



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Н. П. Распопов
О. Ю. Маслов
А. В. Прудник

Анализ распределения функций
управления между государством
и корпоративным капиталом
в политической, экономической
и социальной сферах развития
региона (на примере
Нижегородской области)

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Raspopov_Maslov_Prudnik.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Н. П. Распопов,

О. Ю. Маслов,

А. В. Прудник

Анализ распределения функций управления между государством и корпоративным капиталом в политической, экономической и социальной сферах развития региона (на примере Нижегородской области)¹



Очевидно, что в современном обществе бизнес выполняет важнейшую модернизационную функцию, обеспечивая не только экономические условия выживания и развития социума, но и реализацию новейших достижений мировой технической, научной и гуманитарной мысли. Нельзя не признать, что переход традиционных обществ и культур к современному производству, достижениям науки, техники, медицины, гражданскому обществу, демократическим свободам, международному сотрудничеству и интеграции осуществлен именно с помощью и на основе реальной практики деловой активности.

Таким образом, деловой мир выступает главным связующим звеном, обеспечивающим полноценную интеграцию общества, существование и развитие социального партнерства. Спонсорство,

¹ Работа осуществлена при поддержке Научного Фонда ГУ-ВШЭ грант № 06-01-0079

благотворительность, лоббистская деятельность... Перечень форм социального сотрудничества можно продолжить, но все они в конечном счете означают сотрудничество с конкретными фирмами, корпорациями, финансовыми группами, частными предпринимателями, бизнесменами.²

Отношения государственной власти и корпоративного капитала как субъектов процесса распределения функций управления в различных сферах формализуются и объективизируются в формате структурирования политического и экономического пространства регионов. В рамках данного исследования выявлены совершенно новые представления о структуре взаимоотношений, также ряд тенденциях изменений ресурсной базы основных субъектов властного влияния.

Сфера публичной политики обладает критическим объемом информации. Это позволяет анализировать сферу управления в формате видимого взаимодействия органов исполнительной власти (правительства Нижегородской области) и различных бизнес-структур, представленных в выборных органах власти (Законодательное собрание Нижегородской области и Нижегородская городская Дума). Отдельные аспекты распределения функций управления наиболее отчетливо проявляются в сфере лоббирования. Представители нижегородских бизнес-структур и вертикально-интегрированных корпораций в выборных органах власти лоббируют корпоративные интересы, используя действующее законодательство в качестве инструмента воздействия на исполнительную власть. Исполнительная власть вынуждена создавать и поддерживать протоколы взаимоотношений с различными бизнес-структурами. Данные протоколы поддаются формализации и объективизации.

Необходимо отметить, что до сих пор работ по анализу лоббистской деятельности в Нижегородской области не было.

О структуре лоббистских групп в представительных органах власти Нижегородской области и правительстве Нижегородской области

Анализ кадровых составов нижегородской городской Думы, Законодательного собрания Нижегородской области и правительства Нижегородской области в аспекте лоббистской деятельности позволяет сделать ряд выводов. Главный вывод заключается в наличии конфликта интересов между нижегородской элитой, представленной в НГД и правительством Нижегородской области.

Большинство депутатов НГД в той или иной степени выступают лоббистами нижегородских строительных предприятий. Из этого следует,

² Тульчинский Г. Корпоративная социальная ответственность (Социальные инвестиции, партнерство и коммуникации). С.Петербург, 2006. С.6

что проведение Правительством Нижегородской области последовательной политики, направленной на то, чтобы стать единственным "дирижером строительного рынка" ущемляет интересы не только лоббистов из НГД, но и реальных участников рынка. Таким образом деятельность Правительства Нижегородской области: уменьшение числа строительных предприятий на нижегородском рынке, введение новых правил предоставления земельных участков и нового земельного кадастра, - объективно направлены на "выдавливание" нижегородских бизнес-структур со строительного рынка. Данная политика вызывает негативную реакцию в кругах влиятельных нижегородцев.

Таблица 1

	Основное направление деятельности депутатов	НГД	ЗСНО	Правит
	"Промышленники"	5	10	-
	В том числе ОАО "ГАЗ"	4	3	1
	Бюджетники	3	1	-
	"Строители"	9	6	-
	"Политики"	5	7	-
	ОАО "РООМ"	2	2	-
	СМИ	1	1	-
	"НК "ЛУКойл"	3	5	-
	Газпром	-	3	-
0	РАО ЕЭС		3	-
1	"банкиры"	-	2	-

Нижегородская городская Дума в аспекте лоббистской деятельности

В таблице №1 представлен кадровый состав нижегородской городской Думы с указанием профиля лоббистской деятельности каждого депутата. Указанный профиль соответствует либо непосредственной профессиональной деятельности депутата, либо лоббистской деятельности, выявленной в средствах массовой информации. В составе НГД есть ряд депутатов, которых условно можно назвать «политиками». В рамках интервью, проведенных с сотрудниками городской администрации, практически все депутаты-политики были названы

"лоббистами широкого профиля". Спектр лоббистских действий депутатов включает в себя не только содействие отдельным строительным компаниям и предприятиям, но также связан с получением отдельных заказов от городской администрации и льгот для широкого круга коммерческих организаций. Число депутатов в НГД, для которых политика является профессией, – 5. Из крупных корпораций кроме ОАО "ГАЗ" своих представителей в НГД имеет НК "ЛУКОЙЛ" – 3.

Необходимо отметить, что две трети состава НГД – это лоббисты в сфере строительства и торговли. Шестнадцать депутатов непосредственно связаны со сферой торговли, девять непосредственно или косвенно со сферой строительства. В НГД слабо представлены промпредприятия Нижнего Новгорода. Из пяти промышленников, четыре – представители ОАО "ГАЗ".

"Сквозное" представительство

Ряд корпораций имеют "сквозное" представительство в НГД, ЗСНО и правительстве Нижегородской области. Это ОАО "ГАЗ", "Лукойл-Волганефтепродукт". Так во "властную вертикаль" ОАО "ГАЗ" инкорпорировало 4 депутатов – в НГД, 3 - в ЗСНО, а также зам. Губернатора по социальным вопросам в правительстве Нижегородской области – Г.Суворов.

Аналогично выстроено представительство и у "Лукойл-Волганефтепродукта". Во "властную вертикаль" инкорпорировано 4 депутатов – в НГД, 2 - в ЗСНО. Представителем интересов "Лукойл-Волганефтепродукта" в правительстве Нижегородской области считается зам. губернатора В.Лимаренко.

РАО ЕЭС обладает лобби из трех представителей в ЗСНО, но имеет возможность через депутатов – "политиков" в НГД влиять на принятие властных решений на уровне областного центра.

Представительство в НГД и ЗСНО имеет и ЗАО "РООМ" – крупнейший местный производитель алкогольной продукции, поднявшийся при поддержке бывшего губернатора Б.Немцова; в НГД – 2 депутата, в ЗСНО – 2 депутата. Глава ЗАО "РООМ" – вице- спикер ЗСНО.

Законодательное собрание Нижегородской области в аспекте лоббистской деятельности

В отличие от НГД в ЗСНО представлен несколько иной спектр лоббистов. Лоббисты строительных и торговых структур не являются

большинством в ЗСНО. Депутатов, непосредственно связанных со сферой торговли, - 10, а со сферой строительства - 6. Значительное число депутатов ЗСНО являются лоббистами крупных корпораций ЛУКОЙЛ - 5, ГАЗПРОМ - 3, депутатов промышленников - 10, в том числе, 3 представителя ОАО "ГАЗ" плюс 2 депутата представляют банковскую сферу. В ЗСНО как и в НГД лишь один представитель СМИ. Депутатов политиков - 7.

Необходимо отметить, что структура лоббистских интересов в ЗСНО в значительной степени отличается от структуры лоббистских интересов в НГД. Крупные российские корпорации, такие как РАО ЕЭС, ГАЗПРОМ и НК ЛУКОЙЛ нуждаются в депутатах, способных отстаивать интересы корпораций в рамках своей депутатской деятельности. В ходе интервью удалось выяснить, что руководство крупнейших российских компаний "спускает" квоты на избрание руководителей региональных структурных подразделений в высшие представительные органы регионов.

Представители в правительстве Нижегородской области

Официально правительство Нижегородской области состоит из 12 человек. Из них 8 - являются москвичами и 4 нижегородца. Парадокс заключается в том, что нижегородцы (элита областного центра) не считают своими тех членов правительства Нижегородской области, которых считает нижегородцами губернатор Шанцев. Зам губернатора В.Иванов более 10 лет возглавлял Борский район и препятствовал строительству новых мостов через Волгу, тем самым искусственно тормозил развитие Нижнего Новгорода. Из-за этого В.Иванов воспринимается в областном центре, как "враг" нижегородцев. Заместитель губернатора В.Лимаренко является выходцем из города Саров (суперзакрытый элитный ядерный Центр), заместитель губернатора Г.Суворов является представителем ОАО "ГАЗ". Необходимо отметить, что попытки руководства ГАЗа отделить Автозаводский район от областного центра прекратились лишь в 90-х годах .

Процесс вхождения представителей крупного бизнеса в Правительство Нижегородской области начался при губернаторе Ходыреве. Зам.губернатора стал В.Попов, представитель ОАО "ГАЗ".

С губернатором В.Шанцевым число представителей крупного бизнеса в Правительстве Нижегородской области значительно увеличилось. Это и партнер главы "Северстали" А.Мордашева - В.Ключай - зам. губернатора. И В. Англичанинов - руководитель одной из

крупнейших российских строительных компаний - СУ-155, занимающий пост министра строительства.

Необходимо отметить, что с приходом губернатора – москвича в областном центре активно развивается миф о "московской оккупации" Нижнего Новгорода. Скорее всего, информация о соответствующих настроениях нижегородцев отразилась на кадровых назначениях губернатора Шанцева в начале 2007 года. Генеральный директор "Нижегородской ярмарки" В.Барулин стал министром промышленности. Комитет по поддержке предпринимательства возглавил нижегородец В.Казаков. Данные назначения губернатора Шанцева не обладают авторитетом в нижегородской элите и, безусловно, не воспринимаются в качестве лоббистов ее интересов.

Конфликт интересов

Экспансия москвичей в Нижегородской области с приходом губернатора Шанцева в наибольшей мере проявилась в трех сферах: торговля, строительство и земельные отношения. Земля является главным ресурсом в Нижегородской области. Законодательные инициативы губернатора Шанцева, проведенные через ЗСНО, привели к конфликту губернатора с прокурором Нижегородской области Демидовым. Теперь в Нижегородской области другой прокурор. Правительство Нижегородской области заявляет, что на рынке строительства останется 5-6 крупных компаний. Контроль над сферой строительства возложен на министра В. Англичанинова. Агрессия московских строительных компаний, на нижегородский рынок строительства жилья фактически привел к скрытому конфликту с нижегородским строительным лобби, представленным в НГД.

Приход крупных московских торговых сетей в Нижний Новгород, таких как "Перекресток", привел к вытеснению ряда торговых предприятий Нижнего Новгорода в районные центры области. Крупнейшие торговые предприятия Нижнего Новгорода, такие как "Электроника" диверсифицируют свой бизнес и уходят в сферу развлечений. Монополизация торгового рынка крупными торговыми предприятиями ведет к подрыву малого и среднего бизнеса в этой сфере.

Еще одной сферой конфликтов интересов является сфера взаимодействия дочерних компаний крупнейших российских корпораций и интересов местных жителей. Решения о развитии соответствующих производств, а также о сворачивании отдельных производств

принимаются в центральных офисах корпораций, а до "территорий" доводятся лишь соответствующие решения. Во Франции, например, в сфере государственного регулирования и в "зоне ответственности бизнеса" находятся три аспекта: вопросы занятости населения, вопросы экологии, и вопросы слияний и поглощений. В России в целом, и Нижегородской области в частности, аналогичных форматов взаимодействия Правительства Нижегородской области и бизнес-структур нет. Таким образом, отсутствие соответствующих механизмов взаимодействия власти и бизнеса на субфедеральном уровне может привести к росту числа локальных неразрешимых конфликтов. Представляется, что на данной этапе необходимо ставить вопрос как минимум о введении системы индикативных операторов, способных выявлять "точки локальных конфликтов", и последовательно переходить к формированию новых протоколов взаимодействия субфедеральной власти и бизнес-структур.

Институт губернатора и институт полпреда

Новейшая история Нижегородской области позволяет сделать вывод, что влияние института губернатора носит личностный, а не системный характер. Основные направления деятельности субфедеральной власти при губернаторах Б.Немцове, И.Склярове, Г.Ходыреве и В.Шанцеве определяются кругом их личных интересов и связей в значительно большей степени, чем выполнением тех или иных государственных программ. Аналогично обстоит дело и с институтом полпреда.

Институт полпреда носит еще более личностный характер, чем институт губернатора. Институт губернатора инкорпорирован в рамках "вертикали власти" в критическое число проектов и протоколов взаимодействия, что и определяет государственный статус данного института. Институт полпреда столь жестко не регламентирован. Протоколы взаимодействия полпреда не носят публичного характера, что минимизирует влияние полпреда на субфедеральный уровень власти.

Протоколы взаимоотношений исполнительной власти и бизнес-структур в формате лоббистской деятельности

Представители вертикально-интегрированных корпораций и региональных бизнес-структур в состоянии оказать значительное влияние на исполнительную власть в рамках бюджетной политики. Принятию

годового бюджета на заседании Законодательного собрания Нижегородской области предшествует процедура согласования бюджета в профильных комитетах ЗСНО. Региональные представительства вертикально – интегрированных корпораций, таких как ГАЗПРОМ, НК "ЛУКойл" являются крупнейшими налогоплательщиками. Прогноз доходов дочерних компаний на следующий год является основой для формирования годового бюджета субъекта федерации. Представители бизнес-структур отслеживают не только доходную часть бюджета, к формированию которой они имеют непосредственное отношение, но и расходную, в той части, в которой это может повлиять на изменение рынка..

Крупнейшие региональные налогоплательщики связаны с исполнительной властью и протоколом, определяющим порядок поступления налогов в региональный бюджет. Региональное правительство заинтересовано в равномерном поступлении средств в бюджет. Правительство в лице министерства финансов и крупнейшие региональные налогоплательщики подписывают протокол о порядке поступления налогов в региональный бюджет, в котором фиксируются сроки и объемы поступлений. Важно отметить, что протоколы, связывающие правительство Нижегородской области и дочерние структуры крупнейших российских компаний впервые возникли в 1992-1993 годах, когда гиперинфляция привела к задержкам выплат зарплат бюджетникам. Порядок и уровень поступления финансовых средств от крупнейших налогоплательщиков в регионе стал важнейшим условием поддержания стабильности общественно-политической ситуации в регионе. К 1995-1996 году система протоколов между исполнительной властью и крупнейшими налогоплательщиками сложилась не только на субфедеральном уровне, но и на уровне местного самоуправления.

Бюджетный процесс в ЗСНО является основой для лоббистской деятельности, но не исключает и другие элементы лоббирования.

Трансформация Законодательного собрания Нижегородской области

Трансформация Законодательная собрания Нижегородской области наиболее явно проявилась в кадровом составе высшего представительного органа региона. При сравнении кадрового состава ЗСНО-1994 года избрания с последующими составами Законодательного собрания была выявлена следующая закономерность. Постоянно сокращалось число

представителей административных органов и неуклонно росло число депутатов – представителей бизнес структур. Так в 1994 году в ЗСНО (состав – 45 депутатов) были избраны 17 глав районных администраций и лишь один представитель бизнес – элиты, банкир Б.Бревнов, близкий губернатору Б.Немцову. В 1998 году были избраны уже 10 глав районных администраций и 11 представителей бизнес-элиты. В 2002 году были избраны 5 глав районной администрации и уже 29 представителей бизнес-элиты (из 45 депутатов). Из 50 депутатов состава ЗСНО, избранного в 2006 году 2/3 состава – представители бизнес-элиты, причем большинство депутатов непосредственно не являющихся бизнесменами и считающихся политиками, являются прямыми лоббистами различных бизнес структур. Анализ кадрового состава ЗСНО 2006 года, а также ряд глубоких интервью с депутатами ЗСНО данного созыва позволили сделать ряд выводов:

ЗСНО практически не является представительным органом власти, так подавляющее большинство депутатов проживают в Нижнем Новгороде, а депутат И.Донато – москвич.

Властный статус ЗСНО по сравнению с предыдущими созывами значительно сокращен, в том числе и собственными постановлениями, в рамках которых значительная часть властных полномочий передана правительству Нижегородской области. Это также усиливает лоббистский, а не властный статус депутатов.

ЗСНО избранное в 2006 году состоит на половину из депутатов – партийцев, что также в значительной степени усилило лоббистский характер ЗСНО. Достаточно отметить, что два депутата из 4-х от КПРФ являются представителями бизнес-структур.

Это позволяет говорить о том, что:

Партийные структуры, на нынешней стадии их развития, не в состоянии создать систему обратной связи между гражданами и высшим представительным органом региона;

Концентрация депутатов на лоббистской деятельности может привести к ситуации, когда данная деятельность может быть направлена против интересов граждан проживающих на той или иной территории;

Ныне существующая структура ЗСНО не в состоянии отслеживать динамично изменяющиеся процессы, а следовательно не будет эффективной в условиях возможного кризиса.

Стабильность распределения функций управления в Нижегородской области

На сегодняшний день в Нижегородской области сложилась система распределения функций управления, которую нельзя назвать стабильной, по ряду причин. Новый губернатор Нижегородской области проводит экспансию в двух сферах бизнеса: сфера строительства и торговли. Сфера строительства — это сфера приоритетного "национального проекта" "Доступное жилье". Действия губернатора уже привели к открытому конфликту с уже бывшим прокурором Нижегородской области В.Демидовым и с мэром Нижнего Новгорода В.Булавиновым. Пришедшие с губернатором московские бизнес-структуры вытесняют нижегородские бизнес-структуры на периферию рынка. Осуществляется процесс сворачивания мелкого и среднего бизнеса в регионе.

Губернатор — москвич, правительство Нижегородской области состоит на 2/3 из москвичей, глава регионального ФСБ — москвич, прокурор области, председатель облсуда — не нижегородцы. Все это способствует усилению мифа о "московской оккупации" и формированию контрэлиты.

Структура лоббистской деятельности в НГД демонстрирует, что "московская экспансия" направлена на ликвидацию НГД как элемента стабильной системы власти в регионе.

Нижегородские представительства вертикально-интегрированных корпораций, таких как ГАЗПРОМ и НК ЛУКОЙЛ традиционно управляются из Москвы, а их представители в ЗСНО призваны поддерживать монопольное положение данных структур на соответствующих рынках.

Искусственная партизация ослабит влияние крупнейших налогоплательщиков уже в следующем Законодательном собрании Нижегородской области, что приведет к возрастанию числа конфликтов.

В нижегородской области сформировалось критическое число бизнес-структур, управляемых из Москвы, а "площадка" для согласования интересов всего одна — ЗСНО. "Торгово - промышленная палата", РСПП, отраслевые объединения, как представители структур гражданского общества не оказывают какого-либо влияния на исполнительную власть и не являются "площадками" для согласования различных интересов бизнеса с ней, как это происходит в Западной Европе и США..