

всемирно известные организации, как Корпорация «РЭНД», Институт Брукинса, Фонд «Наследие», Институт Катона и другие прилагают множество усилий для осуществления интеллектуального обеспечения политики. Для достижения наилучшего результата данные организации придерживаются таких принципов, как разветвленная, гибкая организационная структура, огромный штат из сотрудников-специалистов по самым разным направлениям, финансовая и политическая независимость, использование большого количества самых различных методов и технологий. Представляется очевидным, что выполняя свои функции, «фабрики мысли» могут способствовать решению актуальных общезначимых проблем, защищать и продвигать общественные интересы, тем самым, способствовать развитию и укреплению демократии.

Е.Г. ДОВБЫШ

Тверской государственной университет

БИЗНЕС, ГОРОДСКАЯ ВЛАСТЬ И ГОРОДСКОЕ СООБЩЕСТВО: К ПРОБЛЕМЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Города, как один из уровней организации политической системы, подразумевают наличие в них некоторых институтов, правил игры, в соответствии с которыми осуществляется социально-политическое взаимодействие между субъектами. В процессе трансформационных процессов, происходящих в российском обществе и затрагивающих все сферы его жизни, происходит и видоизменение институтов. После распада Союза ССР пришлось искать новые формы организации политической жизни городов и страны в целом, — именно поэтому многие из институтов являются заимствованными. В политическом отношении российские города сильно отличаются от американских и западноевропейских городов. Здесь институты, эффективно работающие в условиях своей среды, будучи перенесенными, мутируют. Основное отличие состоит в моделях взаимоотношений между основными акторами политики в городах: между органами местного самоуправления, местным бизнесом и городским сообществом.

Вот уже больше десяти лет теория городских режимов является основной парадигмой в изучении городской политики и городского управления. Первоначально она появилась в качестве объяснения взаимодействия между государственным и частным секторами в американских городах.

В городах часто (но не всегда) существуют соглашения о сотрудничестве, благодаря которым местные органы власти и частные лица приобретают способность совместно управлять развитием городов. Эти договоры иначе называются городскими политическими режимами. Режим—это «нефор-

мальная, но относительно стабильная группа, имеющие доступ к институциональным ресурсам, которые позволяют ей участвовать в принятии управленческих решений»¹. Сотрудничество осуществляется не только посредством официальных институтов, но и через неформальные объединения. Режим позволяет преодолеть разделение между общественным контролем органов власти и частным контролем над экономическими ресурсами. Помимо обязательных участников коалиции—местных органов власти и бизнеса, ее участниками могут быть также и самые разные группы интересов (например, землячества, средний класс).

Коалиция выгодна акторам, поскольку позволяет использовать широкую комбинацию ресурсов, обеспечивающих выполнение их стратегических целей, которые вряд ли могли быть достигнуты без кооперации. Как отметил Стоун, выгоды для участников такого рода коопераций могут быть как материальными, так и нематериальными—например, возможность достичь конкретные цели в области гражданских прав для организации.

Благодаря ресурсам, доступным бизнесу, он является ключевым игроком в правящей коалиции в американских городах². Тем не менее, относительная сила бизнеса, конкретный состав предприятий, участвующих в коалиции, а так же степень представленности прочих групп интересов (например, землячество, охрана окружающей среды) будут разными в зависимости от города. Кроме того, они могут меняться еще и с течением времени.

Стоун выделял четыре типа политических режимов в городах: 1) режим технического обслуживания или опеки, который сосредоточен на оказании рутинных услуг и сдерживании налогов; 2) режим развития, который стремится изменить сложившиеся правила землепользования для стимулирования роста; 3) режим прогрессивный режим среднего класса, ориентированный на защиту экологии, охрану исторического наследия, повышение доступности жилья; 4) режим, осуществляющий массовую мобилизацию граждан с целью расширения возможностей бедных слоев населения, который подчеркивает важность инвестиций в человеческий капитал, увеличения занятости. Последние два являются наиболее трудно достижимыми. Отчасти это из-за того, что они влекут за собой меры по принуждению бизнеса, а не добровольное сотрудничество. Однако Стоун обоснованно считает, что даже в этих случаях бизнес продолжает являться составной частью режима³.

Режим поддержания статус-кво менее других требует активной мобилизации ресурсов, поэтому его легче сформировать. Но он, как правило, и не дает ощутимых выгод. Такие режимы чаще возникают в небольших городах, чем в крупных мегаполисах, находящихся в состоянии острой конкуренции друг с другом. Формирование режима развития, хорошо описанного Стоу-

¹ Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989. P. 4.

² Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989. P. 7.

³ Stone C. N. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. 1993.

ном в его исследовании в Атланте, обычно представляет собой более трудную задачу в силу "активистской" стратегии, стоящей в повестке дня. Но эти режимы способны концентрировать значительные ресурсы экономически и политически влиятельных партнеров коалиции. Еще сложнее мобилизовать ресурсы для формирования и поддержания прогрессивных режимов среднего класса и режимов расширения возможностей бедных (режим человеческого капитала): у них нет структурных преимуществ и материальных ресурсов, соизмеримых с ресурсами режимов развития. Последний из выделенных Стоуном типов политических режимов является скорее

Российские политические институты в целом отличаются от западных своей модальностью.

гипотетическим, а прогрессивные режимы, хотя и получили развитие в ряде городов (чаще в экономически развитых зонах, где жители

опасаются, что (возможные) выгоды роста перевешиваются издержками загрязнения окружающей среды или потерей общности), часто вступают в конфликт с бизнес-элитами, ориентированными на режим развития.

Концепция городских режимов оказалась по-разному полезной для разных частей света. Для Северной Америки ее вклад заключается в том, что теория городских режимов вывела исследователей из тупика, созданного спорами плюралистов и элитистов. Эта концепция позволила ученым лучше понять то, как власть работает в городских условиях. Во многом это было сделано благодаря тому, что концепция рассматривает не власть над кем-то или чем-то, а власть, как способность сделать что-либо. В фрагментированном мире городской действительности, находящемся между молотом глобализации сверху, и наковальней демократии снизу, вся политическая сфера не может быть редуцирована к власти немногих (подход элитистов). Подход плюралистов также нельзя назвать адекватным. Сегодня в городах наиболее важную роль играет способность мобилизовывать долгосрочные коалиции, с помощью которых становится возможным достижение изменений на местах.

За пределами Северной Америки концепция режимов помогла произойти переходу от рассмотрения лишь формальных институтов органов власти к анализу, делающему упор на изучение социальных и экономических условий, в которых эти органы власти существуют. Важно отметить, что в результате такого перехода не происходит радикального смещения к марксистскому анализу, при котором местные органы власти рассматриваются как инструмент послушный бизнеса. В этом тоже заслуга концепции городских режимов. Она способствовала развитию адекватной и правдоподобной политэкономической точки зрения на происходящие процессы.

Российские политические институты, в целом, и институты локальных режимов, в частности, отличаются от западных своей модальностью. Здесь речь идет о вариантах субнационального авторитаризма, выступающего се-

годня частным проявлением авторитаризма в рамках страны в целом¹. Эти различия накладывают сильный отпечаток как на характеристики акторов и их политические стратегии, так и на результаты функционирования режимов. Другой важной особенностью локальных режимов в современной России служит модель управления, ориентированная на извлечение ренты, которая господствует сегодня на всех уровнях власти².

В этой связи примечателен опыт Краснодара и отношения между основными акторами городского политического процесса. Экономика Краснодара диверсифицирована. В городе нет крупных градообразующих предприятий, количество экономических акторов велико. Порядка 40 процентов поступлений в бюджет города обеспечивается за счет налогов на прибыль малых и средних предприятий³. За последние 10 лет в структуре экономики города сменились ориентиры: теперь лидирующим сектором является торговля, за ней следуют строительство и промышленность. Диверсификация ресурсов и секторная разобщенность бизнеса не позволяют говорить об общности интересов различных групп. Вместе с тем, не приходится говорить и о единой линии, выстраиваемой городскими властями в отношении бизнеса. Для выявления состава коалиции роста, признаки деятельности которой отчетливо просматриваются в Краснодаре, целесообразно рассмотреть каждый из секторов городской экономики в отдельности.

В Краснодаре сосредоточено около 60 процентов всего розничного товарооборота Кубани и более 40 процентов от объема оказываемых платных услуг⁴. Потребительская сфера краевого центра объединяет около 9 тысяч юридических лиц и почти 25 тысяч индивидуальных предпринимателей из числа хозяйствующих субъектов⁵. Другими словами, обладая значительными экономическими ресурсами, этот сектор отличается высокой степенью разобщенности интересов вследствие их распыленности между многими акторами. Претендовать на роль участника коалиции может лишь крупный бизнес. Однако крупные игроки, в коалиции с местными властями не заинтересованы. Во-первых, интересующие их проблемы не могут быть решены на местном уровне (например, вопросы налогов, пошлин и прочие решаются в федеральном центре). Во-вторых, у городской администрации рычаги прямого и косвенного влияния на этот сектор относительно ограничены, что, опять же, не предполагает заинтересованности бизнеса в коалиции с местной властью. В Краснодаре сфера торговли и потребления не может рассматриваться как участник коалиции роста.

Что является причиной отсутствия контакта между бизнесом и городскими властями в России?

¹ См.: Гельман В. Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе // *Общественные науки и современность*. 2009. № 3. С. 46-59.

² См.: Фисун А. Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, эволюция // *Отечественные записки*. 2007. № 6. С. 8-28.

³ См.: Отчет об исполнении местного бюджета (бюджета муниципального образования город Краснодар) по состоянию на 1 января 2012 года.

⁴ См.: Краснодарский край в цифрах. 2009. Крат. стат. сб. / Краснодарстат. Краснодар, 2010.

⁵ Там же.

Городские власти не раз высказывали намерение поддержать развитие промышленного производства в городе. «Одно из приоритетных экономических направлений, которое необходимо Краснодару — это развитие промышленности. Считаю, что сейчас в городе таких предприятий недостаточно, тогда как перспективы этого направления огромные»¹. В этой сфере порядка 400 предприятий разной направленности. В городе за последние годы было реализовано несколько крупных инвестиционных проектов («КЛААС», «Краснодарский завод металлоконструкций»). Однако по сравнению с другими сферами, промышленность, несмотря на устойчивую тенденцию к росту, отстает как по объемам привлеченных в основной капитал инвестиций и выдаваемым банками кредитам, так и по экономической эффективности. А в силу того, что вклад в городской бюджет промышленного сектора, по сравнению с торговлей и строительством, невелик, местные власти не заинтересованы в столь слабом партнере. Это говорит о том, что участие в коалиции роста в Краснодаре промышленного сектора, как и сектора торговли, маловероятно.

Нужно ли России изменение отношений между бизнесом и городской властью?

Строительный комплекс муниципального образования город Краснодар представлен предприятиями, осуществляющими весь цикл строительных работ — проектирование, строительство, благоустройство, а также производство строительных материалов. Объем выполненных работ крупными и средними предприятиями в строительном секторе за 2011 год составил 33,3 миллиарда рублей. Темп роста по итогам года составил 133 процента². Строительный сектор по сравнению с двумя другими больше всего подходит на роль участника коалиции. Во-первых, существует взаимозависимость строительных предприятий и городской власти. Городская администрация заинтересована в том, чтобы девелоперский бизнес занимался развитием городских территорий, что в конечном итоге принесет доход в местный бюджет. Одновременно, строительный бизнес заинтересован в том, чтобы местные власти рационально использовали муниципальную землю, что подразумевает, по их мнению, возможность для инвесторов получить прибыль от вкладываемых в девелоперские проект денег. Во-вторых, количество крупных бизнес-акторов в этом секторе относительно невелико. Строительные лицензии есть более чем у 200 компаний, но активно работают на рынке лишь 30. Так, лидерами по вводу жилья в 2011 году стали: ЗАО «Кубаньстройпроект», ООО «ОБД-Инвест», ЗАО «Кубанская марка», ЗАО «Строй Интернейшнл», ООО «Европа-Инвест»³.

Итак, согласно признакам, в Краснодаре существует режим роста, в котором больше всех остальных локальных акторов должны быть заинтере-

¹ Владимир Евланов: мой успех — успех города // ChiefTime. Краснодар, 2010. № 26. С. 15.

² См.: Основные итоги социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар в январе-декабре 2011 года.

³ Там же.

сованы местные власти и строительный бизнес. Но если перейти к определению состава коалиции, можно обнаружить, что, несмотря на явные признаки, на уровне города ее не существует.

Одним из способов осуществления взаимодействия между местным бизнесом и местной властью являются такие институционально и нормативно закрепленные формы, как советы на общественных началах при главе администрации и координационные группы, образуемые по проблемному принципу. В Краснодаре действует 23 совета при главе администрации муниципального образования. Из них участие представителей строительного бизнеса предполагают: Совет директоров на общественных началах, Общественный координационный совет по строительству, развитию и реконструкции на общественных началах. Обычно их анализ помогает в определении состава коалиции, позволяет установить, исходя из изучения позиций, занимаемых представителями того или иного предприятия, роль этого предприятия в коалиции. Но в нашем случае, нельзя гарантировать, что эти структуры эффективны и представляют интерес для их участников. Их малая значимость в деле функционирования предполагаемой коалиции подтверждается тем фактом, что собрание советов проходят крайне редко, о них практически не упоминается в СМИ. К тому же их руководители — это чиновники, а большая часть членов — представители МУПов и ГУПов, а также средних по размерам предприятий городского масштаба. Другими словами нет причин говорить о том, что коалиция в городе приобрела те или иные черты институционализации, о том, что эти формальные каналы взаимодействия на самом деле функционируют.

Однако кроме формальных каналов взаимодействия между участниками коалиций могут существовать и неформальные. Эти неформальные практики могут быть представлены набором самых разных форм: от конвергенции до личного патроната и сращивания бизнеса и власти. Поскольку формальные институты взаимодействия между участниками предполагаемой коалиции в Краснодаре, как мы выяснили, не являются востребованными, можно предположить, что взаимодействие осуществляется в большей мере посредством неформальных каналов.

Итак, если рассматривать конвергенцию, то все заместители главы города, а также директоры профильных департаментов и управлений являются профессиональными чиновниками. В их послужном списке участие в разного рода бизнес-структурах относится к периоду 1990-х — началу 2000-х годов. Другими словами, в структуре городской администрации не наблюдается влияния строительных компаний.

В нынешней Городской думе V созыва продолжили работу 41 из 42 депутатов Городской думы IV созыва. Причем, среди нынешних 42 депутатов бизнесменами являются 19. Из них лишь четверых можно отнести к представителям строительной индустрии. Это председатель комитета по промышленности, строительству, транспорту и связи, генеральный директор, ЗАО «Краснодарпроектстрой», Тутарищев Б.З. и секретарь того же коми-

тета, генеральный директор ООО «Кубаньрегионстрой», Лактионов А.В. Еще одним членом этого окмитета является генеральный директор ОАО «Дорожно-строительное управление № 1», Сурженко Ю.В. Генеральный К «Южная промышленная корпорация», Копачев В.П. является заместителем председателя комитета по вопросам законности и правопорядка, контроля за хозяйственной деятельностью. Однако все эти компании, за исключением последней, чей годовой оборот составляет 5 млрд. рублей, относятся к средним, они не играют значительной роли на строительном рынке города. То есть и городская дума Краснодара не подвержена влиянию представителей строительного бизнеса.

Одновременно не наблюдается обратной конвергенции между — тройными компаниями и городской администрацией или городской думой — ни один высокопоставленный чиновник или депутат не перешел на руководящую позицию в строительный сектор.

Таким образом, исходя из анализа, который показал, что ни формальные, ни неформальные модели взаимодействия между местной властью и строительным бизнесом не востребованы, можно сделать вывод, что на городском уровне не существует коалиции роста, чьи признаки, однако, явственно присутствуют. Скорее всего, в этом случае участником коалиции роста является не столько строительный бизнес и местная власть, но строительный бизнес и региональная власть. В самом деле, строительный бизнес де-факто заинтересован в создании долгосрочной коалиции не с городской властью, взаимодействие с которой происходит *ad hoc*, а с региональной. Налаживание формальных и неформальных взаимодействий с краевой властью, обладающей намного большими полномочиями, помогает ему более эффективно использовать свои ресурсы. Кроме того, наиболее крупные строительные компании аффилированы с крупнейшими краевыми финансовыми структурами. Так, например, ЗАО «Кубанская марка» принадлежит владельцу банка «Кубань кредит» В.Бударину¹. По данным ПРАНС, ООО «ОБД-Инвест» был учрежден ЗАО «ОБД» (контролируется «Кубанской маркой»²). Другой важной финансовой структурой, оказывающей значительное влияние на строительный рынок города является ОАО «Крайинвестбанк», более 90 процентов акций которого принадлежат администрации края. Этот банк участвует в строительных проектах как опосредованно—выдавая кредиты, так и самостоятельно. Для строительства ЖК «Покровский» банком было учреждено ООО «Кубанская инвестиционная ипотечная компания»³, в дальнейшем сменившая собственника.

Гражданское общество в виде правозащитных, экологических и прочих некоммерческих организаций, которое является наравне с двумя другими, третьим участником коалиции, свою активность направляет не столько на

¹ См.: Информация, размещенная на официальном сайте банка. URL: <http://kubankredit.ru>

² По данным «СПАРК-Интерфакс» URL: <http://www.spark-interfax.ru>

³ См.: Газета Ведомости // URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/274305/yuzhnye_metry

городской уровень власти, сколько на региональный. Та часть гражданского общества, которая стремится повлиять на процесс функционирования режима роста, ставит перед собой задачи, решить которые возможно на региональном, а не на городском уровне. Одновременно, планы местной администрации по реконструкции центра города, предусматривающие изменение его исторического облика не повлекло за собой ни создание по этому проблемному вопросу общественных организаций, ни активизацию уже имеющихся.

В совокупности, это говорит о том, что проявления режима роста в городе являются следствием функционирования соответствующего режима на уровне региона и об отсутствии коалиции на местном уровне. В случае если учитывать лишь городской уровень, может показаться удивительными действия городской администрации, которая, похоже, опережая «спрос», предлагает бизнесу все необходимые условия для комфортной деятельности (оптимальный генплан, готовность активизировать процессы коммодификации городской земли и прочие). Но на самом деле эти финансово-строительные бизнес-структуры, обладающие колоссальными ресурсами не рассматривают местную власть в качестве равноправного партнера и предпочитают оказывать на нее влияние (если потребуется) через региональный уровень власти. Участие в городском управлении крупнейших предприятий в сфере финансов, строительства и недвижимости осуществляется за счет сотрудничества с региональными властями в рамках регионального режима роста. Выбор партнера обусловлен прежде всего тем фактом, что краевая власть обладает возможностью напрямую влиять на принимаемые на местном уровне решения в рамках вертикально-интегрированной системы политико-административного управления—«вертикали власти». Кроме того, у краевых властей имеются более действенные механизмы оказания влияния на бизнес. Другими словами, говорить о формировании полноценного городского

Бизнес не рассматривает местную власть в качестве серьезного партнера и предпочитает обладающую большим ресурсным потенциалом региональную власть.

режима в Краснодаре не приходится. Наличие признаков режима роста в городе объясняется функционированием регионального режима роста.

Таким образом, применение концепции городских политических режимов к изучению политических процессов в российских городах, на наш взгляд, имеет несколько ограничений, которые обуславливаются особенностями всей политической системы страны, принципов ее организации и функционирования. Взаимоотношения между основными акторами политики в российских городах (между органами местного самоуправления, местным бизнесом и городским сообществом) носят непропорциональный характер. Российская среда создает условия для доминирования власти над бизнесом. Местная власть фактически встроена в единую вертикаль, что предоставляет ей дополнительные ресурсы и делает менее зависимой

от местных источников финансирования при реализации проектов и программ. Вместе с тем относительная слабость местных властей и несамостоятельность в решении наиболее важных, с точки зрения местного бизнеса, вопросов, приводит к тому, что бизнес охотнее сотрудничает с региональным уровнем власти. Примером тому служит ситуация в г. Краснодаре. В городе присутствуют признаки коалиции роста: политическая повестка дня, главный приоритет которой — это развитие экономики; реализация крупномасштабных инвестиционных проектов на территории города; бурное развитие строительного бизнеса. Однако говорить о существовании полноценной коалиции на уровне города не приходится — наблюдаемые признаки соотносятся с региональным, а не локальным, режимом роста. Главная причина состоит в том, что финансово-строительный бизнес не рассматривает местную власть в качестве серьезного партнера и предпочитает обладающую большим ресурсным потенциалом региональную власть.

В.О. ЕНИКЕЕВ

Самарский государственный университет

ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ НА РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ В КИТАЕ НА ПРИМЕРЕ ПРАВЛЕНИЯ ЧАН КАЙШИ

Коррупция является одной из наиболее главных проблем на пути существования и развития современного цивилизованного общества. Действительно, это проявляется в замедлении экономического роста, разрушении функционировании государственного аппарата, дезорганизации общественных отношений и в прочих явлениях. При этом, до сих пор является затруднительным ответить на вопрос: «А что же такое коррупция?». Дело в том, что существует несколько подходов к изучению данного вопроса. Антропологический подход, на мой взгляд, является сейчас одним из наиболее популярных подходов исследованию проблем коррупции. Сторонники данного подхода дают коррупции следующее определение, которое в русском варианте звучит примерно следующим образом: «Злоупотребление служебным положением в корыстных целях»¹. Отправной точкой в этом определении является слово «злоупотребление», которое носит субъективный характер. Кто же должен определять, является ли совершенное деяние злом или нет? Сторонники антропологического подхода изучают культурные особенности народов и их отношение к рассматриваемым деяниям. На мой взгляд, данный подход не способен выявить объективность происходящих событий и дать четкую перманентную оценку деянию. Антропологический подход способен выявить лишь отношение людей к происходящим процессам в обществе, а не описать объективные реалии, т.е. сказать, что конкретно произошло в данный момент.

¹ Коррупция в России и мире. Определение Коррупции // URL: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/111.htm>