов от потенциального насилия со стороны других организованных групп.

Исторически организации возникают по инициативе конкретных лиц и на начальной стадии неизбежно отражают именно их интересы. Со временем некоторым из этих организаций удается дистанцироваться от своих учредителей и стать выразителями интересов определенных групп в элите. Выступая от имени этих групп, подобные организации могут вести переговоры о поддержании единых «правил игры» и разрешении конфликтов без применения насилия. Появление массовых организаций (гильдий, политических партий, профсоюзов) позволяет неэлитным слоям оказывать давление на правящую коалицию элит, способствует формированию более устойчивых единых правил (и системы права как их документального отражения) и обеспечивает возможность ненасильственного политического разрешения конфликтов между разными социальными группами.

На этой основе могут сформироваться механизмы коллективного политического контроля за применением насилия. Возникновение убедительной системы санкций за нарушение сложившихся договоренностей о «коллективной безопасности» приводит к тому, что потенциальная отдача от применения насилия становится меньше связанных с этим издержек. В логике статьи (Baumol, 1990) это ведет к перераспределению «предпринимательских талантов» в пользу более производительных видов деятельности.

3. Защита прав собственности: эволюция стратегий российского бизнес-сообщества

3.1. Диалог государства и бизнеса vs. «силовое давление» на бизнес

Силовое давление на бизнес, о котором пишут Firestone (2010) и Gans-Morse (2012), само по себе не является новым явлением для России. В 1990-е годы оно носило не менее массовый характер. Реакцией на него тогда стал феномен «силового предпринимательства» (Волков, 1999, 2002), который выражался в выделении функций по защите прав собственности от внешних посягательств в специфический частный бизнес. Развитие такого бизнеса было тесно связано с неспособностью правительства обеспечить эффективную защиту прав собственности и, по сути, стало реакцией на «отсутствие государства».

Период 2000-х годов в России характеризовался тенденцией к «восстановлению государства». Один из ярких примеров этого – успешная налоговая реформа начала 2000-х годов, которая выражалась в снижении налоговых ставок, упрощении регулирования и повышении собираемости налогов. При этом, как подчеркивают Luong, Weinthal (2004), новый Налоговый кодекс не был внедрен всесильным политическим лидером, опирающимся на поддержку международных институтов, и не являлся результатом «захвата государства» со стороны влиятельных «групп интересов». Скорее, это был продукт «взаимовыгодного обмена» между российским правительством и российскими нефтяными компаниями. Такого рода «обмен» стал возможен потому, что финансовый кризис 1998 г. продемонстрировал всем игрокам высокие риски индивидуалистических стратегий “state capture”, доминировавших в 1990-е годы, и изменил оценку выгод и издержек кооперативных стратегий.

Следствием перехода к кооперации между государством и бизнесом в вопросах экономической политики стало изменение роли бизнес-ассоциаций (Яковлев, Говорун, 2011). Декларирование принципа «равноудаленности» крупнейших компаний от государства при одновременной ориентации высших федеральных чиновников на диалог с бизнес-сообществом породили потребность в организациях, представляющих коллективные интересы бизнеса. Именно в этот период был создан ряд новых ассоциаций (прежде всего, отраслевых), а также организационно была сформирована четверка «головных» бизнес-ассоциаций – РСПП (как представитель интересов крупного бизнеса), Деловая Россия (средние компании), ОПОРА России (малый бизнес) и ТПП (внешнеэкономические связи)².

² Из этих четырех ассоциаций ОПОРА и Деловая Россия были созданы в 2001–2002 гг., а РСПП и ТПП претерпели существенную реорганизацию. В частности, в РСПП было создано Бюро Правления, куда были приглашены все владельцы крупнейших частных компаний и топ-менеджеры естественных монополий, остававшихся в собственности государства. В ТПП произошла смена руководства – с назначением президентом ТПП политического «тяжеловеса» Евгения Примакова, бывшего кандидата в члены Политбюро ЦК КПСС в период Горбачева, министра иностранных дел в 1996–1998 гг. и премьер-министра России в 1998–1999 гг.

Однако, как показал конфликт за контроль над природной рентой в 2002–2003 гг., вылившийся в «дело ЮКОСа», механизмы диалога между государством и бизнесом в начале 2000-х годов оставались неустойчивыми. Их хрупкость предопределялась тем, что основными участниками этого диалога была узкая группа «олигархов» и высших федеральных чиновников. При всей важности ассоциаций как площадок для диалога между государством и бизнесом они не приобрели реальных рычагов контроля за исполнением достигнутых договоренностей³.

Одним из существенных факторов соглашения между государством и бизнесом в начале 2000-х годов был экономический рост, который начался после кризиса 1998 г. и который обеспечивал ренту для всех участников диалога. Однако с ростом цен на нефть объем ренты от контроля над добычей природных ресурсов стал превышать ренту от общего экономического роста.

Важным также было изменение внутривластной ситуации. В начале 2000-х годов в условиях слабости центральной власти и противостояния с регионами федеральная бюрократическая элита была готова пойти на перемирие с крупным бизнесом и предоставить ему гарантии защиты прав собственности и улучшения условий ведения бизнеса – в обмен на его невмешательство в конфликт «центр – регионы». Однако затем, после победы над региональными элитами, «невмешательство бизнеса» утратило свою былую ценность. Все вместе это привело к изменению баланса выгод и издержек в оценке кооперативных стратегий на стороне федеральной бюрократической элиты и как следствие – к утрате стимулов к равноправному диалогу с бизнесом.

В рамках «дела ЮКОСа» федеральная бюрократическая элита, опираясь на укрепившуюся правоохранительную систему, продемонстрировала свои возможности по подчинению крупного бизнеса своим интересам. Следствием «дела ЮКОСа» стало изменение баланса сил в «правлящей коалиции» – с превращением крупного бизнеса в «младшего партнера» по отношению к федеральной бюрократической элите.

Вместе с тем избирательное применение права в «деле ЮКОСа» оказало очень сильное влияние на мотивацию представителей госаппарата и в особенности – сотрудников правоохранительных структур. «Дело ЮКОСа» стало неформальным сигналом для представителей средних и нижних этажей в вертикали власти об изменении отношения к бизнесу.

³ В этом отношении показательны встречи В. Путина с членами Бюро Правления РСПП в 2000–2003 гг. С одной стороны, эти встречи, носившие регулярный характер и освещавшиеся в СМИ, были важны для взаимного прояснения планов правительства в сфере экономической политики, а также инвестиционных намерений крупного бизнеса и проблем, с которыми сталкивается бизнес. Эти встречи, безусловно, способствовали снижению уровня неопределенности в экономической политике. С другой стороны, они так и не стали формальным институтом, решения которого были бы обязательны для сторон.

Следствием этого стал рост давления на бизнес, описанный в работах Firestone (2010), Gans-Morse (2012), Nazrullaeva, Baranov, Yakovlev (2013).

В основе этой новой тенденции лежал специфический неформальный контракт между верхними и нижними уровнями вертикали власти – когда высшие федеральные чиновники, по сути, закрывали глаза на массовые злоупотребления сотрудников правоохранительных структур в обмен на их политическую лояльность. Тот факт, что судебная система в России тесно связана с полицией, следствием и прокуратурой (Панеях, 2011), а вся правоохранительная система была закрыта для общественного контроля, делал практически невозможным пресечение таких злоупотреблений в рамках стандартных судебных процедур. Тем не менее то, что такой контракт заведомо должен был оставаться неформальным, гипотетически оставляло возможность для обжалования пострадавшими предпринимателями незаконных действий правоохранительных структур путем обращения через СМИ к общественному мнению, а также к высшим должностным лицам в государстве. В наиболее одиозных случаях высшие должностные лица вынуждены были реагировать на злоупотребления своих подчиненных.

3.2. От молчаливого несогласия к публичному сопротивлению

Характерными примерами такой «публичной защиты» прав собственности являются «дело Евросеть-Моторола» в 2006 г. и «дело химиков» в 2006–2007 гг. В первом случае речь шла о незаконном изъятии 29 марта 2006 г. таможенными органами 167,5 тыс. мобильных телефонов «Моторола» на сумму около 17 млн долл., поставленных компании «Евросеть» по официальному импортному контракту⁴. Следственные органы несколько раз меняли причины изъятия телефонов (включая заявление о том, что «их использование вредно для здоровья потребителей»), но в итоге 24 августа 2006 г. уголовное дело было закрыто за отсутствием состава преступления, а 117500 телефонов были возвращены «Евросети»⁵. Это дело имело большой резонанс (включая неформальное обращение Джорджа Буша к Владимиру Путину на саммите G-8 в июле 2006 г. в Санкт-Петербурге) и политические последствия – в виде освобождения от занимаемых должностей руководителя Федеральной таможенной службы Александра Жерихова и генерального прокурора Владимира Устинова⁶.

Во втором случае речь шла о принуждении владельцев ряда средних химических компаний к нелегальному сотрудничеству с офицерами ФСКН в поставках полуфабрикатов для

⁴ Дмитрий Кряжев, Родион Левинский. Оплата по контрафакту // Коммерсантъ. 2006. 1 апреля. № 57 (3388) <<http://www.kommersant.ru/doc/662801>>.

⁵ Оставшиеся 50 тыс. телефонов были якобы «уничтожены», но, по данным компании «Евросеть», они нелегально поступили в розничную продажу через фирмы, аффилированные с сотрудниками ФТС.

⁶ Steven Lee Myers. Putin Fires Prosecutor, Providing Grist for Kremlinologists // The New York Times. 2006. June 3.

производства наркотических веществ⁷. Владелец компании «Софэкс» Алексей Процкий и Яна Яковлева отказались от такого сотрудничества⁸. В результате против них летом 2006 г. было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 234 УК РФ (незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ, совершенный группой лиц по предварительному сговору) за торговлю промышленным растворителем – этиловым эфиром. В июле 2006 г. Яна Яковлева была незаконно арестована, а затем месяц спустя был арестован Алексей Процкий. Уголовное дело против компании «Софэкс» предполагалось использовать в качестве показательного примера для запугивания остальных предприятий в химической промышленности.

16 февраля 2007 г. ФСКН была вынуждена освободить Яну Яковлеву после семи месяцев незаконного заключения. Решение об освобождении было принято под давлением протестов предпринимателей. 27 января 2007 г. в Москве и Самаре состоялись митинги против репрессий ФСКН. Девять депутатов Государственной Думы выступили за освобождение Яковлевой и Процкого. Они сочли репрессии по «делу химиков» крупномасштабным произволом, подрывающим доверие граждан к государству. В феврале 2008 г. суд оправдал финансового директора «Софэкс» Яну Яковлеву и генерального директора Алексея Процкого по всем пунктам обвинения.

В отличие от кейса с крупной компанией «Евросеть» и телефонами известного мирового производителя «Моторола», в данном случае речь шла о владельцах средней компании. Они смогли привлечь внимание к своему делу исключительно благодаря широкой PR-компании, организованной родителями Яны Яковлевой и адвокатом Евгением Черноусовым⁹. Поскольку по аналогичным обвинениям ФСКН возбудила уголовные дела против руководителей целого ряда компаний в химической отрасли, это дало дополнительную возможность для привлечения внимания СМИ, правозащитников и оппозиционных депутатов к делу «Софэкс», а также для инициирования коллективных действий в защиту отрасли (а не одной отдельной компании).

3.3. Стимулы и барьеры для коллективных действий

Эффективность таких публичных коллективных действий стала поводом для создания Яной Яковлевой в 2008 г. некоммерческого партнерства «Бизнес-солидарность», которое объявило своей основной целью организацию защиты бизнеса и в 2008–2010 гг. смогло спа-

⁷ Федорин В. Бизнес под прессом // Форбс. 2008. 3 марта <<http://www.forbes.ru/forbes/issue/2008-03/11899-biznes-pod-pressom>>.

⁸ Ruvinsky V. Russian entrepreneurs lead fight against corruption // The Telegraph. 2011. April 27 <<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/rbth/politics/8476577/Russian-entrepreneurs-lead-fight-against-corruption.html>>.

⁹ White G.L. Once-Jailed Russian Executive Pushes Law Changelog // The Wall Street Journal. 2009. December 30 <<http://online.wsj.com/article/SB126212533991109359.html>>.

сти ряд предпринимателей от незаконного уголовного преследования (см. <<http://www.kapitalisty.ru/>>). Успешное разрешение «дела химиков» и старт деятельности НП «Бизнес-солидарность», по нашему мнению, объяснялись сочетанием ряда факторов. С одной стороны, большую роль сыграла личная позиция и личные связи Яны Яковлевой, ее родителей и адвоката Евгения Черноусова. С другой стороны, не менее важным был «типичный характер» данного дела, что позволило объединить компании отрасли для защиты от давления со стороны ФСКН. «Дело химиков» стало важным прецедентом, так как оно показало, что при организации публичных и коллективных действий даже небольшая компания может защитить себя от незаконного насилия со стороны представителей государства. Также существенным было накопление организационного опыта коллективных действий бизнеса по отражению давления правоохранительных структур.

Вместе с тем до кризиса 2008–2009 гг. такого рода коллективные действия бизнеса носили маргинальный характер. С одной стороны, в этот период владельцы большинства российских компаний, сталкивавшихся с угрозой силового давления со стороны правоохранительных структур, предпочитали решать проблему путем неформальных переговоров – уплачивая отступные или отдавая часть своего бизнеса «вымогателям в погонах». Это объяснялось тем, что в условиях бурного экономического роста (принимая во внимание размер возможных неполученных доходов при переключении собственной активности на сопротивление вымогателям) они рассматривали издержки публичной защиты и коллективных действий как слишком высокие¹⁰. Предпочтение «индивидуальной стратегии» неформальных переговоров (в сравнении с «коллективными действиями») также во многом предопределялось тем, что, несмотря на заметное повышение степени легальности российского бизнеса в 2000-е годы, многие компании продолжали действовать в «серой зоне», и это давало основание для предъявления к ним формальных претензий со стороны правоохранительных органов.

С другой стороны, незаконное давление на бизнес и использование государственного аппарата насилия недобросовестными сотрудниками правоохранительных органов в своих частных интересах не воспринимались представителями федеральной бюрократической элиты как существенная проблема. Для «правлящей коалиции» основным источником ренты (которая в том числе использовалась для повышения доходов населения в целях поддержания социально-политической стабильности) в этот период выступали доходы от экспорта энергоносителей, продолжавшие увеличиваться благодаря росту мировых цен на нефть. При этом

¹⁰ Как отмечалось в русской версии журнала «Форбс» в марте 2008 г., «совладельцы “Софэкса” провели по семь месяцев в следственном изоляторе, потратили на защиту сотни тысяч долларов; за полтора года, пока шло разбирательство, продажи их фирмы упали на четверть» <<http://www.forbes.ru/forbes/issue/2008-03/11899-biznes-pod-pressure>>.

активный приток иностранных инвестиций в Россию в 2006–2007 гг. (обусловленный бурным ростом спроса на внутреннем рынке) позволял высшим федеральным чиновникам рассматривать подобную хищническую практику правоохранительных органов как «отдельные нарушения». На этом фоне весьма характерно, что, несмотря на прямые обращения, Яна Яковлева не получила никакой поддержки в 2006–2007 гг. от ведущих бизнес-ассоциаций (включая РСПП), а также со стороны депутатов Госдумы из фракции «Единой России». Тем не менее постепенное накопление в СМИ информации о прецедентах силового давления на бизнес создавало предпосылки для изменения позиции бизнес-ассоциаций. Выступая в качестве официальных представителей интересов предпринимательского сообщества, ассоциации с определенного момента времени уже не могли игнорировать эти кейсы и должны были как-то начать реагировать на идущий от рядовых предпринимателей запрос на ограничение государственного насилия.

3.4. Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. и новый баланс издержек и выгод коллективных действий

Существенную роль в изменении публичной позиции ассоциаций сыграл экономический кризис 2008–2009 гг. В частности, в ходе кризиса сократились доходы российских компаний и соответственно уменьшились их возможности выплачивать «отступные» представителям правоохранительных структур. Одновременно, действуя еще в старой логике взаимоотношений с бизнесом, правительство в начале 2009 г. в целях пресечения оттока капитала из страны официально санкционировало усиление проверок бизнеса со стороны Росфинмониторинга и Следственного комитета. Один из руководителей крупной бизнес-ассоциации так охарактеризовал ситуацию: «Бизнесу и так тяжело жилось в момент кризиса. Если до кризиса он достаточно легко “договаривался”, то в момент кризиса нечем стало договариваться. Плюс [было дано] политическое добро на его контроль и проверки. В общем, давление усилилось».

Это возросшее «силовое давление» затронуло, прежде всего, успешные средние компании. С одной стороны, даже в период кризиса эти компании сохранили существенные активы и поэтому оставались привлекательным объектом для захвата и вымогательства. С другой стороны, в отличие от крупнейших компаний у них не было достаточных политических связей для защиты от «вымогателей в погонах» и одновременно они уже не могли спрятаться и «уйти в тень», как малый бизнес. Как мы уже отмечали выше, в рамках выстроенной в начале 2000-х годов системы предпринимательских объединений представительство интересов среднего бизнеса было закреплено за «Деловой Россией» и именно эта ассоциация в первую

очередь оказалась вынуждена реагировать на запрос на ограничение «государственного насилия», идущий от успешных средних компаний¹¹.

Сочетание сокращения доходов и усиления давления привело к тому, что в 2009 г. группа предпринимателей – депутатов Государственной Думы инициировала разработку поправок в Уголовный кодекс, запрещающих досудебные аресты обвиняемых в экономических преступлениях и ограничивающих иные способы «силового» давления на бизнес. Сначала эти поправки были отклонены в связи с возражениями со стороны Следственного комитета, МВД и прокуратуры. Тем не менее после этого по каналам «Деловой России» эти поправки были внесены в Администрацию Президента, получили поддержку президента Дмитрия Медведева и в итоге практически в исходном виде были приняты Государственной Думой¹².

Как показало дальнейшее развитие событий, поправки в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодекс, принятые в конце 2009 г. и вступившие в силу с начала 2010 г., не оказали существенного влияния на правоприменительную практику. Сложившиеся в правоохранительной системе «группы интересов», использующие государственный аппарат принуждения для реализации своих частных интересов, достаточно эффективно находили новые «дырки» в законодательстве и создавали новые схемы давления на бизнес¹³.

В результате «Деловая Россия», реагируя на запросы профильного для себя сегмента в российском бизнес-сообществе, оказалась вынуждена перейти к публичному обсуждению ограничения «силового давления» на бизнес в более широком контексте стимулирования экономического роста. Предпосылкой для такой постановки вопроса стало постепенное осознание представителями федеральной бюрократической элиты необходимости устойчивого экономического роста и повышения доходов населения в ситуации, когда закончился «золотой дождь», порожденный взлетом цен на нефть. Однако такой экономический рост может возобновиться только на основе частных инвестиций – для чего необходимо радикальное улучшение условий для ведения бизнеса.

¹¹ Основные этапы в развитии, внутренняя структура и ключевые направления деятельности «Деловой России» кратко описаны в <http://www.lobbying.ru/content/persons/id_1807_linkid_3.html>.

¹² Свою роль в поддержке данных инициатив со стороны Дмитрия Медведева и других либеральных технократов в федеральной бюрократической элите могла сыграть смерть Сергея Магнитского, юриста инвестиционного фонда Hermitage Capital Management, который был арестован в ноябре 2008 г. и в ноябре 2009 г. скончался в следственном изоляторе. Дело Магнитского считается одним из ярких примеров незаконного давления на бизнес со стороны российских правоохранительных структур и имело большой резонанс в России и в мире.

¹³ Один из ярких примеров такого рода – так называемое «маковое дело», возбужденное ФСКН в 2010 г. против ряда компаний кондитерской промышленности, обвиненных в том, что под видом кондитерского мака они ввозят сырье для производства наркотиков <<http://www.newsru.com/russia/20sep2012/zelenina.html>; http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/06/120619_voronezh_poppypeed.shtml>. По оценке Андрея Назарова, вице-президента «Деловой России» и депутата Госдумы в 2007–2011 гг., до принятия в 2009 г. поправок в УК и УПК на стадии расследования аресту подвергались 95% всех предпринимателей, обвиненных в экономических преступлениях. После принятия поправок, прямо запрещающих такую практику, правоохранительные органы все равно арестовывают около 40% предпринимателей, против которых возбуждены уголовные дела. Технически это делается через «переквалификацию статей» – когда для обоснования ареста используются иные статьи Уголовного кодекса, а затем в дело добавляются обвинения в экономических преступлениях.

Все это дало повод для публичных инициатив «Деловой России» о мерах по улучшению инвестиционного климата, о программе «новой индустриализации», стимулировании несырьевого экспорта и т.д.¹⁴ Ограничение «силового давления» на бизнес стало частью этого более широкого «пакета реформ», предлагаемых от лица бизнес-сообщества и ориентированных на запуск новой модели экономического роста.

В логике работы (Luong, Weinthal, 2004) можно говорить о том, что кризис 2008–2009 гг. сыграл роль нового внешнего шока, который изменил баланс выгод и издержек кооперационных стратегий – как внутри частного сектора, так и в его отношениях с государством. В изменившихся условиях «Деловая Россия», по сути, предлагала «правлящей коалиции» новый источник ренты – в виде возможных доходов от экономического роста, генерируемого успешным средним бизнесом. Но для получения доступа к этой ренте «правлящая коалиция» со своей стороны должна была обеспечить владельцам таких компаний необходимый уровень гарантий прав собственности и безопасности ведения бизнеса и пересмотреть прежний неформальный контракт с «силовой бюрократией»¹⁵.

По нашему мнению, все эти действия могут привести к изменению состава «правлящей коалиции» (с включением в нее представителей успешного среднего бизнеса) при выполнении двух условий. Во-первых, если они основаны не просто на инициативе отдельных лиц, а отражают интересы более широких социальных групп. Во-вторых, если за инициаторами этих действий стоят эффективные организации, которые способны обеспечить мониторинг соблюдения достигнутых договоренностей о новых правилах взаимоотношений государства и бизнеса и могут оказывать существенное давление на своих контрагентов во власти в случае нарушения этих договоренностей.

Поэтому важным является не только появление стимулов к коллективным действиям в бизнес-среде, но и организационное оформление этих коллективных действий. Активность НП «Бизнес-солидарность» сыграла существенную роль в привлечении внимания к проблеме «силового давления» на бизнес и продемонстрировала возможности защиты предпринимателей посредством обращения к общественному мнению через СМИ. Однако модель этой ассоциации оказалась неустойчивой, так как, по сути, она носила протестный характер (что ве-

¹⁴ Следствием этой активности «Деловой России» стало создание Агентства стратегических инициатив в 2011 г., анонсирование в феврале 2012 г. программы улучшения инвестиционного климата (с разработкой «дорожных карт» по упрощению согласования строительных проектов, подключения к энергосетям, стимулированию экспорта, таможенному регулированию и т.д.), введение в президентской администрации поста уполномоченного по защите предпринимателей и назначение в июне 2012 г. на эту должность Бориса Титова, одного из создателей «Деловой России», а также объявление в июне 2013 г. амнистии для осужденных за экономические преступления.

¹⁵ Такой взгляд соответствует логике «обменов между элитными группами», предложенной в работе (Azam, 2013) применительно к анализу выстраивания государственных институтов и обеспечению безопасности как «общественного блага» в непризнанном самопровозглашенном государстве Сомалиленд в 1990–2000-е годы.

ло к узкой членской базе), а ее основным ресурсом остались личные связи ее участников (прежде всего, Яны Яковлевой) с отдельными политиками и журналистами.

Обращение «Деловой России» к проблемам «силового давления» на бизнес означало использование совершенно иных организационных возможностей. Как крупная ассоциация, «Деловая Россия» имела гораздо больше членов и обладала заметно большими финансовыми ресурсами для реализации своих проектов. При этом «Деловая Россия» рассматривала ограничение «силового давления» на бизнес как часть более широкой повестки, ориентированной на общее улучшение условий ведения бизнеса в стране. Такой подход не только снимал «протестный характер» с данной темы, но и позволял показать «возможности для обмена» для «правлящей коалиции» – а именно, что в случае должных гарантий защиты прав собственности бизнес, представленный «Деловой Россией», может инициировать крупные инвестиции и обеспечить экономический рост.

Вместе с тем с учетом систематических искажений внутренней отчетности в правоохранительной системе, а также «политизированности» обсуждений данной темы в СМИ обе стороны диалога – успешный средний бизнес (в лице «Деловой России») и федеральная бюрократическая элита (в лице правительства) – нуждались в механизме объективного мониторинга проблем в отношениях между предпринимателями и правоохранительными структурами. Этим целям, по нашему мнению, был призван служить Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции», созданный «Деловой Россией» при прямой поддержке высших руководителей правительства. Как мы покажем в следующем разделе, этот специфический институт ориентирован на формализованное публичное выявление предпринимателей, необоснованно подвергнутых уголовным санкциям за экономические преступления. С одной стороны, он использует в своей деятельности позитивный опыт коллективных публичных действий, реализованный НП «Бизнес-солидарность». С другой стороны, в отличие от НП «Бизнес-солидарность» он гораздо более устойчив и институционально встроен в структуры принятия решений в рамках действующей «правлящей коалиции».

4. Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции»: на пути к деперсонифицированным бессрочным организациям в логике Норта?

Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» (БПК) был учрежден ассоциацией «Деловая Россия» в феврале 2011 г. Как подчеркивалось в докладе Минэкономразвития правительству РФ в июле 2011 г., он был призван «объединить усилия делового сообщества, общественных организаций и органов государственной власти РФ в борьбе с рейдерством и коррупционным давлением на бизнес». В табл. 1 отражена хронология возникновения и деятельности БПК.

Таблица 1. Основные этапы в создании и деятельности центра «Бизнес против коррупции»

Период	Документ / событие	Содержание / основные характеристики
Лето – осень 2010	Серия встреч представителей бизнес-ассоциаций с В. Путиным и Д. Медведевым	Обоснование необходимости изменения делового климата, включая ограничение «силового давления» на бизнес
Август 2010	Распоряжение правительства РФ № 1298-р	Предписание первому вице-премьеру И. Шувалову обеспечить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению обращений российских и иностранных инвесторов, а также организацию подготовки проектов соответствующих решений правительства РФ; организовать на постоянной основе с участием представителей ассоциаций «Деловая Россия» и «ОПОРА России» мониторинг обращений, связанных с нарушением прав предпринимателей
Октябрь 2010	Поручение В. Путина № ВП-П13-7216	Минэкономразвития совместно с ассоциацией «Деловая Россия» поручено проработать вопрос о создании общественного центра по рассмотрению обращений предпринимателей по проблемам коррупции и рейдерства
Февраль 2011		«Деловая Россия» учреждает БПК. В деятельности БПК в качестве сопредседателя активно участвует Яна Яковлева
Февраль – март 2011		Прием и рассмотрение первых обращений предпринимателей – включая обращение Дмитрия Малова из компании «Агропол»
Август 2011	Поручение И. Шувалова № ИШ-П13-5520	Поручение федеральным органам исполнительной власти принять участие в работе БПК. Важные следствия: 1) вхождение в состав Наблюдательного совета БПК руководителей ФСБ, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Следственного комитета и МВД 2) согласование публичного формата всех процедур БПК в целях обеспечения «безусловного соблюдения требований законодательства при рассмотрении обращений предпринимателей по наиболее сложным и резонансным вопросам»
Октябрь 2011	Пересмотр кассационной инстанцией приговора суда по делу Д. Малова	Сокращение срока заключения с 5,5 до 2 лет; решение об условно-досрочном освобождении
Июнь 2012	Указ В. Путина о назначении Б. Титова Уполномоченным по защите прав предпринимателей	Внимание СМИ к деятельности БПК и резкий рост числа обращений. Секретариат БПК становится частью аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей, что расширяет возможности БПК по взаимодействию с органами власти
Декабрь 2012	Решение Верховного Суда о полном оправдании Дмитрия Малова	
Июнь 2013	Постановление Госдумы об амнистии для предпринимателей	БПК принимал активное участие в разработке проекта амнистии. Решение об амнистии снова привлекает внимание СМИ к деятельности БПК

Для становления БПК как организации ключевыми можно считать два события. Во-первых, поручение В. Путина «проработать вопрос» о создании Центра (это поручение было дано после встречи В. Путина с членами Генерального совета «Деловой России» в октябре 2010 г.). Данное поручение означало принципиальное согласие власти на создание общественной организации для контроля за правоприменительной практикой в отношении предпринимателей. Во-вторых, поручение первого вице-премьера И. Шувалова об участии органов исполнительной власти в работе БПК¹⁶. Это поручение предписывало всем ведомствам, включая ФСБ, Прокуратуру, Счетную палату, Следственный комитет и МВД, делегировать в состав Наблюдательного совета БПК своих представителей, ответственных за противодействие коррупции, и в дальнейшем обязывало их в приоритетном порядке реагировать на обращения и запросы БПК. Сам Шувалов стал председателем Наблюдательного совета БПК. Хотя формально Наблюдательный совет собирался всего один раз, возможность прямого обращения к его членам дает Центру значительный «административный» ресурс¹⁷.

Руководство БПК представлено семью сопредседателями. Ключевую роль среди них играют уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титов и вице-президент «Деловой России» А.Г. Назаров. Кроме того, в руководство БПК входит член Высшего совета «Единой России» Ю.Е. Шувалов, партнер Адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры» А.И. Порфирьев, председатель общественного движения «Гражданское достоинство» Э.А. Памфилова, а также руководитель Центра по бизнес-этике и корпоративному управлению Мэтью Мюррей и член президиума Ассоциации юристов России, заместитель Секретаря Общественной палаты РФ В.В. Гриб. До 2013 г. одним из сопредседателей БПК была Яна Яковлева. Сопредседатели координируют работу всех структур БПК, ключевую роль среди которых играет Общественный совет центра.

Общественный совет БПК включает юристов, предпринимателей, политиков и журналистов, задачей которых является публичное рассмотрение конкретных случаев силового давления на предпринимателей. В Общественный совет входят 53 человека. Большинство среди них составляют профессиональные юристы, а также члены Генерального совета «Деловой России» (табл. 2).

¹⁶ О том, что для «Деловой России» данное поручение И. Шувалова являлось важной «аппаратной победой», может свидетельствовать резолюция Б. Титова на этом документе, адресованная Я. Яковлевой и главе секретариата БПК С. Тауту: «Поздравляю!!! В бой!».

¹⁷ Персональный состав Наблюдательного совета доступен на сайте БПК <http://www.nocorruption.biz/?page_id=283>.

Таблица 2. Состав Общественного совета БПК по категориям членов¹⁸

Должность	Количество
Адвокаты	21
Представители бизнес-ассоциаций	19
Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	5
Журналисты	4
Члены общественной палаты	3
Сотрудники аппарата Правительства	1
Итого	53

Заседания Общественного совета проходят один раз в две недели и открыты для любых заинтересованных лиц. По форме они представляют собой квазисудебную процедуру, к участию в которой приглашаются как предприниматель, обратившийся в БПК, так и противная сторона. Информация о всех обращениях (включая краткую характеристику обращения, регион, из которого подана заявка, а также статью УК, по которой обвиняется предприниматель) и результатах их рассмотрения публикуются на сайте БПК. Решения Общественного совета направляются руководителям соответствующих органов исполнительной власти и в судебные инстанции.

В БПК также есть секретариат, который ведет прием и обработку обращений предпринимателей и взаимодействует с экспертами, а также с членами Общественного и Наблюдательного советов. С БПК сотрудничает сеть адвокатов и юристов (около 40 человек), которые на общественных началах (pro bono) осуществляют правовую экспертизу обращений.

Вся деятельность БПК (включая его аппарат) изначально финансировалась «Деловой Россией» – это был один из общественных проектов, реализуемых данной ассоциацией. С осени 2012 г. аппарат ЦОП стал частью аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Для сотрудников ЦОП были выделены помещения и несколько ставок в штатном расписании Общественной палаты. Тем самым государство взяло на себя часть издержек деятельности ЦОП, что можно рассматривать как проявление официального признания ЦОП и еще одно подтверждение его «институциональной встроенности» в структуры принятия решений.

4.1. Логика процесса подачи и рассмотрения заявлений

БПК является первым в современной России примером организации по защите предпринимателей, работа которой изначально была построена на детальных требованиях к по-

¹⁸ Данные приведены по состоянию на апрель 2013 г. Текущий состав Совета доступен по адресу <http://www.nocorruption.biz/?page_id=10>.

даче жалоб на незаконное преследование бизнесменов и формализованных процедурах их рассмотрения.

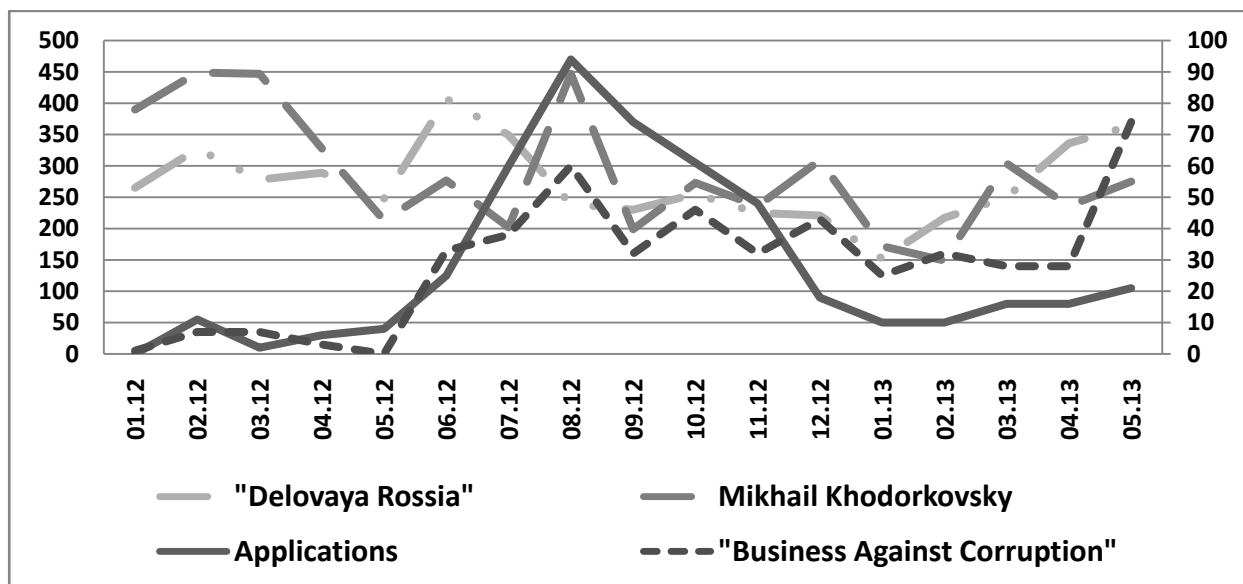
Для того чтобы обращение было принято к рассмотрению БПК, оно должно соответствовать двум основным критериям: 1) пострадавшим в конфликте является предприниматель или компания (т.е. не рассматриваются жалобы частных лиц); 2) в деле имеет место рейдерская или коррупционная составляющая (т.е. не рассматриваются частные споры между предпринимателями). Регламент БПК предусматривает семь стадий рассмотрения обращений, включая сбор информации по делу, запрос в региональное отделение «Деловой России», юридическое заключение, решение сопредседателей о вынесении на Общественный совет, рассмотрение вопроса на Общественном совете и, наконец, оперативное реагирование по заявлению.

Рассмотрение дела в региональном отделении «Деловой России» позволяет понять, насколько добросовестным является сам заявитель. После того как обращение предпринимателя прошло региональный фильтр и получило оценку эксперта-юриста, его рассматривают сопредседатели БПК, которые принимают решение о целесообразности его вынесения на заседание Общественного совета. Стоит отметить, что большинство из 610 заявлений, поступивших в БПК с февраля 2011 по ноябрь 2013 г., отклонялись еще на предварительных стадиях до рассмотрения Общественным советом. На Общественный совет выносятся те дела, в которых сопредседатели видят серьезное ущемление прав предпринимателя и где они считают возможным добиться пересмотра дела в рамках его публичного рассмотрения на Общественном совете БПК. Помощь БПК, как правило, заключается в официальных письмах, направляемых в зависимости от целей в различные государственные органы (Прокуратура, Следственный комитет, МВД, судебные инстанции). За ходом дальнейших разбирательств по каждому поддержанному Общественным советом обращению следит один из сопредседателей БПК, который лично контактирует с руководителями соответствующих правоохранительных органов. БПК публикует на своем сайте реестр обращений, в котором фиксируются результаты их рассмотрения на каждой стадии.

4.2. Динамика и масштабы активности

Несмотря на то, что БПК стал принимать обращения с февраля 2011 г., заметный поток заявлений начал поступать в Центр только летом 2012 г. Как видно из рис. 1, этот рост можно объяснить вниманием СМИ к деятельности БПК – сначала в связи с назначением в июне 2012 г. сопредседателя центра Б. Титова на должность Уполномоченного по правам предпринимателей, затем в связи с обращением в БПК бывшего главы компании «ЮКОС» М. Ходорковского. С февраля 2013 г. наблюдается очередной рост упоминаемости Б. Титова,

«Деловой России» и М. Ходорковского в связи с обсуждением законопроекта об амнистии для предпринимателей.



Примечание. Левая шкала для графика упоминаний М. Ходорковского, «Деловой России» и «Бизнеса против коррупции», правая шкала описывает количество новых обращений.

Рис. 1. Динамика новых обращений в ЦОП «БПК» и упоминания ЦОП «БПК», «Деловой России» и М. Ходорковского в СМИ

Большинство обращений, поступающих в БПК (табл. 3), можно разделить на следующие категории: уголовное преследование предпринимателя (278 дел)¹⁹, рейдерский захват (119 дел), рейдерский захват и уголовное преследование (83 дела), коррупция (28 дел), административные барьеры (26 дел). 76 обращений (или 12%) не относятся к компетенции БПК. Наибольший шанс на рассмотрение в Общественном совете имеют обращения, содержащие одновременно рейдерский захват и уголовное преследование. Они составляют лишь 14% от всех поступающих жалоб, однако на Общественном совете рассматривается почти каждое второе такое дело. Другая половина рассмотренных жалоб включает лишь один из указанных элементов.

¹⁹ Всего в базе упоминается 10 различных статей УК РФ: ст. 159. Мошенничество; ст. 105. Убийство; ст. 210. Организация преступного сообщества; ст. 160. Присвоение или растрата; ст. 163. Вымогательство; ст. 199. Уклонение от уплаты налогов; ст. 171. Незаконное предпринимательство; ст. 290. Получение взятки; ст. 201. Злоупотребление полномочиями; ст. 185. Злоупотребления при эмиссии ценных бумаг. Предприниматели, обращающиеся за помощью в БПК, достаточно часто находятся в тюрьме или под следствием. Среди предпринимателей, против которых возбуждено уголовное дело, 76% обвинены по ст. 159 «Мошенничество». Чаще всего речь шла о ч. 4, под которую подпадает мошенничество, совершенное «организованной группой» либо в особо крупном размере. При этом владельцы компании, ее директор и главный бухгалтер очень часто заведомо рассматриваются следователями как преступная «организованная группа». Максимальное наказание по ст. 159 ч. 4—10 лет лишения свободы. Это сопоставимо с наказанием за групповое изнасилование или изнасилование, совершенное с особой жестокостью (ст. 131 ч. 2).

Таблица 3. Категории обращений в ЦОП «БПК»

Категория	Обращения		Обращения, рассмотренные Общественным советом	
	Число обраще- ний	% от обра- щений	Число рассматрива- емых	% от рассмотрен- ных
Уголовное преследова- ние и рейдерская атака	83	14	41	48
Рейдерская атака	119	20	15	18
Уголовное преследова- ние	278	46	27	32
Коррупция	28	5	1	1
Административные барьеры	26	4	1	1
Другое	76	12	0	0
Всего	610	100	85	100

Источник: расчеты авторов на основе базы ЦОП за февраль 2011 – ноябрь 2013 г.

К марту 2013 г. в БПК поступило 471 обращение из 67 регионов России. Как видно из рис. 2, с силовым давлением на бизнес предприниматели сталкиваются практически повсеместно, однако чаще всего объектами атак становятся предприниматели из Москвы, Московской области и Краснодарского края (80, 27 и 23 обращения соответственно). Если же принять во внимание количество фирм в каждом регионе, то на первое место выходят Астрахань, Чувашия и Сахалин (6,18, 5,45 и 4,37 дел на 1000 фирм соответственно). Хотя нельзя с полной уверенностью утверждать, что частота обращений отражает реальную ситуацию в регионах, их распределение в целом хорошо коррелирует с данными работы (Rochlitz, 2013) о количестве рейдерских атак в российских регионах в 2000–2010 гг.



Рис. 2. География обращений в ЦОП «БПК»

4.3. Результаты деятельности БПК

В докладе о принципах деятельности БПК, направленном Минэкономразвития В. Путину в июле 2011 г., отмечалось, что в течение года в Центре планируется рассмотреть «порядка 8–10 обращений, но результат их рассмотрения должен иметь общественный резонанс, освещен в СМИ и в итоге быть значимым, существенно влияющим на улучшение делового климата». Публичные разбирательства и санкции в отношении «вымогателей в погонах» должны были давать сигнал и вымогателям (о рискованности привычных стратегий), и бизнесменам (о том, что их права теперь защищаются).

По факту, с февраля 2011 по ноябрь 2013 г. Общественный совет БПК рассмотрел 85 обращений. По 68 из них были сделаны выводы о нарушениях прав предпринимателей и приняты решения о необходимости пересмотра приговоров. Однако по состоянию на ноябрь 2013 г. на сайте БПК размещена информация лишь о 12 обращениях, по которым пересмотрены судебные решения. Почему конечный эффект деятельности БПК столь ограничен, можно понять на примере дела Дмитрия Малова из компании «Агромол» в Костроме, которое является для БПК самой заметной «историей успеха».

«Агромол» – это средняя компания, производящая молочную продукцию и насчитывающая 300 сотрудников. В 2006 г. в рамках национального проекта «Развитие АПК» компа-

ния Малова взяла кредит 17,8 млн руб. В 2008 г. к Малову обратилось двое бывших сотрудников ФСБ с предложением о продаже бизнеса по заниженной цене. Эти предложения сопровождались угрозами уголовного преследования. После отказа Малова продать свою компанию региональное отделение ФСБ добилось возбуждения против него уголовного дела по 159 ст. УК. Его обвинили в том, что он «похитил» 1,8 млн руб., которые были официально возвращены «Агромол» в рамках рефинансирования кредита. Несмотря на то, что Дмитрий Малов довел до сведения суда информацию о вымогательстве, а само обвинение было абсурдным, он был осужден на 5,5 лет заключения²⁰.

Обращение Малова поступило в БПК в феврале 2011 г. и было поддержано Общественным советом БПК в марте 2011 г. Тем не менее в июне 2011 г. при пересмотре дела Малова кассационная инстанция лишь сократила ему срок заключения (с 5,5 до 2 лет лишения свободы). И лишь в ноябре 2012 г. решением Верховного суда Малов был полностью оправдан. При этом, как подчеркивал Б. Титов, это стало возможным благодаря личному участию председателя Верховного суда В. Лебедева, который «вник в материалы дела и увидел несправедливость»²¹.

Финальное решение Верховного Суда, предоставившее Малову право на реабилитацию, дает основание полагать, что дело Малова было полностью сфальсифицировано. Тем не менее все нижестоящие судебные инстанции не смогли «увидеть несправедливость» в этом деле и БПК потратил почти два года на то, чтобы добиться его пересмотра.

Таким образом, препятствием в деятельности БПК является откровенное нежелание правоохранительных органов и судебной системы признавать свои ошибки. На наш взгляд, за этим нежеланием стоит не только ложно понятая «корпоративная солидарность», но и прямые коррупционные интересы.

Другая проблема БПК заключается в том, что такие ясные кейсы, как «дело Малова», являются скорее исключением. В условиях чрезмерного и противоречивого бюрократического регулирования экономической деятельности в России большинство предпринимателей, столкнувшихся с «силовым давлением», в той или иной мере сами нарушают законодательство. При защите законных прав таких предпринимателей БПК трудно апеллировать к общественному мнению и СМИ, и в результате «переговорная сила» БПК в его взаимоотношениях с правоохранительной системой ослабевает.

Отсутствие быстрых эффектов от деятельности БПК чревато разочарованием в предпринимательском сообществе. (Один из признаков этого – выход Яны Яковлевой из числа сопредседателей БПК в конце 2012 г.) Такая тенденция создает риски для репутации «Дело-

²⁰ См. <<http://www.bbc.co.uk/news/business-13546177>>.

²¹ См. <<http://www.kommersant.ru/doc/2071922/print>>.

вой России» как крупной организации, стоящей за БПК. Поэтому весной 2013 г. лидеры «Деловой России» предприняли активные усилия по лоббированию проекта амнистии для предпринимателей. И хотя решение об амнистии в итоге было принято Госдумой в июне 2013 г., обсуждение проекта амнистии и радикальное сокращение ее масштабов показало, что позиции правоохранительных ведомств по-прежнему остаются очень сильными. Это означает, что добиться своих целей в защите прав предпринимателей «Деловая Россия» и другие бизнес-ассоциации, скорее всего, смогут только в альянсе с другими организациями, выражающими интересы других социальных групп.

5. Заключение

В данной статье мы рассмотрели эволюцию стратегий защиты российского бизнеса от «силового давления» и возникновение организаций, ставящих своей целью коллективное ограничение «государственного насилия» по отношению к предпринимателям. Мы можем следующим образом описать логику такой эволюции.

Индивидуальные непубличные стратегии. Нормальной реакцией предпринимателя, столкнувшегося с незаконным давлением со стороны сотрудников правоохранительных органов, является обращение в суд. Однако в условиях тесного сращивания судебной системы с правоохранительными органами российские суды практически всегда выносят решения в пользу «вымогателей в погонах». На практике для защиты от рейдерского захвата бизнеса с участием правоохранителей для предпринимателей доступны две *неформальные стратегии* – поиск «политического покровительства» (или «крыши») и выплата отступных.

«Политическое покровительство» означает возможность неформального обращения к высокопоставленным чиновникам для защиты от угроз на нижних уровнях правоохранительной системы. Возможность такого неформального обращения предполагает наличие встречного «потока услуг». Получить доступ к таким чиновникам, как правило, могут лишь крупные компании. В результате для мелких и средних компаний единственной реалистичной стратегией остается выплата «дани» или «отступных». Вместе с тем само «силовое давление» (ничем не ограниченное в рамках действующей «вертикали власти») могло преследовать разные цели. Наряду с получением «дани» это мог быть прямой захват всего бизнеса или существенной части его активов. Риск такого рода «чрезмерного давления» был особенно велик для успешных средних компаний – так как они уже в настоящее время генерировали большой объем доходов (который мог не сохраниться в будущем) и при этом еще не обладали «политическими связями». Для владельцев таких компаний рациональным становился выбор в пользу *активного публичного сопротивления рейдерам*.

Индивидуальные публичные стратегии. К этой категории относятся кейсы «Евросеть-Моторола» и «дело химиков». В первом случае владельцы компании «Евросеть», столкнувшись с незаконной экспроприацией товаров на сумму в 17 млн долл., посчитали экономически целесообразным бороться против этого публично. Во втором случае адвокат Евгений Черноусов убедил находившихся в тюрьме Яну Яковлеву и Алексея Прощого использовать стратегию публичной защиты, поскольку последним уже было нечего терять.

В обоих случаях предпринимателям удалось отстоять свои права, обращаясь через СМИ не только к общественному мнению, но и к высшей политической элите. Эти кейсы продемонстрировали возможность эффективной *индивидуальной публичной защиты* от «государственного насилия». Такой инструмент может работать, поскольку действия «вымогателей в погонах» также наносят ущерб интересам элиты, подрывая социальную стабильность и размывая социальную базу режима.

Однако такая стратегия имеет два существенных ограничения. Во-первых, эффект от публичной защиты может получить только полностью легальный бизнес. Во-вторых, привлечь внимание СМИ и общественного мнения гораздо проще крупной компании. Для средней компании рассчитывать на внимание СМИ и общественности легче, когда речь идет о типичной схеме «рейдерского захвата», применяемой по отношению ко многим компаниям. Тем самым в определенных ситуациях для средних компаний становится выгоден переход к *коллективным действиям* по защите от «вымогателей в погонах».

Коллективные публичные стратегии: персоналистские организации с узкой членской базой. НП «Бизнес-Солидарность» – яркий пример организации, созданной по инициативе средних компаний для коллективной публичной защиты от масштабных вымогательств и уголовных преследований со стороны офицеров ФСКН. Такие публичные действия оказались эффективны и способствовали освобождению ряда предпринимателей. Однако организационная модель НП «Бизнес-Солидарность» оказалась неустойчивой. Это была организация с узкой членской базой (около 100 фирм), основным ресурсом которой были личные контакты ее руководителя Яны Яковлевой с рядом политиков и журналистов. Деятельность НП «Бизнес-Солидарность» дала важный организационный опыт коллективных публичных действий, но она не получила массовой поддержки, поскольку в условиях высокой конъюнктуры большинство экономических агентов по-прежнему рассматривали издержки сопротивления «вымогателям в погонах» как неоправданные.

Коллективные публичные стратегии: деперсонифицированные организации с широкой членской базой. Выходу из «плохого равновесия» может способствовать «внешний шок», меняющий оценку выгод и издержек кооперативных стратегий (Luong, Weinthal, 2004). Роль такого шока сыграл кризис 2008–2009 гг. Он показал нестабильность модели

экономического роста, сложившейся в 2000-е годы, и привел к переоценке будущих доходов для российских компаний и издержек сопротивления «государственным рейдерам».

Одновременно кризис показал, что в условиях стагнации мировых цен на нефть рента от экспорта сырьевых ресурсов не сможет оставаться основным источником устойчивого экономического роста, который необходим «правлящей коалиции» для поддержания социально-политической стабильности. Такой экономический рост мог возобновиться только на основе частных инвестиций. Это привело к большему вниманию правительства к запросам среднего бизнеса на ограничение «силового давления».

Сочетание этих факторов делало рациональным обращение к проблеме «силового давления» для крупных предпринимательских объединений, обладавших финансовыми ресурсами и политическим влиянием. Однако для решения данной проблемы как предпринимательские объединения, так и правительство нуждались в объективных механизмах выявления злоупотреблений в рамках правоохранительной системы. Примером такого механизма стал центр «Бизнес против коррупции», созданный «Деловой Россией» при прямой поддержке первых лиц в правительстве. БПК как специфическая организация представляет собой интересную институциональную инновацию. Его характерные черты:

- формализованные процедуры рассмотрения жалоб предпринимателей;
- профессиональная экспертиза обращений предпринимателей (за счет привлечения адвокатов из ведущих юридических фирм);
- вовлечение в процесс рассмотрения обращений представителей государства и общественных организаций (через механизм Общественного совета);
- публичность процесса рассмотрения обращений (что позволяет использовать фактор репутации всех участников процесса);
- технические возможности влияния на процессы принятия решений в госаппарате (через механизм Наблюдательного совета).

Для эффективной деятельности БПК также важна опора на широкую ресурсную базу «Деловой России».

В целом БПК представляет собой публичный квазисудебный механизм, позволяющий формализовано выявлять злоупотребления в правоохранительной и судебной системе. В этом контексте он может рассматриваться как важный элемент в построении коллективных механизмов ограничения насилия. Однако БПК не хватает конечных результатов его деятельности в виде историй успеха по защите предпринимателей от коррупционного давления и уголовных преследований. За два года деятельности БПК удалось добиться освобождения из тюрьмы и оправдания лишь нескольких незаконно осужденных предпринимателей.

По нашему мнению, центральная причина этого в том, что «силовики», которые являются важной частью «правлящей коалиции» и влияние которых усилилось после массовых политических протестов 2011–2012 гг., объективно не заинтересованы в появлении публичных механизмов контроля за своей деятельностью. В этих условиях одна, даже крупная и влиятельная предпринимательская организация, оказывается не в состоянии компенсировать противодействие «силовики» в рамках «правлящей коалиции». Как показывает исторический опыт Испании, Южной Кореи, Чили и Польши, где в 1970–1990-е годы произошел мирный переход от военного режима к демократическому правлению, обеспечить коллективный политический контроль над применением средств насилия может только широкая коалиция организаций, выражающих интересы основных социальных групп. Способен ли российский бизнес инициировать формирование такой коалиции? Какие другие социальные группы могут стать ее участниками? Какие организации могут выражать и реализовывать интересы такой «широкой коалиции»? Эти вопросы требуют осмысления и обсуждения – как среди экспертов и исследователей в сфере экономической политики, так и в самом бизнес-сообществе. Тем не менее мы полагаем, что Россия в сравнении с другими странами не является исключением и устойчивое экономическое развитие в нашей стране возможно только при условии появления эффективных коллективных механизмов контроля над аппаратом насилия.

6. Литература

- Волков В. (2002) Силовое предпринимательство. М.: Летний сад.
- Панеях Э. (2011) Трансакционные эффекты плотного регулирования на стыках организаций (на примере российской правоохранительной системы) // *Полития*, № 2: 38–59.
- Яковлев А., Говорун А. (2011) Бизнес-ассоциации как инструмент взаимодействия между правительством и предпринимателями: результаты эмпирического анализа // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 9: 98–127.
- Acemoglu D. (2003) Why Not A Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics. *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 620–652.
- Alesina A., Özler S., Roubini N., Swagel P. (1996) Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 1(2), 189–211.
- Azam J.P. (2013) IDEI-779 “The Birth of a Democracy: Homegrown Bicameralism in Somaliland.”
- Bauer R.A., Pool I. de S., Dexter L.A. (1972) *American Business & Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. Aldine.
- Baumol W.J. (1990) Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5 Pt 1).

- Bentley A.F. (1995) *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Transaction Publ.
- Campos N.F., Giovannoni F. (2007) Lobbying, Corruption and Political Influence. *Public Choice*, 131(1–2), 1–21.
- Dahl R.A. (1961) *Who Governs? Power and Democracy in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Doner R.F., Schneider B.R. (2000) Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others. *Business and Politics*, 2(3), 261–288.
- Firestone T. (2010) Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia. *Denver Journal of International Law & Policy*, 38, 555–580.
- Gans-Morse J. (2012) Threats to Property Rights in Russia: From Private Coercion to State Aggression. *Post-Soviet Affairs*, 28(3), 263–295.
- Gerber T.P., Mendelson S.E. (2008) Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: a Case of Predatory Policing? *Law & Society Review*, 42(4), 1–44.
- Harstad B., Svensson J. (2008) From corruption to lobbying and economic growth. *Northwestern University, Evanston, IL*.
- Key V.O. (1964) *Politics, Parties, & Pressure Groups*. Crowel.
- Luong P.J., Weinthal E. (2004) Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(01), 139–152.
- Nazrullaeva E., Baranov A., Yakovlev A. (2013) Criminal Persecution of Business in Russia's Regions: Private Interests vs. "Stick" System. Moscow.
- North C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press. Retrieved from <<http://books.google.ru/books?id=e48I6-Xgt8UC>>.
- North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. (2012) *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*. Cambridge University Press.
- Olson M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Olson M. (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University.
- Olson M. (1993) Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 567–576.
- Polishchuk L., Savvateev A. (2004) Spontaneous (non) Emergence of Property Rights. *Economics of Transition*, 12(1), 103–127.

- Rochlitz M. (2013) Corporate Raiding and the Role of the State in Russia. *Post-Soviet Affairs*, Forthcoming.
- Salisbury R.H. (1969) An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, 1–32.
- Salisbury R.H. (1984) Interest Representation: The Dominance of Institutions. *The American Political Science Review*, 64–76.
- Schneider B.R. (2004) *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press.
- Sonin K. (2003) Why the rich may favor poor protection of property rights. *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 715–731.
- Truman D.B. (1951) *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Knopf.
- Volkov V. (1999) Violent Entrepreneurship in Post-Communist Russia. *Europe-Asia Studies*, 51(5), 741–754.

Yakovlev, A. A., Sobolev, A. S., Kazun, A. P. Can Russian business limit illegal “violent pressure” of state actors? [Electronic resource] : Working paper WP1/2014/01 / A. A. Yakovlev, A. S. Sobolev, A. P. Kazun ; National Research University Higher School of Economics. – Electronic text data (1 MB). – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2014. – (Series WP1 “Institutional Problems of Russian Economy”) (in Russian). – 31 p.

In their most recent works, North and his co-authors (North, Wallis, Weingast, 2009) (North, Wallis, Webb, Weingast, 2012) name the formation of organizations capable of effectively restricting violence in society as a necessary condition for transfer from developing societies to sustainable economic growth societies. However, the mechanisms of emergence and conditions for the operation of such organizations in contemporary developing countries remain unclear. We shall follow the logic of formation of such organizations using the case study of collective actions of the Russian business community aimed at restricting “state violence” against business. We shall try to identify the conditions leading to a shift in the choice of strategies from attempts of informal agreements with extorters controlling means of coercion to cooperation of businessmen and trace further evolution of organized forms of collective actions. Finally, we shall assess to what extent the created organizations can be efficient and self-supporting in the long term.

Key words: property rights protection, collective actions, state violence, predatory policing, Russian business community, evolution of organizations

*Препринт WP1/2014/01
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики*

Яковлев Андрей Александрович, Соболев Антон Сергеевич,
Казун Антон Павлович

**Может ли российский бизнес ограничить
«силовое давление» со стороны государства?**