УДК 351.711

Быков Виталий Федорович – канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента, государственного и муниципального управления Дальневосточного института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Хабаровск). *E-mail: vfbykov@yandex.ru*

Кручак Наталья Андреевна – ведущий экономист ФАУ «Дальневосточный научно-исследовательский институт рынка» (г. Хабаровск).
E-mail: n_kruchak@mail.ru

Vitaliy Fyodorovich Bykov– Candidate of Economy, docent of the management, public and municipal administration of the Far-Eastern institute – FGBOU VPO branch "The Russian Academy of National Economy and Public Service by the President of the Russian Federation" (Khabarovsk). *E-mail: vfbykov@yandex.ru*

Natal'a Andreevna Kruchak – leading economist of FAU "The Far-Eastern research institute of the market" (Khabarovsk). *E-mail: n_kruchak@mail.ru*

V.F. Bykov
N.A. Kruchak

Non-formal activities between the government and business in the development of the social infrastructure and the use of the state and municipal property

This article describes the mechanism of functioning and development of the informal activities between the government and business, and their interaction in the social and economic problems of the territories. Attention is paid to the informality of relations in the redistribution and the use by business of the state and municipal property.

Keywords: informal activities of the state, government, business, public property.

Неформальная деятельность власти и бизнеса в развитии социальной инфраструктуры и использовании государственного и муниципального имущества

В статье рассмотрен механизм функционирования и развития неформальной деятельности между властью и бизнесом, их взаимодействие в решении социально-экономических проблем территорий. Уделяется внимание неформальным отношениям в вопросах перераспределения и использования бизнесом государственного и муниципального имущества.

Ключевые слова: неформальная деятельность государства, власть, бизнес, государственное имущество, муниципальное имущество.

Исторически неформальные отношения и связи зарождались со становлением государственности. Однако интерес учёных и практиков к «неформальной» составляющей в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления вырос в России с возвратом к рыночным отношениям и переходом средств производства в частные руки.

Неформальные отношения – это и «желание решить социальные проблемы», и «благотворительность», и «меценатство», и «блат», и «патронаж», и «крыша», и «клановость», и многое другое, что нуждается в научном исследовании и оценке их практического применения.

Неформальные контакты часто сопровождают различные человеческие действия. Поэтому актуальность темы «неформальной деятельности» в экономике, социологии, этике, политике, культуре и других науках связана с тем, чтобы понять и осознать важность соотношения формального и неформального в жизни общества.

Хорошо известно, что неформальные правила выполняют функцию структурирования социальных взаимодействий и являются составляющей спонтанно возникающих отношений сотрудничества между людьми. Неформальные управленческие взаимодействия разворачиваются в рамках формальных управленческих структур. В то же время, эти взаимодействия происходят и вне нормативных рамок этих структур. Тем не менее, осуществление неформальных управленческих взаимодействий регулярно и в достаточно широких масштабах означает, что эти взаимодействия являются составной частью формальных структур управления и необходимы для их нормального функционирования [1. С 27].

Цель данного исследования – проанализировать причины и механизм реализации неформальной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления РФ, дать оценку её влияния на развитие социальной инфраструктуры и использование государственного и муниципального имущества.

Исследователи данной проблематики по степени институционализации и типу организации делят власть на формальную и неформальную.

Формальная власть – право и возможность распоряжаться, определяемые совокупностью полномочий, обеспечивающих с помощью правовых норм организацию согласованной деятельности людей и организаций.

Неформальная власть – способность оказывать влияние на действия и решения других на основании престижа, положения и авторитета, при этом, официальный статус человека не имеет решающего значения. Неформальная власть не имеет руководящих и исполняющих звеньев, строго определенных функций. Эта власть проявляется как лидерство в неформальных институтах, движениях, общественных объединениях, реализации частных и групповых

интересов и т. д. Она отражает потребность формального управления, является его дополнением.

Сущность неформальной власти можно раскрыть с помощью выполняемых ею функций:

1) реализация общих материальных и социальных интересов;

2) защита от чрезмерного давления администрации;

3) получение и передача необходимой или интересной информации;

4) облегчение коммуникаций и налаживание взаимопомощи при решении как задач организации, так и личных задач;

5) сохранение и культивирование общих социальных, культурных, национальных, религиозных и иных ценностей;

6) создание благоприятной среды для деятельности и психологического комфорта, преодоление отчуждения, обретение уверенности и спокойствия;

7) адаптация и интеграция в различные сферы общества и пр.

Функции неформальной власти, как правило, осуществляются неформальными институтами.

Неформальные институты – спонтанно сложившаяся система социальных связей, взаимодействий и норм межличностного и межгруппового общения. Неформальные институты возникают там, где недобросовестность и неэффективность деятельности формального института вызывает нарушение важных для жизнедеятельности всего общества функций. Они основаны на личном выборе связей и ассоциаций между собой, предполагая личностные неформальные отношения. Неформальные организации создают больше возможностей для творческой продуктивной деятельности людей, разработки и внедрения нововведений. Социальный контроль в таких институтах осуществляется на основе неформальных санкций, т. е. с помощью норм, зафиксированных в общественном мнении, традициях, обычаях. Подобные санкции (общественное мнение, обычаи, традиции) часто бывают более эффективным средством контроля над поведением людей, чем нормы права или другие формальные санкции.

Неформальная институционализация – вытеснение формальных институтов неформальными правилами [2]. Объективные условия неформальных отношений появились в советский период, когда в 60-е годы отказ от приоритета жесткого планового управления экономикой, основанного на непосредственно общественном производстве, и переход на приоритет хозрасчета, основанного на относительно обособленных, частично рыночных отношениях, привёл к появлению неформальных взаимосвязей между предприятиями, с одной стороны, и между предприятиями и структурами государственного управления, с другой, как форма разрешения сложившихся противоречий между планом и хозрасчетом, между интересами государства и интересами предприятий.

Сбой в механизме хозяйствования, вызванный интересами предприятий выпускать выгодную в стоимостном отношении продукцию,

привел к плановым недопоставкам невыгодных комплектующих изделий, материалов и оборудования. Разрешались данные противоречия (между планом и хозрасчетом, интересами государства и интересами предприятий) различными формами согласования взаимных поставок с участием партийных органов, писем и «толкачей» по неформальным правилам с вручением мелких подарков тем, кто находился у распределения ресурсов.

Постоянные взаимные недопоставки невыгодной по стоимости продукции привели вначале к её дефициту по отдельным отраслям, а затем – в целом по народному хозяйству. И это коснулось, прежде всего, товаров народного потребления, дефицит которых вызвал к жизни неформальные отношения покупателей с продавцами, называемые «блатом», и процветание скрытой спекуляции.

Дальнейший расцвет неформальные отношения получили в период рыночных реформ в 90-е гг. XX столетия при переходе в России государственной собственности на средства производства в частную собственность. Главная причина неформальной деятельности в современной России – противоречие между частными интересами предпринимателей и чиновников, с одной стороны, и государства как выразителя общественных интересов, с другой стороны.

С переходом государственной собственности на средства производства в частную собственность поменялись цели неформальных отношений:

- для бизнеса цель реализовать частный интерес – в получении прибыли и конкурентных преимуществ;

- для чиновников цели получили двойственный характер, диктуемые, с одной стороны, желанием реализовать частные своекорыстные интересы и поднажиться, а с другой, – необходимостью решения экономических, социальных, инфраструктурных и других общественных проблем территории.

Исходя из сложившихся экономических, общественных и политических отношений современной России отметим следующие причины и механизмы развития неформального поведения:

Во-первых, *функциональная недостаточность самой формальной государственной власти*. Формальная власть вырабатывает политику, осуществляет контроль и надзор, оказывает услуги. В меньшей степени – управляет конкретными процессами, особенно в экономике. Соответственно, образовавшийся управленческий вакуум занимают неформальные отношения, особенно в сфере межбюджетных отношений, бюджетных расходов и государственных закупок.

Во-вторых, *социальная интеграция*. Происходит неформальное объединение по разным признакам, таким как: общие интересы, прошлое и настоящее место работы, знакомства и дружба. Одним из подобных примеров является приход «питерской» команды в начале 2000-х гг. на высшие государственные должности.

В-третьих, *процессы изменений в функционировании общественных институтов*. К ним относятся: пересмотр норм, ценностей, правил или отказ от них; возникновение и исчезновение этических кодов, правовых систем; перегруппировка возможностей, интересов, статусов, распределение и упорядочение социальных иерархий.

В-четвёртых, *удовлетворение материальных запросов представителей власти*. Это различного рода «откаты», тендеры для «своих», цепочки посредников, участие в бизнесе через подставных лиц или родственников.

Примером тому могут служить публикации зарубежных газет «The Wall Street Journal» и «The Financial Times» о сделках с акциями семьи первого заместителя председателя Правительства РФ Игоря Шувалова через компании Сулеймана Керимова и Алишера Усманова, а также Абрамовича, позволившие сделать вывод: «Сделка, к которой имела отношение семья Шувалова, заостряет внимание на связях Кремля с бизнесом» [4].

В-пятых, *аккумуляция средств, обеспечивающих консервацию власти*. То есть финансовые потоки, вливаемые бизнесом в политику, обслуживают не индивидуальные запросы представителей власти, а их корпоративный интерес в воспроизводстве своих властных полномочий.

В настоящее время объектами неформальной деятельности выступают: экономика, социальная сфера, политика, культура, кадры, средства массовой информации. Наиболее привлекательной сферой неформальной деятельности с переходом к частнокапиталистическим отношениям стала экономика. Здесь переплетаются интересы как частных лиц, так и властных структур. Следует отметить, что переплетение данных интересов в какой-то степени носит положительный характер неформальных отношений и неформальной деятельности в социально-экономическом развитии отдельных территорий.

Это происходит, когда интересы предпринимателей, решающих развитие своего бизнеса и проблемы конкурентных преимуществ, переплетаются с интересами властных структур на местах, решающих социальные проблемы и развитие социальной инфраструктуры территории.

Инструментом достижения интересов бизнеса становится добровольный или добровольно-принудительный взнос в дофинансирование территории его пребывания. Неформальный торг бизнеса с властью по поводу условий своего функционирования непосредственно не связан с коррупцией, а отражает специфические особенности российской экономики, обусловленные действующей системой межбюджетных отношений и необходимостью решения местных социально-экономических проблем [5].

В советской экономике благополучие территорий зависело от расположенных на них предприятий, которые участвовали в создании и содержании социальной инфраструктуры. Фактически они дофинансировали развитие территорий. С переходом к рыночным отношениям в 90-е годы предприниматели были освобождены от социальных обязательств и активно избавлялись от социальной базы. Содержание и развитие социальной сферы легли на плечи региональной власти и местного самоуправления.

Такое перераспределение полномочий не было подкреплено соответствующими финансовыми ресурсами. В наиболее трудном положении оказались органы местного самоуправления, поставленные в условия выживания. Они воспользовались оказавшимся у них административным ресурсом и стали добиваться от бизнеса дополнительных отчислений на поддержку территорий.

Так, администрацией г. Хабаровска при поддержке правительства Хабаровского края были преобразованы городские пруды, детский парк, благоустроены центральные улицы города, построен спортивно-развлекательный комплекс «Платинум Арена» и пр.

Власть предъявляет бизнесу требования по определенному объему дополнительных (сверх налогов) отчислений. Бизнес, в свою очередь, просчитывая выгоды от установления благоприятных для него отношений с властью, идет на соответствующие расходы. Отношения власти и бизнеса по дофинансированию территорий давно вышли за рамки деловых соглашений и подчиняются общим неформальным нормам, регулирующим бизнес.

Взаимоотношения власти и бизнеса в решении социально-экономических проблем территории характеризуются:

- переплетением формальных и неформальных норм и правил при определяющей роли последних;

- нелегальным, но, как правило, не нарушающим прямо норм закона характером неформальных отношений, когда наложение на бизнес дополнительных обязательств непосредственно не связано с коррупцией чиновников;

- использованием нелегальных отношений представителями органов власти для реализации своих публичных функций [6].

Происходит деформализация правил, в ходе которых формальные правила в значительной мере замещаются неформальными и встраиваются в неформальные отношения. Местная власть пытается реализовывать свои функции в обход действующего законодательства.

Расширение взаимосвязей власти и бизнеса в развитии социальной инфраструктуры обусловлено развитием межбюджетных отношений: федеральная власть пошла по пути «раздачи» социальных льгот, смягчающих для населения бремя трансформационного кризиса. При этом, финансирование льгот было спущено на региональные и местные бюджеты. Возникли так называемые федеральные мандаты, то есть расходные полномочия, возложенные на субъекты Федерации и на муниципалитеты в соответствии с законами и постановлениями федерального правительства. Федеральные власти, решая проблему балансирования государственного бюджета, «перетянули» в центр более устойчивые налоги и снизили долю региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете. Так, доля доходов муниципальных образований в ВВП сократилась с 10,2% (в 1996 г.) до 6,5% (в 2002 г.) и в дальнейшем – до 5,8% (в 2010 г.). Фактически федеральная власть одной рукой наделила нижестоящие уровни власти

функциями и полномочиями, а другой – существенно ограничила установленные центром источники их финансирования [7. С. 96, 8].

В результате рыночных реформ, сокращения производства и перестройки налоговой системы бюджетные возможности регионов и муниципальных образований существенно сократились, поэтому расходы бизнеса на дофинансирование территорий приобрели особое значение. Фактически жизнеобеспечение территорий оказалось в зависимости от масштабов неформальных добровольно-принудительных потоков ресурсов бизнеса, которые формируются в результате идущего между властью и бизнесом торга. Сами предприниматели видят основу неформальных требований власти к ним в системе сложившихся межбюджетных отношений.

Следует признать, что широкое распространение дополнительных расходов бизнеса на поддержание территорий – не временное явление, а результат происходящего в стране нового определения прав основных хозяйствующих субъектов в форме восстановления прежних (советских) схем взаимодействия власти и предприятий. Его прикрытием служит обоснование роста социальной ответственности бизнеса, содержание которой подменяется изъятием у последнего ресурсов на поддержку местного развития. Отношения между властью и бизнесом по дофинансированию территорий могут быть как персонифицированными, так и деперсонифицированными.

В первом случае обязательства конкретного предпринимателя по дополнительным отчислениям обмениваются на обязательства администрации по снятию входных барьеров для работы в регионе, по предоставлению государственного заказа, обеспечению доступа к аренде земли, государственного имущества и т. п. Это может быть обмен обязательств региональной администрации по обеспечению доступа к собственности в процессе ее приватизационного и постприватизационного передела на социальные обязательства бизнеса по сохранению рабочих мест, уровня заработной платы, социальной поддержки работающих и т. п. Такие отношения можно охарактеризовать как деловые соглашения. В Кемеровской области они были широко распространены в конце 1990-х – начале 2000-х гг., когда шел передел собственности в металлургической и химической отраслях и осуществлялась приватизация в угольной промышленности.

Во втором случае устанавливаются общие правила для бизнеса, желающего работать на данной территории, в отношении различных параметров его деятельности (создание рабочих мест, объем социальных расходов, готовность откликнуться на просьбы администрации и т. п.). По сути, они являются общими для всех, но неформальными нормами.

Дополнительные неформальные требования власти к бизнесу могут быть как явными, так и неявными. Явные требования фиксируются в определенных документах, происходит формализация достигнутого

институционального компромисса, то есть его легализация и документальное оформление контрактами различного рода.

Дополнительные требования, предъявляемые в неявной форме, подкрепляются практикой наказания компаний, не соблюдающих установленные правила. Например, арендатор муниципального имущества должен проводить капитальный ремонт помещений, благоустраивать прилегающие территории по проекту архитектурного управления и т. п. (такие требования к арендатору могут быть зафиксированы в договоре аренды). Общей нормой для предпринимателей являются проведение работ по благоустройству территорий и участие в финансировании социальных проектов органов власти.

Свои неформальные требования к бизнесу власть стремится поставить на более устойчивую основу. Поэтому деловые соглашения в этой сфере постепенно заменяются принятыми на определенной территории нормами. Распространены три базовые группы таких норм:

- заключение договоров о сотрудничестве (партнерстве);
- учреждение фондов для дополнительных отчислений;
- прямое финансирование бизнесом различных инфраструктурных и социальных проектов [9. С. 38].

Интерес бизнеса к достижению компромисса с властью по дофинансированию территорий имеет двоякий характер. С одной стороны, сказывается его заинтересованность в развитии местной инфраструктуры, в улучшении условий жизни работников и их семей, общественного климата для предпринимательской деятельности и т. п. Все это, в конечном счете, снижает издержки бизнеса на самостоятельное решение данных вопросов и обеспечивает воспроизводство необходимых экономических ресурсов (квалифицированных кадров, приемлемого состояния инфраструктуры). С другой – бизнесу необходимо преодолевать определенные преграды, связанные с выживанием, сокращением издержек приобретения ресурсов (доступ к участкам земли, к муниципальному имуществу), с получением информации, различного рода преференций и т. д. [9. С. 45].

Субъекты неформальной деятельности имеют сложный многоуровневый характер. Речь в данном случае идет не столько об аппаратах властных структур, сколько о совокупности специфических групп и объединений, а также специальных структур либо не предусмотренных действующим законодательством, либо имеющих ограниченные полномочия на участие в принятии политических решений.

Так, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была исключена экономическая деятельность из полномочий администрации муниципального образования. Чтобы сохранить городское имущество, приносящее доход, и возможность реализации городских инвестиционных и социальных программ, администрация г. Хабаровска учредило ОАО “Центр инновационных технологий” (далее – ОАО «ЦИТ»). Цель общества –

реализовать проекты, обеспечивающие население наиболее значимыми потребностями в выпускаемой продукции и услугах, оказываемых на основе объединения материальных, трудовых и финансовых ресурсов предпринимателей и учредителя.

На момент регистрации общества единственным акционером и обладателем 100% акций является муниципальное образование – городской округ «Город Хабаровск» в лице Департамента муниципальной собственности администрации г. Хабаровска.

Стратегической инициативой администрации г. Хабаровска является внедрение принципиально новых для города и края механизмов управления экономикой. Интересен опыт Департамента муниципальной собственности администрации г. Хабаровска, создавшего на базе реорганизованных МУПов открытые акционерные общества и объединившего их в группу компаний под названием «Стройсистема». Основные цели такой реорганизации: сохранить в муниципальном бюджете доходы от аренды, а также не навредить малому предпринимательству, арендующему помещения у муниципалитета. В ходе приватизации имущества были случаи, когда новые собственники зданий не продлевали договоры аренды с предпринимателями, в результате чего страдал мелкий и даже средний бизнес. Новые технологии управления городской собственностью предусматривают комплексный подход: и ставки для арендаторов сохранить в разумных пределах, и недвижимость содержать в порядке, и объекты новые возводить в городе, причем, зачастую такие, за которые вряд ли возьмется бизнесмен.

За короткое время ОАО «ЦИТ» (совместно с другими участниками «Стройсистемы») доказал способность развивать экономику и социальную сферу города и края. В бюджеты различных уровней ОАО «ЦИТ» перечислил налоговых платежей в 2008 г. около 140 млн. руб., в 2009 г. – более 200 млн. руб. По итогам 2006 г., в рамках Международной премии «Лидер экономического развития» ОАО «Центр инновационных технологий города Хабаровска» признан лучшим налогоплательщиком России.

Оставшиеся от зачисления в бюджет денежные средства направляются на муниципальные инвестиционные программы. Средства вложены в социальные объекты: кинотеатры, торговые центры, магазины «Ветеран», реконструкцию Привокзальной площади, торгово-развлекательный центр "Большая медведица", 7-этажную автостоянку возле железнодорожного вокзала.

В 2010 г. ОАО «ЦИТ» продолжал финансировать строительство торгово-развлекательного комплекса по ул. Суворова с созданием в нем объектов развлекательной инфраструктуры. Была проведена реконструкция кинотеатра «Дружба», который стал развлекательным учреждением целого архитектурного ансамбля, включающего Привокзальную площадь и часть Амурского бульвара, которые также подверглись коренной перестройке и стали "визитными карточками" краевой столицы.

В 2011 г. ОАО «ЦИТ» продолжило инвестирование общегородских программ, в частности окончание строительства торгово-развлекательного комплекса по ул. Суворова, развитие уже существующих объектов, направленных на увеличение их рентабельности. Как и на протяжении предыдущих лет, в 2011 г. общество продолжило восстанавливать и обновлять основные фонды, используемые для сдачи имущества в аренду.

В дальнейшем планируется построить завод по производству кирпича, осуществить реконструкцию кинотеатра «Хабаровск», который станет развлекательным комплексом, включающим 3 зала (большой – на 250 посадочных мест, и два зала по 122 места, соответственно). Так же в новом развлекательном комплексе будут предусмотрены игровые зоны для детей младшего и среднего возраста, разнообразные зоны общественного питания, зоны активного досуга и отдыха – боулинг, бильярдный зал, зона молодёжного отдыха для студентов.

Подводя итоги, авторы считают, что неформальная деятельность (при всех её отрицательных и положительных сторонах) является важным институтом для реализации экономических и социально-культурных задач развития регионов и государства.

Литература и источники:

1. Социология неформальных отношений: экономика, политика, культура : монография / под ред. В. А. Давыденко. – Тюмень : Тюменский государственный университет. Изд-во «Вектор-Бук», 2005. – 239 с.

2. Новикова, С. С. Социология: история, основы, институционализация в России [Электронный ресурс] / С. С. Новикова. – М. : Московский психолого-социальный институт; Воронеж: Издательство НПО «МОДЭК», 2000. – 464 с. –. – Режим доступа: http://sbiblio.com/biblio/archive/novikova_soc/ soc_nov43.aspx

3. Нетесова, М. О. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. О. Нетесова // Власть. – 2007. – № 2. – С. 97 – 101.

4. Вице-премьер Шувалов ответил на откровения мировой прессы, будто его оффшорный траст заработал десятки миллионов долларов [Электронный ресурс] // Новости NEWSru.com. – 2012. –. – Режим доступа: http://www.newsru.com/finance/28mar2012/shuvalov.html#2

5. Старостин, В. В. Тенденции развития нелегальной экономики России на современном этапе [Электронный ресурс] / В. В. Старостин // Электронный журнал ВлГУ. –. – Режим доступа: http://journal.vlsu.ru/index.php?id=881

6. Атанов, Н. И. Проектный и пространственный подходы к развитию региональной экономики: сравнительные характеристики [Электронный ресурс] / Н. И. Атанов, М. В. Бадмаева // Бурятский научный центр СО РАН. –. – Режим доступа: http://www.bscnet.ru/orei/pioples/ani/prostrpod.pdf

7. Чернявский, А. Финансовая децентрализация и местное самоуправление годы реформ / А. Чернявский, К. Вартапетов, // Вопросы экономики. – 2003. – № 10. – С. 94 – 107.

8. Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов [Электронный ресурс] / Журнал «Бюджет». –. – Режим доступа: http://bujet.ru/article/142251.php

9. Курбатова, М. В. Деформализация правил в современной российской экономике (на примере взаимодействия власти и бизнеса) / М. В. Курбатова, С. Н. Левин // TERRA ECONOMICUS. – 2010. – № 1. – С. 27 – 50.