

**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ДИЛЕММЫ ГУБЕРНАТОРА:  
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ  
И СОЦИАЛЬНЫЕ КОМПРОМИССЫ  
В ХОДЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКИ**

Препринт WP14/2012/02

Серия WP14

Политическая теория  
и политический анализ

Москва  
2012

УДК 332.1  
ББК 65.04  
Д46

Редактор серии WP14  
«Политическая теория и политический анализ»  
*М.Ю. Урнов*

Д46 **Дилеммы губернатора: экономические и социальные компромиссы в ходе перераспределительной политики** : препринт WP14/2012/02 [Текст] / И. В. Соболева, Т. Ф. Ремингтон, А. С. Соболев, М. Ю. Урнов ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 44 с. – 50 экз.

В статье анализируется поведение региональных властей в сфере социальной и экономической политики. Региональные власти сталкиваются с так называемой *перераспределительной дилеммой*. С одной стороны, они стремятся стимулировать экономический рост путем снижения налоговой нагрузки на бизнес и создания благоприятного инвестиционного климата. С другой стороны, федеральные власти требуют от регионального правительства поддержания обязательств перед социально незащищенными слоями, а поддержка этих обязательств возможна только при сохранении – и даже увеличении – расходной части бюджета и, соответственно, усилении налоговой нагрузки. Соблюдение первого принципа полезно для губернаторов и их команд, поскольку гарантирует стабильное экономическое развитие в регионе. Соблюдение второго, однако, более предпочтительно для федеральной власти, которая заинтересована в поддержке политической стабильности и выполнении данных правительством популистских обязательств.

Во всех четырех регионах в ходе выработки региональных стратегий правительства консультируются с местными бизнес-ассоциациями, в то время как профсоюзы как публичный игрок практически отсутствуют. В долгосрочной перспективе следование принципам, диктуемым центральным правительством, практически невозможно в силу отсутствия эффективных институтов, необходимых для обеспечения региональным правительством социальных обязательств. В результате социальная политика в регионах препятствует использованию любых других механизмов экономической и социальной политики как инструментов долгосрочного устойчивого развития.

УДК 332.1  
ББК 65.04

Материал препринта основан на докладе, представленном в рамках семинара «Политическая теория и политический анализ» факультета прикладной политологии НИУ ВШЭ 20 декабря 2011 г.

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

© Соболева И. В., 2012  
© Ремингтон Т. Ф., 2012  
© Соболев А. С., 2012  
© Урнов М. Ю., 2012  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2012

# Содержание

Введение .....	4
Выборка и методы сбора информации.....	6
Губернаторы в России: «психология временщика» vs реформа институтов .....	7
Институциональная среда регионов .....	14
Отношения региона с федеральным центром.....	15
Бюджетные ограничения.....	17
Отношения региональных правительств с местным бизнесом и профсоюзами .....	20
Дилемма губернатора: экономический рост vs перераспределение .....	25
Заключение .....	34
Литература .....	38

## Введение

Федеральные и региональные власти России сталкиваются как минимум с двумя общими проблемами. Первая – уникальный для российской государственности уровень демографических и социальных угроз, препятствующих долгосрочному устойчивому развитию экономики. Вторая – возникающий в связи с этими угрозами конфликт между сторонниками социально ориентированного государства и либеральными экономистами, выступающими за поддержку экономического роста и максимальное снятие нагрузки с бюджета<sup>1</sup>. Российская социально-экономическая политика предполагает преимущественную поддержку бедных и маргинализованных слоев за счет средних классов. В российской экспертной литературе неоднократно высказывались критические замечания в отношении социальной политики<sup>2</sup> на федеральном и региональном уровне<sup>3</sup>. Уменьшение доли государственных расходов в экономике за счет снижения налоговой нагрузки на капитал могло бы увеличить инвестиции и создать почву для долгосрочного экономического роста. Однако меры федерального правительства по поддержанию популистских социальных обязательств, реанимации упадочной промышленности и латанию изношенной советской инфраструктуры дорого обходятся бюджету.

Региональные власти проводят социальную политику, опираясь на доставшуюся им в наследство советскую систему социального обеспечения. Ветхая институциональная среда препятствует модернизации самых уязвимых элементов социальной системы – здравоохранения, об-

---

<sup>1</sup> Frye T. *Building States and Markets after Communism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Cook L.J. *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007; Haggard S., Kaufman R.R. *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008; Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. (eds.) *Making and Breaking Democratic Transitions*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2003; Zubarevich N. *Social Welfare Reforms in Russia: Regionalization without Federalism*. Paper presented at conference on Challenges, Dynamics and Implications of Welfare Regime Change in a Comparative Perspective: A Dialogue between Post-Soviet and East Asian Scholars. 2009. Feb. 6–7. University of Toronto, Toronto, Canada, 2009.

<sup>2</sup> Шевяков А. Мифы и реалии социальной политики // *Общество и экономика*. 2009. № 7. С. 99–116; Гонтмахер Е.Ш. К вопросу о реформе обязательного медицинского страхования: стиль, суть и альтернатива // *SPERO*. 2010. № 13. [http://spero.socpol.ru/docs/N13\\_2010\\_04.pdf](http://spero.socpol.ru/docs/N13_2010_04.pdf); Шкаратан О.И. Социальная политика. Ориентир – новый средний класс // *Общественные науки и современность*. 2006. № 4. С. 39–53.

<sup>3</sup> Зубаревич Н.В. *Социальное развитие регионов России. Проблемы и тенденции переходного периода*. М.: Либроком, 2009.

разования и пенсионного обеспечения, на которые в основном приходится большая часть социальных расходов региональных бюджетов. Эти расходы не могут быть обеспечены исключительно за счет федеральных вливаний. Некоторые ресурсообеспеченные регионы поддерживают себя за счет ренты; менее удачливые пытаются развивать конкурентоспособный региональный бизнес, формирующий в среднем от 20 до 40% региональных доходов. Местный бизнес связан с региональными властями через сеть лоббистских групп и бизнес-ассоциаций. Принимаемые региональные решения неизбежно затрагивают его стратегические интересы, и в случае серьезного конфликта обеим сторонам приходится апеллировать к федеральным элитам<sup>4</sup>.

*Выбирая источник финансирования бюджета и направление бюджетных расходов, региональные власти постоянно сталкиваются с перераспределительной дилеммой.* Они должны поддерживать социальную стабильность в своих регионах и одновременно обеспечивать устойчивый приток доходов – как минимум – в собственную казну, как максимум – в центр. Это можно сделать, стимулируя экономический рост путем предоставления привлекательных условий для капиталовложений и облегчения налоговой нагрузки на бизнес. Соответственно, *одной из главных задач губернаторов является поиск компромисса между снижением налоговой нагрузки на производственный сектор и поддержкой социальных расходов, ожидаемых населением.*

Однако дефекты институциональной среды и выбираемые механизмы социальной политики снижают эффективность решения этой дилеммы. Концентрация на поиске решений актуальных краткосрочных задач ослабляет возможности губернаторов разрабатывать и реализовывать долгосрочные стратегии развития региона.

Региональной политике в России посвящено довольно много исследований, в которых детально рассматриваются социальные и экономические вызовы, стоящие перед губернаторами и их командами<sup>5</sup>. Значи-

---

<sup>4</sup> Петров Н., Титков А. (ред.) Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. Московский центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2010.

<sup>5</sup> Hanson P., Bradshaw M. (eds.) Regional Economic Change in Russia. Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2000; Hanson P. Federalism with a Russian Face: Regional Inequality, Administrative Capacity and Regional Budgets in Russia. L.: Chatham House Russia and Eurasia Programme, Royal Institute of International Affairs, 2003; Ross C. Federalism and Democratization in Russia. Manchester and New York: Manchester University Press, 2002; Ross C. (ed.) Regional Politics in Russia. Manchester and New York, Manchester University Press, 2002; Remington T.F. The Politics of Inequality in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011; Петров Н., Титков А. (ред.) Власть, бизнес, общество в регионах:

тельно меньше внимания уделяется особенностям процесса принятия губернаторами своих решений: устанавливаемым ими для себя приоритетам в управлении регионами; способам реализации задач, которые они считают наиболее подходящими и пр.

В предлагаемой работе делается попытка в какой-то мере восполнить этот исследовательский пробел. Мы постараемся показать, чем определяются стратегии губернаторов при решении перераспределительной дилеммы.

Объектами анализа были выбраны четыре региона: Красноярский и Пермский край, а также Воронежская и Кировская области. Эти регионы значительно различаются по уровню экономического развития, степени консолидации элит и открытости режима. Чтобы получить представление о том, как региональные власти оценивают стоящие перед ними дилеммы в области социальной и экономической политики и какие стратегии они выбирают для их разрешения, мы провели серию глубоких интервью с представителями региональной администрации, экспертами, представителями гражданского общества и бизнес-ассоциаций. Опыт четырех исследованных регионов показывает, что управленцы на региональном уровне вопреки довлеющей над ними необходимости сохранить – и даже расширить – систему социального обеспечения в регионе скорее делают выбор в пользу стимулирования экономического роста. Несмотря на это, *слабость институциональной среды и отсутствие стратегической определенности, на которые ссылались многие респонденты, сокращает горизонт планирования у большинства лиц, принимающих решения, и придает политике преимущественно краткосрочный, «реактивный» характер.*

## Выборка и методы сбора информации

Финансовые ограничения позволили нам проанализировать ситуацию только в четырех регионах. Отбор регионов основывался на четырех критериях: (1) уровень урбанизации (исключались наименее урбанизированные регионы); (2) численность населения (исключались наименее населенные регионы); (3) уровень социально-экономического развития (исключались самые бедные и самые обеспеченные регионы); (4) уро-

---

неправильный треугольник. Московский центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2010; Sharafutdinova G. Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev // Publius. 2010. Vol. 40. No. 4. P. 672–696.

вень политического плюрализма (по индексу демократичности Петрова). Национальные республики были исключены из анализа в связи со слишком специфической институциональной средой.

Мы выбрали Пермский и Красноярский края, Воронежскую и Кировскую области – «типичные» российские регионы, близкие к среднероссийским показателям этнической разнородности и не имеющие серьезных внутренних конфликтов. Вместе с тем различия внутри выбранной четверки отражают практически весь диапазон экономических, социальных и политических различий современной России.

Пермский и Красноярский края – относительно развитые регионы с сильной экономикой и промышленностью, входящие в первую пятерку демократических регионов в 2004–2009 гг. по рейтингу Н. Петрова<sup>6</sup>. Воронежская область – умеренно промышленно развитый регион с относительно успешным сельскохозяйственным сектором и менее высоким уровнем демократичности. Кировская область – регион со слабо развитой промышленностью и медианным уровнем демократичности.

Основной базой исследования стали 60 глубинных интервью (по 12–20 интервью в каждом регионе). Длительность интервью составила в среднем 1–1,5 часа. Респонденты были выбраны в равных пропорциях из числа представителей региональной власти, экспертов из научных кругов и средств массовой информации, а также руководителей бизнес-ассоциаций. Всем участникам интервью была гарантирована анонимность, поэтому далее указываются только региональная принадлежность и категория респондента (власть, бизнес или общество).

В процессе исследования мы, наряду с интервью, также использовали данные местных комитетов по статистике и предоставленные нам отчеты региональных правительств.

## **Губернаторы в России: «психология временщика» vs реформа институтов**

Наиболее точным показателем «губернаторской компетентности» может служить фактор времени:

---

<sup>6</sup> Рейтинги уровня демократии в регионах были составлены группой экспертов под руководством Н. Петрова в Московском центре Карнеги. См.: [http://atlas.socpol.ru/indexes/index\\_democr.shtml](http://atlas.socpol.ru/indexes/index_democr.shtml).

1) чем на более долгий срок ориентирован результат проводимой губернатором реформы, тем сильнее стратегические амбиции губернатора и эффективнее его управление; слабые губернаторы отдают предпочтение краткосрочным инъекциям в экономику региона, дающим скорый эффект, но не изменяющим институциональную среду;

2) чем реже губернатор меняет команду в ходе выполнения ею единого набора задач, тем сильнее его стратегическая политика.

Каковы основные ограничения, не позволяющие губернатору проводить независимую политику? После 2004 г. губернаторы в России назначаются президентом, а не избираются прямым путем. Тем не менее даже губернаторы-варяги<sup>7</sup> по-прежнему связаны с региональными элитами и обязаны добиваться хороших результатов для партии власти на федеральных и региональных выборах. Федеральная власть возлагает на них ответственность за демонстрируемые политические и экономические показатели. Анализ социологических опросов ФОМ и Левада-центра<sup>8</sup> показывает, что недовольство губернатором и его работой зачастую становится признаком недовольства государственной властью в целом.

По словам респондентов, *в неформальной отчетности губернаторов основную роль играет качество выполнения двух задач: обеспечить социальную стабильность в регионе и показать хорошие результаты для «Единой России» в федеральных и региональных выборах*<sup>9</sup>. Хорошие

---

<sup>7</sup> Туровский Р.Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз, 2009. № 2. С. 72–89.

<sup>8</sup> Сводный индекс ФОМ «Удовлетворенность положением дел в регионе». Доступен по адресу: <http://fom.ru/obshchestvo/10124>. Данные ЛЕВАДА-Центра можно изучить в любом из «Вестников общественного мнения», регулярно публикуемого. Подробнее см.: <http://www.levada.ru/category/rubriki-saita/zhurnal>.

<sup>9</sup> Недавний анализ, проведенный О.Дж. Рейтером, проливает свет на некоторые особенности назначения губернаторов. Структура назначений и увольнений при В. Путине и Д. Медведеве показывает, что одним сильным предиктором увольнения губернатора является его неспособность добиться успешного голосования за «Единую Россию» на региональных и федеральных выборах. Экономические показатели (рост производства, контроль над инфляцией, борьба с безработицей) не служат определяющими индикаторами назначаемости; в то же время способность регулировать рост тарифов и отвечать макроэкономическим ожиданиям Министерства регионального развития может послужить дополнительным плюсом при оценке губернаторской работы. Популярность губернатора в регионе также выступает аргументом против увольнения (но не является столь же сильным предиктором, как голосование за партию власти).

Таким образом, губернатор знает, что центр оценивает его деятельность по способности обеспечить политическую поддержку российской правящей элите: признаки существенного социального недовольства, снижающие уровень народной поддержки



результаты «Единой России» укрепляют позиции губернатора на федеральном уровне и увеличивают его возможности продавливания нужных законопроектов на региональном уровне. Вместе с тем от губернаторов ждут понимания и желания реализовывать в регионе намеченную центром социально-экономическую политику, вне зависимости от того, насколько она соответствует ожиданиям региональных элит и идет на пользу жителям региона. Как заметил эксперт из Красноярска, «край работает так, как диктует сверху наше правительство».

Однако, несмотря на необходимость удовлетворения требований центральной власти, губернаторы находят возможность преследовать собственные цели. Для некоторых губернаторов работа в регионе – трамплин для получения более высокого поста в Москве. Другие лишены карьерных амбиций и поставлены центром сугубо для контроля над источниками региональной ренты. Некоторые реализуют свои бизнес-интересы в регионе (причем иногда губернатор-«варяг» приводит с собой команду и инвестиции в отсталый регион).

Губернаторы различаются и по идеологическим предпочтениям. Одним свойственна либеральная, рыночная ориентация (среди глав исследованных четырех регионов такая ориентация близка губернатору Пермского края О. Чиркунову и губернатору Кировской области Н. Белых). Другие продвигают интересы государственных предприятий и корпораций, перекрывая дорогу малому и среднему бизнесу. Имея значительную свободу в выборе стратегии регионального развития, губернаторы могут самостоятельно находить баланс между социальной защитой и экономическим ростом, однако они не свободны в выборе временной перспективы.

---

«Единой России» и ассоциирующегося с ней В. Путина, вредят его будущей карьере. Подробнее см.: Reuter O.J. *Elite Appointments in Electoral Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments* (рукопись). Columbia University. May 2011.

Кроме того, исследование Натальи Зубаревич, посвященное социальным и инвестиционным приоритетам федеральной власти в 2009-2010 гг., показало: центр ориентируется на политические, а не на экономические риски, и больше опасается политических, а не экономических вызовов со стороны регионов.

Например, федеральные ресурсы 2010 г. в основном направлялись в регионы, пострадавшие от лесных пожаров, нестабильные регионы Северного Кавказа или в регионы с открытым проявлением народного недовольства (как во Владивостоке). Подробнее см.: Зубаревич Н.В. Социальные и инвестиционные приоритеты в межбюджетных отношениях центра и регионов на стадии выхода из кризиса: доклад, представленный на XII Международной научной конференции «Модернизация экономики и общества». М.: Высшая школа экономики, 6 апреля 2011 г. (<http://regconf.hse.ru/uploads/5498b8d90e03f9a568de22ce3a02d96e20d9aae2.doc>).

*Вложение всех ресурсов в поддержку инфраструктуры не позволяет изменять институциональную среду – правила игры, распространенные в регионе. С точки зрения губернаторов, реформирование институтов может принести пользу в долгосрочном плане, но не успеет положительно сказаться в период их правления – до того, как губернатор покинет свой пост<sup>10</sup>. Поэтому губернаторы в основном предпочитают проекты с сиюминутной политической и экономической выгодой (некоторые респонденты назвали эту стратегию «психологией временщика»).*

Достаточно хорошо «временной фактор» выявляется в ответах на вопрос о предшественнике губернатора: интуитивное сравнение прошлого и настоящего глубоко укоренено в обыденной речи. Комментарии региональных респондентов чаще всего содержали контрастные сопоставления действующих и бывших губернаторов.

В Кировской области долгосрочная стратегия губернатора Белых вступает в противоречие с необходимостью осуществлять срочные меры социальной поддержки населения.

Н. Белых, вступивший в должность в январе 2009 г., значительно отличается от своего предшественника Н. Шаклеина. Если Шаклеин был сосредоточен на собственных частных коммерческих интересах и извлечении ренты, то Белых в основном ориентирован на политическую карьеру. По мнению некоторых респондентов, Белых рассматривает Кировскую область как платформу для продвижения, способ показать свои организаторские способности федеральной элите, продемонстрировать готовность к более высокому посту. Но даже региональные оппозиционеры соглашались, что Белых не преследует частных коммерческих интересов и не использует свой пост для извлечения ренты, что он ориентирован на долгосрочную политическую игру.

Тем не менее, независимо от личных предпочтений губернатора, ситуация вынуждает региональные власти расходовать значительные средства на социальную защиту. Как сообщил нам в личной беседе губернатор Белых, *«фактически... у нас в области нет среднего класса. Есть богатые и бедные... Цель нашей социально-экономической политики – вытянуть большинство населения из бедности. То есть помочь низшим слоям. У нас нет специальных экономических программ поддержки [среднего класса], мы, скорее, стимулируем гражданскую активность... Есть*

---

<sup>10</sup> «Что может сделать в России один губернатор?». Публичная беседа с Н. Белых в цикле «От первого лица». Ведущая Т. Малкина (<http://www.polit.ru/article/2011/06/03/belykh1/>).

*косвенные программы поддержки тех, кто мог бы, через некоторое время, стать “низшим средним классом”».*

Другой правительственный чиновник из Кирова заявляет: *«Политика в области является более просоциальной, чем направленной на развитие бизнеса. То есть в первую очередь она направлена на пенсионеров».*

Респонденты в Воронеже также противопоставили нынешнего губернатора А. Гордеева (в должности с марта 2009 г.) его предшественнику В. Кулакову. По их мнению, Кулаков и его команда были ориентированы на поддержку крупного бизнеса, с которым были связаны их частные интересы, и в принципе не уделяли внимания конкурентному сектору экономики. Новый губернатор (который ранее был федеральным министром сельского хозяйства и вице-премьером) воспринимается в регионе как временно назначенный управленец, подходящее место для которого – в федеральной политике. Поэтому цели губернатора двойственны: привлечь внешние инвестиции в крупный бизнес в регионе и одновременно поддержать обездоленные слои. И эксперты, и правительственные чиновники согласны, что развитие предпринимательства, создание конкурентной открытой бизнес-среды и институциональные изменения не являются целью губернатора. Однако все респонденты были солидарны в том, что обвинять Гордеева в преследовании личных интересов некорректно.

В отличие от Кирова и Воронежа, респонденты из Красноярска не противопоставляли старого и нового губернаторов, поскольку Л. Кузнецов, назначенный на должность в феврале 2010 г., во многом продолжает курс своего бывшего коллеги, А. Хлопонина. Последний ориентировался главным образом на интересы своей фирмы (А. Хлопонин был генеральным директором «Норильского никеля» и работал в группе ОНЭКСИМбанк). Л. Кузнецов, который сделал свою карьеру как заместитель А. Хлопонина, считается человеком, не ориентированным на дальнейшее политическое продвижение и концентрирующим властные ресурсы в Красноярском крае. По словам респондентов, в регионе наблюдается значительная преемственность социально-экономической политики. Традиционными для Красноярского края средствами стимулирования производства были контракты власти с крупным бизнесом и привлечение инвестиций в регион.

Нововведением Л. Кузнецова стало обращение внимания властей к проблемам малого и среднего бизнеса. Высокопоставленный чиновник из правительства края отмечает: *«У нас сейчас новый губернатор, который первое свое совещание посвятил проблеме поддержки малого и сред-*

него бизнеса. Он выехал в бизнес-инкубатор, который есть в городе Красноярске; собрал инициативную общественную, в том числе предпринимательскую и научную, группу; выслушал, что ему кто наговорил, поставил конкретные задачи, по которым мы сейчас примерно работаем. Деньги выделяются из бюджета колоссальные». Некоторые представители власти говорили, что регион поддерживает малый бизнес не как способ увеличения налоговых выплат, а как механизм устройства безработных: по мере того как крупное производство модернизируется, уволенные работники смогут сами создавать себе рабочие места. Высокий правительственный чиновник объясняет: «Львиную долю ВРП занимают отчисления крупных предприятий, вот и мы должны создавать для них удобную достаточно среду, безусловно! Мы встраиваем их во все наши крупные социальные и инфраструктурные проекты! Условно говоря, та же “Роснефть” построила новое здание для Института нефти и газа в Сибирском федеральном университете, т.е. они вовлечены достаточно активно в такую внутреннюю краевую жизнь. Но вместе с тем нужно понимать: по мере технологизации этих производств там будет продолжаться высвобождение персонала, следовательно, нам важно развивать малый и средний бизнес с точки зрения занятости».

Губернатор Пермского края О. Чиркунов является выходцем из команды прошлого губернатора Ю. Трутнева. Однако пермские респонденты подчеркивали, что при замене Трутнева Чиркуновым в 2004 г. в политике региона произошли существенные изменения. В отличие от Трутнева, Чиркунов никогда не выказывал претензий на занятие первого поста в государстве и не пользовался столь безоговорочной поддержкой регионального электората (пермяки, по словам экспертов, до сих пор тепло вспоминают бывшего губернатора). У Чиркунова есть бизнес-интересы в регионе (сеть супермаркетов). Общение с элитами выстраивается не по образцу Трутнева (образ «отца-основателя»), а исходя из задачи постоянного уравнивания различных групп интересов (образ «судьи-рефери»). Наличие личных экономических интересов в регионе, похоже, имеет некоторые полезные побочные эффекты в политике губернатора: его собственные коммерческие интересы совпадают с интересами малого и среднего бизнеса.

Губернатор Пермского края – единственный из рассмотренных нами глав регионов – явно отдает приоритет экономическому росту, а не поддержке социально незащищенных слоев. Это также отличает Чиркунова от его предшественника. Представитель правительства Пермского края отмечает, что «при прежнем губернаторе была системная продуманная

*политика, где было аккуратное и постепенное внедрение рыночных механизмов, менеджеральных элементов в социальную политику. Это было встраивание, гибрид. И эта политика достаточно неплохо работала. Но когда Чиркунов пришел к власти, модель социальной политики, разработанная при предыдущем губернаторе, была демонтирована. Нынешний министр социальной политики все меняет, у него вообще принцип “перетряхивать” всех чиновников как можно чаще». Главная цель Чиркунова, сообщает респондент, заключается в стимулировании и поддержке малого и среднего бизнеса. По словам правительственного чиновника, «правительство Пермского края и губернатор готовы поддерживать малый и средний бизнес, и делают это. И мы получаем ресурсы как краевые, так и федеральные для этого. Но деньги – это еще далеко не все. Нужно еще понимание самого руководителя... определенная позиция (у него есть люди, которые реализуют какие-то задачи и решают проблемы малого бизнеса) и большие желания и готовности создавать благоприятную атмосферу для малого бизнеса».*

Региональное правительство анонсирует в качестве приоритетной стратегии развития коммерциализацию государственных услуг. «*Наш губернатор с 2007 г. на встречах с бизнесом продвигает идею, которую недавно озвучил Медведев: что государство должно уходить из определенных сфер, оставлять ниши предпринимательству. И в том числе образования. И частные школы с районными должны быть на равных условиях. Бюджетные школы должны перестать полностью финансироваться из госбюджета, а должны переходить в формат экономных учреждений и получать госзаказ, за него бороться», – заявил нам правительственный чиновник. Та же политика распространяется на учителей и врачей: «У нас учителей и врачей очень много, это все бюджетники, а мы пытаемся отдать все в рынок. Мы приверженцы жесткой рыночной экономики – ведь наш губернатор из бизнеса».*

Правительство Пермского края считает, что сопротивление его экономической политике естественно и объяснимо. Чиновник, отвечающий за работу с человеческими ресурсами в крае, приводит метафору со зверем, выросшим в зоопарке и неспособным более жить на воле: «*Те, кто неэффективный – те против нашей политики. Ему тяжело в рынке. Я называю это зоопарком: было тепло, как бы кормят, не сытно, но каждый день. А теперь выпустите этого зверька на волю: он умрет!*». Правительство пытается повысить эффективность социальной политики, а не наращивать бюджетные выплаты. Говоря о стимулировании рождаемости, тот же чиновник отмечает: «*Мы хотим определить те социальные*

*гарантии, ту государственную поддержку, в которой женщина нуждается больше всего. Может, на этапе от 30 до 35 лет нужна психологическая поддержка, ипотечное кредитование, трудоустройство женщины после рождения второго ребенка. Нам ведь нужно, чтобы они рожали, ведь у нас демографический провал».*

Таким образом, губернаторы определяют баланс экономического развития и социальной защиты исходя из своих предпочтений, ресурсов региона и внутренних и внешних ограничений. Никто из губернаторов в исследуемых регионах не выбирает стратегию перехода к по-советски этатистской экономической и социальной политике. Аналогично ни один из губернаторов не решается полностью демонтировать механизмы государственного контроля и социальной поддержки. В каждом из регионов губернаторы стремятся работать с местным бизнесом, но не все делают это достаточно продуманно, создавая новые институциональные механизмы принятия решений. При реализации этих стратегий губернаторы, как правило, пользуются традиционными для российской политической культуры моделями «ручного управления», а не создают формальные институты представительства, не укрепляют парламентские институты и не обновляют структуры трехсторонних комиссий. По сути, губернаторы принимают стратегические решения, подобно тому, как это делается на национальном уровне во многих посткоммунистических государствах, где правители могут отказаться от поиска компромиссов с малым и средним бизнесом или с финансовыми группами, опасаясь потерять традиционный государственный контроль над экономикой и перераспределением благ<sup>11</sup>.

## **Институциональная среда регионов**

Прежде чем рассматривать региональные политические стратегии более подробно, опишем институциональную среду, в которой работают губернаторы, сосредоточив внимание на трех ее характеристиках. Первая характеристика среды – отношения регионов с федеральным центром. Вторая – бюджетные ограничения региональной власти. Третья – отношения региональных правительств с местным бизнесом и профсоюзами.

---

<sup>11</sup> Frye T. Building States and Markets after Communism. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

## *Отношения региона с федеральным центром*

В начале 1990-х годов многие налоговые инструменты, позволяющие влиять на социальную политику, были переданы от центра регионам. Централизация 2000-х годов ситуацию мало изменила. Таким образом, на протяжении почти двух десятилетий региональные бюджеты финансируют большую часть унаследованных от советского режима программ поддержки малоимущих: образование и здравоохранение; в значительной мере субсидируемое жилищно-коммунальное хозяйство; транспорт, отдых, уход за детьми, а также учреждения для нуждающихся (такие как дома престарелых и детские интернаты)<sup>12</sup>.

Многие из этих услуг осуществляются через государственные предприятия. Отказ от плановой экономики означал, что последние теряли возможность монопольно предоставлять услуги, а региональные и местные власти на тот момент не могли принять их предоставление на себя. В то же время, как отмечалось выше, сохранение социальной стабильности оставалось одним из основных приоритетов государственной политики. В результате и губернаторы, и местные элиты были заинтересованы в хороших отношениях с Москвой, поскольку такие контакты имели решающее значение для получения региональных субсидий и привлечения инвестиций<sup>13</sup>.

Стратегия, выбираемая губернатором для регионального развития, во многом зависит от того, является ли он «инсайдером» с сильными связями в местных политической и деловой элитах или «аутсайдером» (чаще называемом в русскоязычных исследованиях «варягом»<sup>14</sup>), назначенным в регион из Москвы или другого региона. В последние годы назначение аутсайдеров учащается в связи с реформой региональной власти, проводимой В. Путиным и Д. Медведевым<sup>15</sup>. В наших регионах два губернатора представляют собой инсайдеров и два – аутсайдеров-варягов.

Н. Белых является «аутсайдером» для Кировской области, несмотря на то, что многие его контакты и связи сосредоточены в соседнем реги-

---

<sup>12</sup> Remington T.F. The Politics of Inequality in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

<sup>13</sup> Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 118.

<sup>14</sup> Туровский Р.Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // Политика. 2009. № 2. С. 72–89; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

<sup>15</sup> Петров Н. Титков А. (ред.) Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. Московский центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2010.



оне (Пермском крае). До своего назначения на пост губернатора Кировской области он был лидером партии «Союз правых сил», а до этого работал в Администрации Пермского края. В Кировскую область он привез команду единомышленников. Однако, поскольку многие местные чиновники из команды бывшего губернатора остались на своих позициях, пространство для работы Н. Белых несколько ограничено. Трудности в работе усугубляются его откровенно либеральной, прорыночной ориентацией. Некоторые члены местной элиты отрицательно относятся к независимости Белых от Москвы. Учитывая депрессивное состояние региона, они предпочли бы иметь губернатора, готового на многие уступки московским элитам. Такой «покорный» губернатор, по их мнению, лучше справился бы с привлечением в регион финансовых ресурсов. Местный лидер бизнес-ассоциации сообщает: *«В чем должна состоять поддержка области в отношении предприятий? В разумном лоббировании государственного заказа. Если правительство лоббирует государственный заказ, то в цепочку межэкономических связей оказываются втянуты малое и среднее предприятие. И экономика начинает шевелиться. У нас этого нет».*

Губернатор Воронежской области А. Гордеев также был назначен извне. Ранее он был федеральным министром сельского хозяйства и вице-премьером правительства. Поэтому местные респонденты считают, что его ценные контакты в Москве приносят пользу региону. В отличие от Белых, он добился успеха в создании команды единомышленников в регионе, отчасти благодаря успехам в привлечении внешних инвестиций. Эксперт отметил: *«С фигурой нового губернатора многое связано... Впервые, с его приходом резко увеличилось число государственных инвестиций... У нас идут инвестиции в моногорода. Их не много, но есть. Есть и другие социальные проекты, федеральная трасса, мосты, перенос вокзала и ряд других федеральных проектов. Они стали активно выделяться при новом губернаторе. В Воронежской области один из самых высоких уровней государственного инвестирования».*

Губернатор О. Чиркунов является инсайдером, унаследовавшим управленческую команду Ю. Трутнева. Однако его стиль управления серьезно отличается от стиля предшественника. Он не пытается установить единоличный контроль над крупнейшими предприятиями и избегает конфликтов с региональной промышленной элитой. Вместо этого Чиркунов собрал вокруг себя команду единомышленников и умело, без серьезных ресурсных затрат, укрепил свой статус в регионе. Респонденты из биз-



нес- и экспертного сообщества часто восхищались его умением проводить политику, совпадающую с приоритетами Москвы, и в то же время сохранять традиционную самобытность и автономию региона.

Л. Кузнецов, губернатор Красноярского края, находится в аналогичном положении. Подобно тому как О. Чиркунов ранее был членом команды своего предшественника в Перми, так Л. Кузнецов тесно связан с окружением А. Хлопонина (он был первым заместителем губернатора до того, как Хлопонина назначили полпредом президента в созданном Северо-Кавказском федеральном округе, а также входил в совет директоров «Норильского никеля»). И Чиркунов, и Кузнецов унаследовали команду своих предшественников, поэтому могли не тратить время на наращивание собственных патрон-клиентских сетей. Оба имеют свой средний бизнес в управляемом регионе, что, похоже, заставляет их активизировать работу по улучшению бизнес-климата. Вполне возможно, что, подобно Чиркунову, Кузнецов запустит собственную программу стимулирования предпринимательства в Красноярске.

В результате до тех пор, пока губернатор показывает лояльность политическим приоритетам Москвы, у него есть значительная степень автономии в выборе своих собственных приоритетов в области социально-экономической политики и формирования собственной управленческой команды<sup>16</sup>.

### ***Бюджетные ограничения***

Все региональные правительства сталкиваются с финансовыми трудностями. Несмотря на то что регионы имеют собственные источники доходов<sup>17</sup>, почти все они получают бюджетные трансферты от федерального правительства. В бедных регионах, таких как Кировская область, федеральные трансферты составляют более половины регионального

---

<sup>16</sup> Подчеркнем, однако, что влияние губернаторов на региональные отделения федеральных ведомств, таких как прокуратура, полиция, служба безопасности, налоговые органы, и даже пожарные (МЧС), постоянно уменьшается. В рамках централизации федеральной власти, проведенной по инициативе В. Путина, региональные руководители этих структур были заменены на «варягов», которые, предположительно, были более лояльны Москве, чем местному политическому истеблишменту. Подробнее см.: Петров Н., Титков А. (ред.) Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. Московский центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2010.

<sup>17</sup> Большую часть этих доходов составляют налоги на прибыль с региональных предприятий, две трети собираемого индивидуального подоходного налога, а также прямой налог на транспорт.

бюджета<sup>18</sup>. Регионы также полагаются на добровольные (или не очень «добровольные») нерегулярные внебюджетные взносы предприятий, направленные на поддержку инфраструктуры, открытие новых социальных центров или спонсорство спортивных команд. Губернаторы могут по своему усмотрению снизить или ликвидировать налог на прибыль предприятий в регионе для привлечения инвестиций, и на практике используют эту возможность довольно широко.

Унаследованная от советского правительства обширная система социальных пособий и гарантий оказывает серьезную нагрузку на региональные бюджеты, особенно в бедных регионах. Все неденежные обязательства властей финансируются из бюджета, а это сотни скидок, льгот и бесплатных услуг, распространяющихся на бедные слои населения<sup>19</sup>. В Кировской области более трети населения получает то или иное социальное пособие. Высокоставленный представитель правительства в Кирове отмечает: *«Если Вы посмотрите бюджет Кировской области, – конечно, он имеет социальную направленность: процентов 60 – это расходы социальной сферы. Но в структуре этих расходов самое большое количество денег идет на систему соцобеспечения. То есть это поддержка престарелых, инвалидов, пенсионеров и т.д. Социальные выплаты, которые существуют в этой сфере – это самое большое количество средств. К сожалению, ни образования, ни культурных работников, ни здравоохранения там нет. Но это социальные обязательства государства, и оно обязано их выполнять. От этого никому не денешься»*. Попытка повысить эффективность социальной политики путем исключения из списка получателей той или иной социальной группы или монетизации льгот связана с серьезными политическими рисками. Как замечает представитель исполнительной власти в Перми: *«Пенсионеры у нас буйные. Кастроули будут бить, трамваи переворачивать. Они тут*

---

<sup>18</sup> По оценке Н. Белых, около 60%.

<sup>19</sup> В 2000 г. половина или более половины населения получили то или иное социальное пособие от государства. Министерство здравоохранения и социального развития дает приблизительные оценки в 65% населения. Исследование Всемирного банка доказало, что минимум 25% домохозяйств получают одну или несколько социальных льгот. По подсчетам правительства РФ, косвенно оцененная стоимость социальных выплат, льгот и пособий составляет около 20% ВВП, что соответствует размеру федерального бюджета. Это объясняет необходимость скорейшего перехода на систему неденежных льгот и максимального стимулирования населения к выходу на оплачиваемую работу. См.: Remington T.F. The Politics of Inequality in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 47–48, 64–65].

*бастовали, так они притащили автобус, перевернули и перегородили дорогу на АЗС. Они у нас так не умеют. Народ такой – терпят, а потом хватаются за топор».*

Часть респондентов отметила, что региональные правительства должны соблюдать баланс интересов между региональной столицей и сельской периферией. Масштабы проблемы хорошо иллюстрирует ситуация в Кировской области. По мнению Н. Белых, регион имеет 2000 населенных пунктов с численностью населения менее 10 жителей и 8000 – с менее чем 50 жителями. Есть сельские школы всего с одним или двумя учениками<sup>20</sup>. Предоставление социальных услуг на большой, но почти незаселенной сельской территории создает огромную нагрузку на региональные бюджеты. Однако попытки закрыть сельские школы и больницы сталкиваются с существенным политическим сопротивлением местного населения.

Вместе с тем некоторые эксперты полагают, что на региональном уровне бюджетные ресурсы идут не столько на поддержку беднейших слоев, сколько на обеспечение системы социальных льгот и создание рабочих мест для сотрудников постоянно растущего государственного сектора, зарплаты существенно превышают среднероссийские показатели. Воронежский предприниматель в качестве основной проблемы, стоящей перед бизнесом в России, назвал непомерно разросшийся бюрократический аппарат: *«Самая большая беда предпринимательства – огромное стадо муниципальных и государственных служащих, которое пасется и вытаптывает всю траву...».*

Респонденты отметили, что у региональных государственных служащих – в отличие от рядовых врачей и учителей – в последние годы наблюдался значительный рост оплаты труда. По данным Росстата, средняя зарплата региональных чиновников почти на две трети выше, чем средняя заработная плата по экономике, а в некоторых регионах разница составляет два и более раз<sup>21</sup>. Кроме того, численность самих государственных

---

<sup>20</sup> «Что может сделать в России один губернатор?». Публичная беседа с Н. Белых в цикле «От первого лица». Ведущая Т. Малкина (<http://www.polit.ru/article/2011/06/03/belykh1/>).

<sup>21</sup> В 2010 г. средняя заработная плата региональных чиновников (исполнительная власть) составляла 37400 руб. в месяц, или около 15 тыс. долл. в год по среднему номинальному курсу доллара к рублю за 2010 г. Средняя заработная плата по экономике в целом составила 22700 руб. в месяц, или около 9 тыс. долл. в год. Более того, в дополнение к базовому окладу государственные должностные лица имеют право на широкий спектр денежных премий и льгот. См.: Газета.ру. 29.03.2011 (<http://www.gazeta>).

ных служащих в России превышает четверть всего работающего населения<sup>22</sup>, а их зарплаты существенно превышают среднероссийские значения. В результате государственные служащие (чиновники) образуют значительную часть регионального среднего класса. Иными словами, *социальная политика в регионах состоит не столько в перераспределении доходов богатых в пользу бедных, сколько в перераспределении доходов более бедных к более богатым.*

### ***Отношения региональных правительств с местным бизнесом и профсоюзами***

Одним из важных элементов взаимодействия между губернаторами и бизнесом являются выборы региональных законодательных собраний. По мнению респондентов, эти выборы предоставляют бизнесменам возможность для лоббирования своих интересов (прежде всего путем вхождения в партийный список «Единой России»). Благодаря партийным спискам и открыто оговоренным возможностям лоббирования во всех четырех регионах бизнесмены оказываются широко представленной группой среди депутатов региональных законодательных органов. В Воронеже депутаты-бизнесмены составляют 59% от общего числа, в Кирове – 70%, в Красноярске – 29%, в Перми – 64%. Почти все являются высокопоставленными менеджерами или директорами фирм.

Что касается таких инструментов взаимодействия между властью и бизнесом, как трехсторонние комиссии, то подавляющее большинство экспертов говорили о них как о фактически несуществующих, «мистических» организациях. Респонденты называют несколько причин, блокирующих работу трехсторонних комиссий.

Во-первых, региональный бизнес состоит из групп с разными, порой конфликтующими интересами. Малый, средний и крупный бизнес различаются по потребностям и уровню автономии. Фирмы конкурируют

---

ru/financial/2011/03/29/3568845.shtml). Зарплаты работников бюджетной сферы индексировались ежегодно с 2004 г. (кроме 2010 г.) По состоянию на декабрь 2008 г. в России насчитывалось 17 млн работников бюджетной сферы, что составляло 25% в общем объеме занятых (68450 тыс. человек) См.: Polit.ru, 20 августа 2009 г. (<http://www.polit.ru/news/2009/08/20/2010ind/>).

<sup>22</sup> Зарплаты работникам бюджетной сферы индексировались ежегодно с 2004 г. (кроме 2010 г.) По состоянию на декабрь 2008 г. в России насчитывалось 17 млн работников бюджетной сферы, что в общем объеме занятых (68450 тыс.) составляло 25%. Polit.ru, 20 августа 2009 г. (<http://www.polit.ru/news/2009/08/20/2010ind/>).

за неформальные привилегии, достающиеся от власти. Бизнес-ассоциации борются между собой за новых участников и правительственную благожелательность.

Во-вторых, профсоюзы, как правило, еще слабее бизнес-ассоциаций. Слабость профсоюзов в какой-то мере связана с попытками региональных властей снизить протестный потенциал сотрудников крупных производств. Специалист по профсоюзному движению в Перми замечает, что усилиями власти на сильные профсоюзы оказывается давление, тогда как несуществующие фантомные структуры, в которых фактически не работают пермские служащие, участвуют во всех официальных комиссиях. Кроме того, сказывается высокая зависимость наемных работников от места работы, которое обеспечивает получение социальных гарантий. Наконец, клиентельные связи профсоюзных боссов с представителями государства спасают первых от возможной конкуренции при занятии постов. В результате, по мнению всех наших экспертов, в процессе принятия решений трехсторонними комиссиями интересы власти и бизнеса доминируют над интересами наемных работников<sup>23</sup>. Соглашения, которыми обычно заканчиваются заседания трехсторонних комиссий, являются заранее прописанными, а не достигаются в ходе дискуссий.

Впрочем, деградация трехсторонних комиссий не мешает власти и бизнесу во всех четырех регионах (в разной степени) поддерживать активные контакты<sup>24</sup>. В некоторых регионах бизнес вынуждают коммуницировать с властью только через бизнес-ассоциации, чтобы ускорить процесс выработки требований и достижения договоренностей. К примеру, в Воронежской области региональная Торгово-промышленная палата принимает активное участие в региональных совещаниях по планированию политик и разработке программных документов. В Красноярске вице-

---

<sup>23</sup> Ashwin S., Clarke S. Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition. New York and Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003; Clarke S. The Formation of a Labour Market in Russia. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999; Clarke S. The Development of Capitalism in Russia. L.: Routledge, 2007; Connor W.D. Tattered Banners: Labor, Conflict, and Corporatism in Postcommunist Russia. Boulder, CO: Westview, 1996; Remington T. The Politics of Inequality in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

<sup>24</sup> Яковлев А.А., Голикова В.В., Зудин А.Ю. Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России // *Общественные науки и современность*, 2011. № 3. С. 26–36; Зудин А.Ю. Достроить систему. Бизнес-ассоциации нуждаются в презумпции доверия // *НГ-сценарии*. 2011. 15 февраля.

спикер краевого Законодательного собрания рассказывал нам о настойчивом привлечении бизнес-ассоциаций к региональному планированию: «... *значительная доля усилий краевой власти тратится сейчас на то, чтобы их собрать и организовать хоть какой-то с ними диалог. Но это происходит с большим трудом. С большим трудом!*».

Регионом с наиболее активными консультациями между бизнесом и властью является Кировская область, где губернатор Н. Белых целенаправленно проводит обсуждения региональной политики с местным бизнесом и где бизнес-ассоциации наиболее развиты. Все эксперты от правительства и бизнеса говорили о высокой эффективности этих консультаций. Участие в выработке политических решений частично институционализировано: руководители Вятской торгово-промышленной палаты и Совета хозяйственных руководителей принимают участие в заседаниях правительства с правом совещательного голоса. По словам эксперта от правительства Кировской области, представители бизнес-ассоциаций *«включены в процесс подготовки решений на всех этапах, на этих предварительных этапах они уже доказывают свое предварительное мнение, и мы меняем свои наброски, какие-то свои предложения. Поэтому на поверхность айсберга уже выходит согласованное с ними мнение»*. В некоторых случаях роли меняются, и представители правительства принимают участие в заседаниях ассоциации<sup>25</sup>.

С точки зрения правительства, привлечение бизнес-ассоциаций к выработке решений не только знакомит бизнес с правительственными намерениями, но и заставляет компании выполнять свои обязательства перед налоговыми органами (сообщая им адекватные данные о фактической заработной плате) и вносить свой вклад в социальные проекты региона. *В обмен на это бизнесу предоставляется возможность влиять на содержание политических решений*. Представители бизнеса привели несколько примеров существенного воздействия предпринимательских ассоциаций на политику региона (протест против повышения тарифов на электроэнергию, изменение процедуры назначения судей местных арбитражных судов, успешная борьба за государственные гарантии кредитов для бизнеса во время экономического кризиса 2008–2009 гг.). Глава спонсируемого правительством Центра развития предпринимательства в Пермском крае называет отношения власти и бизнеса взаимовы-

---

<sup>25</sup> Такая же практика была институционализирована на федеральном уровне, где РСПП и ФНПР было предоставлено право участвовать в заседаниях правительства. Polif.ru. 2011. 11 января.

годными: *«Я считаю, что такие клубные вещи очень эффективны. Мы их, конечно, эксплуатируем, потому что они приходят решать свои дела, а мы из них выуживаем: чего бы им хотелось, как они видят это, как они относятся к этому и т.д. Мы их эксплуатируем в своих целях, но здесь достигается, я считаю, обоюдное удовлетворение».*

Тем не менее часть респондентов, представляющих государство и бизнес, выступили с критикой сложившейся модели взаимодействия между властью и бизнесом. Правительственные чиновники жалуются на отсутствие инициативы со стороны бизнес-организаций, тогда как бизнес не устраивает формальная, декоративная повестка дня. Депутат законодательного собрания Красноярского края замечает: *«Даже политическая история края последних 20 лет показывает, что наш малый и средний бизнес – он очень разобщен, он не консолидирован, поэтому нельзя говорить, что кто-то здесь агрегирует, артикулирует интересы малого и среднего бизнеса. Более того, к сожалению, сам этот бизнес пока в России в целом так устроен, что он не понимает, что ему нужно какое-то представительство своих интересов». В результате, когда губернатор оказывается действительно заинтересованным в серьезных дискуссиях с бизнесом, построить доверительные отношения крайне сложно. «Даже те возможности, которые для бизнеса создаются краевой властью, им далеко не всегда используются. И это конечно удивительно!».*

Представитель исполнительной власти из Перми добавляет: *«Вы знаете, даже наши круглые столы – это не совсем дискуссии. Я ни разу не была на нормальном круглом столе, где был бы нормальный диспут. Каждый отчитывает свое скорее. Отчитали банки, организаторы этого стола. А так, чтобы была настоящая дискуссия, не имела счастья на таких бывать».*

Правительственные чиновники часто выражали свое разочарование тем, что бизнес, как правило, предпочитает критиковать политику, а не предлагать свои варианты ее проведения. Представитель правительства Кировской области замечает: *«Мнения артикулируют, намерены делать, но это большой путь от озвучивания собственных сугубо частных интересов, к интересам более общим. Все идет за кем-то – реакция на события, сами инициативу не проявляют. Как формируется повестка дня – обычно правительство принимает какое-то решение, а бизнес на это реагирует. Но не наоборот».*

Со своей стороны, представители бизнеса приводили достаточное количество примеров игнорирования их интересов региональным руко-



водством. Бизнесмен из Воронежа замечает: «...*есть большая разница между тем, что декларируется, и тем, что есть внизу. Эта разница происходит из-за чего: наверх идут одни реляции, а на самом деле все по-другому. То есть нет связи снизу вверх*». Бизнесменам хорошо известно, что правительство приглашает их к обсуждениям и встречам, если хочет получить дополнительное финансирование собственных финансовых проектов. Бизнесмены, входящие в ассоциации, отмечают, что финальные решения бизнес-ассоциаций могут вступать в противоречие с мнением мелких и средних членов, и представлять не полный спектр деловых интересов, а позицию нескольких крупных фирм.

Почти во всех случаях представители бизнеса жаловались на отсутствие открытого доступа к информации о проводимой политике, на крайнюю нестабильность институциональной среды. На просьбу охарактеризовать бизнес-климат в своем регионе один респондент ответил: «*Это даже не климат, это туман какой-то!*». Со своей стороны, представители правительства критиковали информационную безграмотность предпринимателей. По мнению чиновников, бизнес зачастую не знает о многих формах поддержки, предоставляемой региональным правительством: «*Достучаться до каждого предпринимателя очень сложно. Все возможности получить информацию у них есть*». Во всех четырех регионах существуют интернет-сайты, подробно объясняющие суть и задачи программ поддержки. Это, конечно, усиливает и без того односторонний характер связи между правительством и бизнесом, но преодолевает некоторые физические и организационные барьеры для диалога между ними. Интернет-активность региональных властей помогает заполнить информационный вакуум, о котором говорило большинство наших респондентов. Однако до сих пор недостаточная информационная открытость региональной исполнительной власти – особенно в отношении ее стратегических планов и целей – является серьезным препятствием для развития бизнеса.

Таким образом, отношения региональной власти с бизнесом и наемными работниками опираются не столько на формальные политические институты, сколько на неформальные практики и интернет-технологии. Успешность существования неформальных практик ставит вопрос о необходимости глубоких изменений в формах работы региональных властей. Консультаций, проводимых ad hoc и выступающих субститутами формальных институтов, явно не достаточно для полноценного представления всех организованных интересов и их участия в разработке



региональной политики. Между тем губернаторам разовые контакты и веб-услуги пока что кажутся более предпочтительными, чем развитие публичных структур взаимодействия, которое неизбежно поставило бы процесс принятия решений в значительно более жесткие рамки и усилило подотчетность власти региональным группам интересов.

Важно, однако, иметь в виду, что одной из причин такого положения является низкая сплоченность бизнес-ассоциаций. Учитывая барьеры, препятствующие коллективным действиям, и негативное отношение власти к активизму формальных институтов участия, руководители бизнес-ассоциаций предпочитают не привлекать потенциал своих организаций для решения возникающих проблем. Подменяя формальные институты представительства интересов неформальными личными контактами, бизнес оказывается не в состоянии отказаться от навязываемых властями «социальных проектов».

В той же логике действуют и профсоюзы – даже относительно сильные: их лидеры предпочитают «в неформальной обстановке» договариваться с властями и воздерживаться от открытого и организованного социального протеста.

## **Дилемма губернатора: экономический рост vs перераспределение**

Все четыре региональных правительства склонны к выбору стратегии экономического роста без существенного сокращения расходов на социальные нужды. В таких богатых регионах, как Пермь или Красноярск, где большое количество предприятий осталось конкурентоспособным после распада СССР, губернаторы решают стоящие перед регионом экономические и социальные проблемы с помощью привлечения внешних инвестиций и разрабатывая новые производства. Эта политика позволяет повысить налоговые поступления и создать рабочие места для тех, кто был уволен с устаревших производств<sup>26</sup>.

---

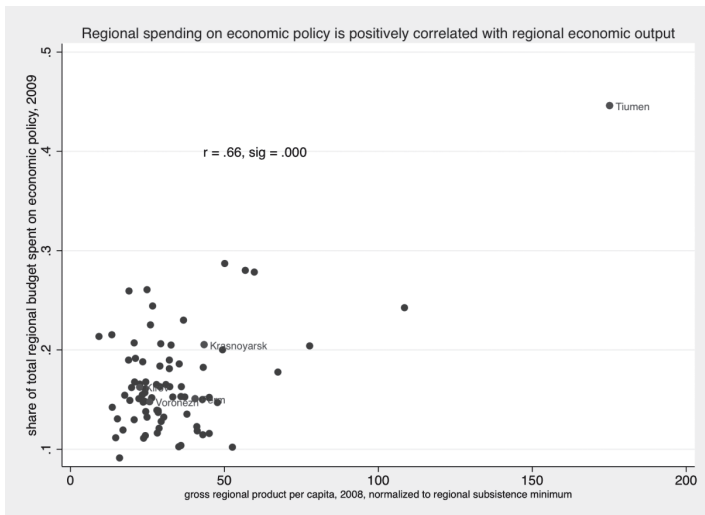
<sup>26</sup> Однако не все инвестиции благожелательно встречаются населением. Развитие экологически опасных производств сталкивается с протестами гражданского общества. Так, в Пермском и Красноярском краях имели место массовые акции протеста против открытия вредных производств, способных обеспечить рабочими местами экономически депрессивные районы.

Бедные регионы, вроде Воронежа или Кирова, с более старым населением, сконцентрированным в сельской местности, и неприбыльными предприятиями, непривлекательными для иностранных инвесторов, вынуждены отдавать предпочтение тактике перераспределения. Их усилия по сохранению дорогостоящей системы социальных обязательств и поддержке местных предприятий ложатся бременем на местных налогоплательщиков.

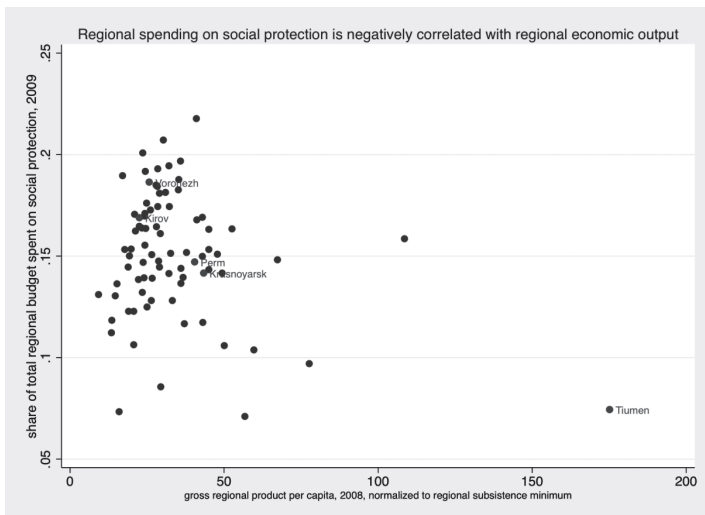
Чем богаче регион, тем большую часть бюджета он способен отдать на меры по поддержке регионального бизнеса без ущерба для своих обязательств по социальной защите: *положительная корреляция между валовым региональным продуктом на душу населения и долей областного бюджета, отводимой на «экономическую политику»*, достаточно четко просматривается.

Рассчитанный по данным 73 регионов России коэффициент корреляции Пирсона между долей бюджета, выделяемой на экономическую политику, и скорректированным валовым региональным продуктом (ВРП) на душу населения составляет 0,57 ( $\text{sig} = 0,0000$ ), а корреляция между долей бюджетных расходов на социальную политику и ВРП является слабо отрицательной ( $r = -0,27$ ,  $\text{sig} = 0,016$ ). Нашу гипотезу о негативной зависимости между инвестициями в экономику и социальными расходами подтверждает сильная отрицательная корреляция между долей бюджетных ассигнований, выделяемых на все формы социальных расходов (включая образование, здравоохранение и социальную защиту), и расходами на поддержку экономики ( $r = -0,68$ ,  $\text{sig} = 0,0000$ ). В пользу этой гипотезы говорит и значимая (хотя и более слабая), негативная корреляция между экономическими расходами и расходами на социальную защиту ( $r = -0,42$ ,  $\text{sig} = 0,0001$ ) (см. рис. 1–4).

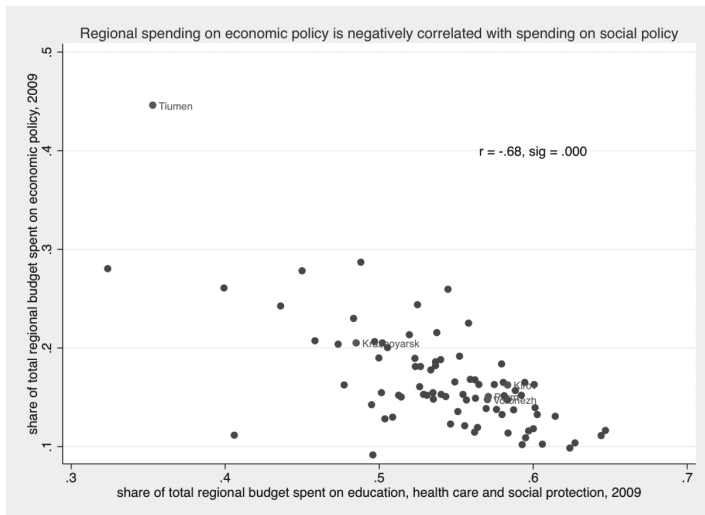
Кросс-региональная отрицательная корреляция между долей бюджетных расходов на экономическую и социальную поддержку подтверждает, что в каждом регионе губернаторы сталкиваются с проблемой повышения благосостояния уязвимых слоев за счет бизнеса и экономически активного населения. Однако в более богатых регионах эта проблема стоит не так остро. Гораздо более слабая связь между социальными расходами и региональным развитием, чем между экономическими и социальными расходами, говорит о том, что даже в более бедных регионах губернаторы могут выбирать стратегии, основанные не только на состоянии экономики, но и на их собственных приоритетах, меняя «заданную» модель бюджетных расходов.



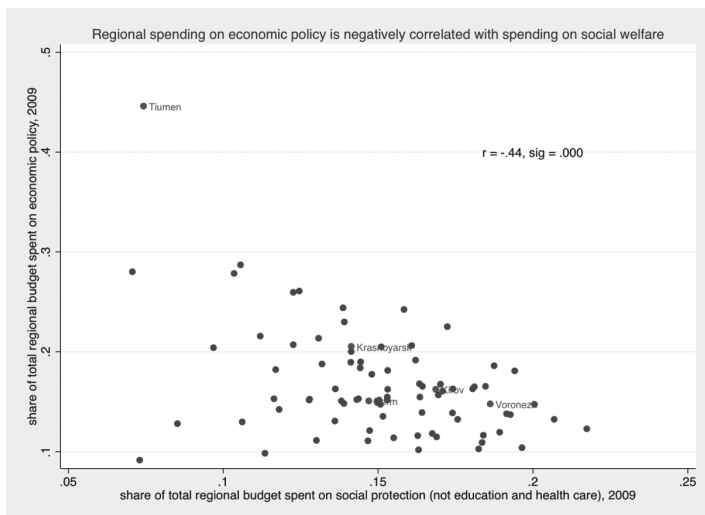
**Рис. 1.** ВРП на душу населения и доля регионального бюджета, расходуемая на программы стимулирования экономического роста



**Рис. 2.** ВРП на душу населения и доля регионального бюджета, расходуемая на программы социальной защиты населения



**Рис. 3.** Доля регионального бюджета, расходуемая на программы стимулирования экономического роста, и доля, расходуемая на образование, медицинское обеспечение и социальную защиту



**Рис. 4.** Доля регионального бюджета, расходуемая на программы стимулирования экономического роста, и доля, расходуемая на социальную защиту (не включая расходы на образование и медицинское обеспечение)

Правительства по-разному стремятся разрешить дилемму между социальной поддержкой и экономическим развитием. Во всех четырех регионах региональные правительства стремятся перевести коммунальное обслуживание на коммерческую основу. Например, в некоторых регионах поощряется развитие частных медицинских клиник и частных школ, поскольку это может частично удовлетворить спрос на качественное обслуживание, не предоставляемое государственными учреждениями с низкой ресурсной обеспеченностью. Неформальные практики поддержки коммерциализации государственного сектора выражаются в негласном одобрении региональным правительством так называемого двойного совмещения: врачи и учителя, работающие на полную ставку в государственных учреждениях, компенсируют низкий доход возможностью работать в частном секторе (иногда – на площадке тех же самых госучреждений).

Губернатор Чиркунов анонсировал в качестве одного из политических приоритетов в регионе возможность коммерциализации образовательных услуг. По мнению профессора политологии Пермского университета, губернатор *«и сейчас рассуждает в основном как бизнесмен. У него основной глагол – “продать”*. *“Продать, продать, продать”*. *Даже когда в прошлом году он поздравлял нас с Годом науки (у нас бывают такие губернаторские приемы), и хотя у него была подготовленная речь, он, видимо, как-то стукнулся и сказал: “Надо научиться продавать мозги”*. *И это его так вдохновило, что он это повторил раз пять на протяжении своей довольно короткой речи. Поэтому народ, который его не сильно любит, говорит, что у него психология лавочника»*.

По сути, региональные власти создают сильные экономические стимулы для перехода бюджетных работников в теневую экономику. Коррупционные практики становятся залогом выживания специалистов в бедных или отдаленных районах, и региональным властям гораздо выгоднее переложить ответственность за их поддержку на плечи налогоплательщиков. Таким образом складывается довольно устойчивая ситуация: бюджетные работники используют мощности и фонды государственных учреждений для ведения частной практики, а налогоплательщики, несущие двойную финансовую нагрузку, не имеют возможность выбрать что-то третье, так как в маленьких населенных пунктах чаще всего крайне низка конкуренция между поставщиками подобного рода услуг. Как заметил заместитель председателя правительства Пермского края, в деревне *«врач-хирург чувствует себя полубогом, потому что до*

*ближайшей другой больницы много километров. К нему придут в любом случае, не знаю, кто решится с ним спорить или конфликтовать. Он может себе это позволить».* Представитель законодательной власти в Красноярске отмечает, что сама идея перевода на платную основу базовых государственных услуг имеет как минимум одно серьезное препятствие: отсутствие квалифицированных кадров в областях медицины и образования. Долгие годы существования за счет «недобровольного спонсирования» со стороны родителей школьников и родственников пациентов перенесло бюджетников в теневую, серую зону региональной экономики, снизило между ними конкуренцию и препятствовало их профессиональному росту. По его мнению, приравнивать сегодняшних региональных врачей и учителей по эффективности и производительности к европейским и американским докторам некорректно: «...было время, в 1999 и 2000 г. когда в Красноярском крае заработная плата не выплачивалась бюджетникам по полгода, люди привыкли зарабатывать на жизнь: учителя с родителей, врачи с больных. Сейчас все получают, зарабатывают, но качество от этого не улучшилось. Могу привести пример по своему округу: когда я перевожу статус поселения с сельского на городской, то бюджетники начинают получать заработную плату на 25% большую, но качество от этого не улучшается. То есть люди считают, что они работают достаточно хорошо, что за свою работу должны получать больше. Более того, привычка тянуть деньги с родителей и больных осталась. Поэтому я не знаю, как это платное [переход на платное образование или здравоохранение] повлияет...».

Другим примером попытки использовать социальную политику для целей экономического развития является программа (в том числе инициированная президентом Д. Медведевым), направленная на выплату единовременного пособия по безработице, позволяющего безработным открыть собственный малый бизнес. Вице-губернатор, отвечающий за социальную политику в Кирове, объяснил, что: «программа поддержки бизнеса в рамках сферы, которой занимаюсь я – людям предлагается получить те деньги, которые считаются пособием по безработице на год вперед. И да, это помогает. Люди открывают, сервисы, маникюрные салоны. Субсидии на открытие своего дела».

Субсидирование жилья, коммунальных и прочих общественных услуг имеет ряд нежелательных последствий, в том числе создает предпосылки для формирования культуры бедности и зависимости от государства. Депутат от «Единой России» в законодательном собрании Красноярско-

го края отмечает: *«Давайте признаем, что это проблема сейчас всей страны. Проблема в том, что у нас сейчас слишком много социальных субсидий... У нас слишком много социальных программ, которые помогают людям, с оплатой ЖКХ, например. Строительство жилья для малоимущих, ветхого жилья. Ветхое жилье у тех, кто не занимается им! У нас эти программы действуют, мы строим дома, но переезжают бродяги, а нормальных людей, которые тоже живут в муниципальном жилье и реально стараются его содержать, не переселяют, потому что их жилье неветхое и по федеральному закону их переселять не положено. Хотя по справедливости нужно было бы тех людей, которые реально живут, реально работают переселять в новое жилье, а не тех, которые просто рожают и пьют...».*

Здесь обнаруживается важнейшая проблема, порожаемая самой логикой назначения социальных выплат: *создание антистимулов для бедных семей.* Если малоимущая семья тратит все доступные ей ресурсы на поддержание минимально приемлемого уровня жизни, то ей не выплачиваются субсидии: ее жилье не признается ветхим, а воспитываемые ей дети не признаются неблагополучными. Если же малоимущая семья предпочитает выбирать стратегию иждивенчества, позволяет своему жилью ветшать и не вкладывает ресурсы в воспитание и обучение детей, она скорее получает региональную социальную поддержку<sup>27</sup>.

Чем богаче регион, тем больше субсидий он способен дать бедным семьям, тем острее дилемма: работать за минимальную заработную плату или получать от государства сопоставимую по размерам денежную компенсацию, сопровождаемую неденежными льготами. Неудивительно, что бедные семьи предпочитают наиболее легкий для них способ существования. Об этом говорит эксперт из Перми: *«Вы возьмите любую газету. Меня поразило то, что в глубинке, в районах где-то полоса,*

<sup>27</sup> Этот же феномен наблюдался в другом исследовании, проводимом авторами этой статьи. В ходе сильных природных пожаров, которые бушевали в России летом 2010 г., серьезно пострадали жители почти 100 деревень. Часть жителей, дома которых загорались, старалась потушить пожар своими силами, а часть – не занималась тушением, зачастую сознательно (дом был слишком ветхим, и спасти его было бессмысленно; сами семьи были неблагополучными и не имели нужных ресурсов для тушения пожара). В результате федеральная программа поддержки коснулась тех жителей, которые дали своим домам сгореть (конечно, имеется в виду ситуация, в которой потушить пожар было возможно), а те жители, которые сумели отстоять свои дома, остались без компенсаций (Lazarev Y., Sobolev A., Soboleva I., Sokolov B. Trial by Fire: a Natural Disaster's Impact on Attitudes toward the Government in Rural Russia. Series: Political Science, WP BRP 04/PS/2012).

*а где-то полполосы вакансий. Представляете? Я удивился. А это показатель. Самый пик кризиса. И это где-то на Севере, в каком-то небольшом городе, типа Добрянки. Я был просто поражен. “Требуется, требуется, требуется”. И при этом в Службе занятости очереди. Люди приходят туда и регистрируются. Чего ты регистрируешься?! Вот тебе здесь, здесь и здесь можно найти работу. А они регистрируются и сидят дома. И получают 4 тысячи. И я понимаю логику этих людей: зачем идти работать за тысячу, если можно ничего не делать за 4 тысячи?».*

С другой стороны, субсидии от регионального правительства получают не только бедные или маргинализованные слои, но и местный бизнес. Экономический кризис 2008–2009 гг. усилил зависимость бизнеса от региональной поддержки, субсидий и кредитов. Федеральное финансирование распределялось регионами на программы поддержки занятости, стимулирование предпринимательства и субсидирование предприятий, пострадавших от экономического спада. Чиновник, отвечающий в Кировской области за разработку программ поддержки предпринимательства, отмечает: *«Безусловно, программы есть, порядка 42 млн областных денег было выделено на поддержку малого бизнеса, принято законодательство в пользу поддержки малого бизнеса, привлечены федеральные деньги, но, по большому счету, это несильно помогло».* Бизнес-сообщество давит на губернаторов, настаивая на снижении тарифов на электроэнергию и ставок аренды офисных площадей. Административное вмешательство в предоставление коммунальных услуг не решает, однако, принципиальной проблемы крайней неэффективности монополий и тарифного ценообразования. В бедных областях (например, Кировской), значительно дешевле и менее политически затратно использовать административный контроль для ограничения роста тарифов, не реформируя устаревающую советскую инфраструктуру и не переходя на новую систему управления.

Региональные власти часто предлагают снизить налоги на бизнес для стимулирования инвестиций и поддержки регионального производства. Руководитель отдела по развитию предпринимательства в Красноярском крае объясняет: *«Мы освобождаем по приоритетным видам деятельности предпринимателей от каких-то региональных налогов: от транспортного налога, налога на недвижимость и т.д. Есть радикальные предложения, в том числе депутатов Законодательного собрания, которые возглавляют у нас большое отделение предпринимателей, вооб-*



*ще освободить малый и средний бизнес от всех налогов на какой-то период, как это было сделано в Германии. Пусть они сначала разовьются, а дальше, если они выживут, встанут на ноги и начнут активно развиваться, то тогда решать уже вопрос по налогообложению. Пока такой позиции у руководства нет».*

Во всех четырех регионах предпринимаются усилия по стимулированию экономического развития на местном уровне через конкурсы, в которых могут принять участие представители местного самоуправления. В соответствии с этой программой, муниципалитеты пишут проекты планового развития, выигрывают гранты и отчитываются по ним. Успешное выполнение проекта приводит к дополнительному финансированию. Депутат Краевого законодательного собрания из Красноярска отмечает: *«Должна быть политика: если ты лучше работаешь, ты больше получаешь. У нас есть в этом отношении в крае очень хорошая программа грантовой политики. Была введена еще во времена Хлопонина [бывшего губернатора. – Прим. авт.]. Гранты на благоустройство, гранты по объектам образования, культуры... То есть эта программа реально стимулирует людей, тех, которые хотят работать. Поэтому сейчас можно спокойно приехать и, если начинают жаловаться, что чего-то нет, то спрашивать, написал ли он грант. Хотите работать – получите. То есть как раз должны быть стимулирующие мероприятия, которые будут стимулировать людей работать».*

В Перми программа грантов для муниципалитетов использует комбинацию регионального и федерального финансирования для поощрения проектов, которые будут стимулировать предпринимательство. В Кирове, для реализации идеи Н. Белых о стимулировании самоорганизации гражданского общества, власть использует две программы. В рамках одной из них города проводят референдумы по взысканию налогов для спонсирования конкретных общественных проектов (например, строительство рекреационной зоны). Областной бюджет удваивает собранную сумму. В программе участвуют более половины городов области. Другая программа проводится при поддержке Всемирного банка. Местные органы власти проводят собрания и выделяют наиболее важные цели развития местного сообщества. Для каждого выделенного приоритета разрабатывается бизнес-план и определяются способы осуществления. Во многих случаях проект предполагает предоставление заявки на грант в областной бюджет, из которого в случае одобрения субсидируется до 85% стоимости проекта. Как объясняет Н. Белых, *«собственно, само со-*

*участие граждан в абсолютном выражении незначительно, но оно принципиально важно, чтобы не было ощущения халявы*<sup>28</sup>.

## Заключение

Исследование, проведенное на основании 60 экспертных интервью с представителями региональной политической и экономической элиты, показало: региональные правительства не делают однозначного выбора ни в пользу «шведской», ни в пользу «американской» экономической модели. С одной стороны, губернаторы следуют общероссийскому тренду на повышение налогов и высокий уровень социальных расходов. С другой стороны, в каждом из изученных регионов управленцы пытаются поддержать региональный бизнес, в том числе и налоговыми компенсациями (во многом под давлением бизнес-ассоциаций). В бюджетных расходах довольно сложно выделить чистых доноров или реципиентов. Формальные социальные обязательства региональных властей распространяются и на социально незащищенные слои, и на бизнес. Региональные власти чаще проводят *гибридные стратегии регионального развития*, объединяя некоторые черты старого социалистического формата (например, административное определение тарифов, авторитарное принятие некоторых политических решений, попытки захвата бизнеса через введение чиновников в бизнес-ассоциации) с элементами неокорпоративизма (создавая и контролируя структуры, с помощью которых бизнес-интересы получают доступ к разработке политики).

Некоторые – сравнительно богатые – регионы используют классические инструменты либеральной рыночной экономической политики: вводят более низкие налоги и стремятся к малому перераспределению, стимулируют перевод государственных услуг в частный сектор. Гибридная модель социальной политики в регионах позволяет избежать радикальных и потенциально дестабилизирующих решений и мер, а в бедных регионах – относительно безболезненно отказаться от универсальной системы социального обеспечения, постепенно вводя элементы рыночной конкуренции за трудовые и социальные услуги. В то же время гибридная

---

<sup>28</sup> «Что может сделать в России один губернатор?». Публичная беседа с Н. Белых в цикле «От первого лица». Ведущая Т. Малкина (<http://www.polit.ru/article/2011/06/03/belykh1/>).

стратегия является дорогостоящей, поскольку провоцирует коррупцию, предоставляет чиновникам и бюджетным работникам широкие возможности для ухода в теневую экономику, а также *подталкивает к иждивенчеству не только бедные слои (как в стандартном варианте просоциальной политики), но и бизнес.*

Региональные органы власти, как и российское правительство в целом, находятся в стратегически сложной ситуации. Создание благоприятных условий для инвестиций происходит за счет ресурсов, необходимых для других целей, в частности для перераспределения в пользу социально зависимых слоев населения или для субсидий и гарантий по кредитам, которые позволяют местным фирмам выживать в сложных экономических условиях. Уменьшение доли государственных расходов в экономике за счет снижения налоговой нагрузки на капитал могло бы вызвать увеличение инвестиций и создать почву для долгосрочного экономического роста. Однако краткосрочные меры, на которые идет правительство для выполнения данных социальных обязательств, реанимации упадочной промышленности и замены изношенной советской инфраструктуры, дорого обходятся бюджету.

Перераспределительная дилемма ставит региональную власть перед выбором между поддержкой *политически лояльных групп* (маргиналы, получающие максимальный эффект от редистрибуции; государственные служащие; работники государственных корпораций), увеличивающей бюджетные обязательства и препятствующей региональному экономическому развитию; и поддержкой *независимых и потенциально оппозиционных групп* интеллигенции и малого и среднего бизнеса.

По нашим наблюдениям, *региональные власти фактически не решают этой дилеммы, поскольку перераспределительные меры, проводимые в рамках гибридной стратегии, приносят экономически перспективные результаты не бедным и не бизнесу, а служащим государственного сектора.* Неполная собираемость налогов<sup>29</sup>, неэффективность государственного управления коммунальными услугами и трудности перевода их на коммерческую основу<sup>30</sup>, а также слабость финансовых рынков обостря-

<sup>29</sup> 36 регионов России (44% от общего числа), согласно минимальным оценкам Центра экономических исследований «РИА-Аналитика», имели налоговую задолженность от 10 до 20% бюджетов в успешном по собираемости 2010 г. ([http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating\\_regions\\_2011.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2011.pdf)). А. Дворковичем давались более жесткие оценки: несобираемость – 30% налогов в среднем по регионам (<http://www.lenta.ru/news/2011/11/21/burden/>).

<sup>30</sup> Подробнее о вопросах и проблемах управления коллективной собственностью см.: Polischuk L.I., Borisova E.I. Performance Assessment of Russian Homeowners Associations:

ют перераспределительные конфликты. Единственным политическим победителем в результате гибридной перераспределительной стратегии становится региональная власть, группы, приближенные к государственным корпорациям, и региональные чиновники.

Региональные власти страдают от тех же институциональных ловушек, что и правительства постсоветских стран. Из всех общественных групп, сформировавшихся за 20 лет новой экономической и политической системы, наиболее сильной способностью к коллективным действиям обладает малый и средний бизнес. Бизнес-ассоциации достаточно эффективны на федеральном и региональном уровнях в достижении своих политических целей. Правительства обращаются к ним за советом, информацией и поддержкой, в то время как бизнес-ассоциации пытаются влиять на политику. Тем не менее на региональном и на федеральном уровне эффективность бизнес-ассоциаций серьезно ограничена<sup>31</sup>.

Исследования развитых индустриальных демократических государств показывают, что потенциал коллективного действия бизнеса, как правило, больше там, где рабочие лучше организованы и больше ориентированы на обеспечение представительства своих интересов<sup>32</sup>. Российские работодатели, однако, обладают большой свободой в отношении условий заключения трудовых договоров с отдельными наемными работниками. Риск увольнения за активную профсоюзную работу снижает стимулы работников и препятствует их объединению и организации. Тем самым у бизнеса не создается серьезных стимулов для того, чтобы стать эффективным коллективным актором. В свою очередь, фрагментированный характер профсоюзов и бизнес-ассоциаций позволяет государству свободно диктовать свои правила и оставаться доминирующим игроком в процессе выработки экономической и социальной политики.

---

The Importance of Being Social: препринт WP10/20120/01. Сер. «Научные доклады лаборатории институционального анализа». М.: ГУ ВШЭ, 2010; Полищук Л.И., Борисова Е.И., Пересецкий А.А. Управление коллективной собственностью в российских городах: экономический анализ товариществ собственников жилья // Вопросы экономики. 2010. № 11. С. 115–135.

<sup>31</sup> Яковлев А.А. и др. Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики. М.: МОНФ, 2010. Т. 219.

<sup>32</sup> Iversen T., Stephens J.D. Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation // Comparative Political Studies. 2008. Vol. 41. No. 4–5. P. 600–637; Iversen T., Soskice D. Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century // World Politics. 2009. Vol. 61. No 3. P. 438–486].

Отсутствие институционализированной конкурентной среды создаст вокруг регионального правительства своеобразный вакуум – информационный, институциональный, коммуникационный. Постоянное изменение государством правил игры не позволяет бизнес-ассоциациям и объединениям граждан вести постоянные эффективные переговоры. Изолированное от общества государство не может *институционально* гарантировать внешним и внутренним партнерам сохранность их долгосрочных инвестиций (она обеспечивается в основном персональными гарантиями и личными обязательствами, а также принятием чиновника регионального правительства в бизнес-ассоциацию в качестве «гаранта»). В результате на региональном уровне складывается устойчивая ситуация, характеризующаяся низкой производительностью, низким уровнем безопасности труда, в которой ни рабочие, ни предприниматели не могут быть уверены, что инвестиции в человеческий капитал или фонды предприятия, имеющие долгосрочный характер, действительно окупятся.

Решение перераспределительной дилеммы возможно в тех регионах, где бизнесу легче организовать коллективное действие. Уровень экономического развития региона здесь не столь важен: пример Кировской области показывает, что открытая политика губернатора позволила даже в бедном регионе сформировать сильные бизнес-ассоциации, стимулирующие развитие производства и выход кировской продукции на внешние рынки (во многом, впрочем, из-за проблем с внутренним спросом). Еще одна задача региональных и федеральных властей – законодательное упрощение работы профсоюзов. Восстановление трехсторонних комиссий могло бы способствовать выработке совместных направлений работы по финансированию региональных планов развития, стимулированию инвестиций в развитие инфраструктуры, улучшению регулирования рынка труда, созданию учебных программ, адаптирующих работников к новым производственным технологиям.

Такая стратегия могла бы смягчить перераспределительный конфликт и переориентировать экономическую поддержку с государственных служащих на частный сектор и малоимущие слои. В настоящее время, однако, у региональных властей нет политических стимулов для инвестиций в долгосрочное институциональное развитие; так что претворение в жизнь подобной политики противоречит их интересам.

## Литература

Гонтмахер Е.Ш. К вопросу о реформе обязательного медицинского страхования: стиль, суть и альтернатива // SPERO–2010–№13 – [http://spero.socpol.ru/docs/N13\\_2010\\_04.pdf](http://spero.socpol.ru/docs/N13_2010_04.pdf).

Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России. Проблемы и тенденции переходного периода. М.: Либроком, 2009.

Зубаревич Н.В. Социальные и инвестиционные приоритеты в межбюджетных отношениях центра и регионов на стадии выхода из кризиса: доклад, представленный на XII Международной научной конференции «Модернизация экономики и общества». М., ВШЭ. 6 апреля 2011 г. <http://regconf.hse.ru/uploads/.doc>.

Зудин А.Ю. Достроить систему. Бизнес-ассоциации нуждаются в презумпции доверия // НГ-сценарии. 2011. 15.02.2011.

Петров Н., Титков А. (ред.) Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. Московский центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2010.

Полищук Л.И., Борисова Е.И., Пересецкий А.А. Управление коллективной собственностью в российских городах: экономический анализ товариществ собственников жилья // Вопросы экономики. 2010. № 11. С. 115–135.

Туровский Р.Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // Полития. 2009. № 2. С. 72–89.

Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М.: Аспект Пресс, 2010.

Шевяков А. Мифы и реалии социальной политики // Общество и экономика. 2009. № 7. С. 99–116.

Шкаратан О.И. Социальная политика. Ориентир – новый средний класс // Общественные науки и современность. 2006. № 4. С. 39–53.

Яковлев А.А. и др. Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики. М.: МОНФ, 2010. Т. 219.

Яковлев А.А., Голикова В.В., Зудин А.Ю. Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России // Общественные науки и современность. 2011. № 3. С. 26–36.

Ashwin S., Clarke S. *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition*. New York and Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003.

Clarke S. *The Formation of a Labour Market in Russia*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.

Clarke S. *The Development of Capitalism in Russia*. L.: Routledge, 2007.

Connor W.D. *Tattered Banners: Labor, Conflict, and Corporatism in Post-communist Russia*. Boulder, CO: Westview, 1996.

Cook L.J., *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007.

Frye T. *Building States and Markets after Communism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. (eds.) *Making and Breaking Democratic Transitions*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield. 2003.

Haggard S., Kaufman R.R. *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

Hanson P. *Federalism with a Russian Face: Regional Inequality, Administrative Capacity and Regional Budgets in Russia*, London: Chatham House Russia and Eurasia Programme, Royal Institute of International Affairs, 2003.

Hanson P., Bradshaw M. (eds.) *Regional Economic Change in Russia*. Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2000.

Iversen T., Soskice D. *Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century // World Politics*. 2009. Vol. 61. No. 3. P. 438–486.

Iversen T., Stephens, J.D. *Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation // Comparative Political Studies*. 2008. Vol. 41. No. 4–5. P. 600–637.

Lazarev Y., Sobolev A., Soboleva I., Sokolov B. *Trial by Fire: a Natural Disaster's Impact on Attitudes toward the Government in Rural Russia*. Series: Political Science, WP BRP 04/PS/2012.

Polischuk L.I., Borisova E.I. *Performance Assessment of Russian Homeowners Associations: The Importance of Being Social: препринт WP10/2010/01. Сер. «Научные доклады лаборатории институционального анализа»*. М.: ГУ ВШЭ, 2010.

Remington T.F. *The Politics of Inequality in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.

Reuter O.J. Elite Appointments in Electoral Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. The manuscript. Columbia University, 2011, May.

Ross, C. Federalism and Democratisation in Russia. Manchester and New York: Manchester University Press, 2002.

Ross C. (ed.) Regional Politics in Russia. Manchester and New York, Manchester University Press, 2002.

Sharafutdinova G. Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev // *Publius*. 2010. Vol. 40. No. 4. Pp. 672–696.

Zubarevich N. Social Welfare Reforms in Russia: Regionalization without Federalism. Paper presented at conference on Challenges, Dynamics and Implications of Welfare Regime Change in a Comparative Perspective: A Dialogue between Post-Soviet and East Asian Scholars. 2009, Feb. 6–7. University of Toronto, Toronto, Canada.



**Governor's Dilemmas: Economic and Social Policy Trade-Offs in the Russian Regions :**

Working paper WP14/2012/02 [Text] / I. V. Soboleva, T. F. Remington, A. S. Sobolev, M. Y. Urnov ; Higher School of Economics. – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2012. – 44 p. – 50 copies.

On the basis of in-depth case studies of four Russian regions, Kirov and Voronezh oblasts and Krasnoyarsk and Perm' kraia, the trade-offs among social and economic policy at the regional level in Russia are examined. All four regional governments seek to develop entrepreneurship while preserving social welfare obligations and improving compensation in the public sector. Richer regions have a greater ability to reconcile social commitments with the promotion of business. Regions differ in their development strategies, some placing greater emphasis on indigenous business development and others seeking to attract federal or foreign investment. Governors have considerable discretion in choosing their strategy so long as they meet basic performance demands set by the federal government such as ensuring good results for United Russia. In all four regions, governments consult actively with local business associations whereas organized labor is weak. However, the absence of effective institutions to enforce commitments undertaken by government and its social partners undermines regional capacity to use social policy as a basis for long-term economic development.

*Препринт WP14/2012/02*

*Серия WP14*

*Политическая теория  
и политический анализ*

И.В. Соболева, Т.Ф. Ремингтон, А.С. Соболев, М.Ю. Урнов

**Дилеммы губернатора: экономические и социальные компромиссы в ходе перераспределительной политики**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,6  
Усл. печ. л. 2,55. Заказ № . Изд. № 1505

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»  
Тел.: (499) 611-24-15