

ПО ГОРЯЧИМ СЛЕДАМ

Стратегии взаимодействия бизнеса и власти в регионах: кейс Владимирской области
СТРАТЕГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ В РЕГИОНАХ: КЕЙС
ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Духновский Ф.А.³

Автор на основе экономических показателей региона и интервью с крупными представителями бизнеса, руководителями бизнес-ассоциаций Владимирской области выделяет несколько стратегий, присущих бизнесу в регионе при взаимодействии с государством. Для бизнеса во Владимирской области во многом характерно или полное игнорирование государства (в основном это касается малого бизнеса), или «делегация», то есть участие бизнеса в общественных и экспертных обсуждениях, тесное взаимодействие с Заксобранием через представителей деловых ассоциаций. У этого есть множество причин, но ключевые – это слабость крупного бизнеса в регионе (его мало, и его прибыль сокращается), расхождения в способах управления и достижения инвестиционной привлекательности региона между губернатором и представителями бизнеса, сложные отношения губернатора с федеральной властью (из-за чего в регионе почти нет крупных инфраструктурных проектов). В целом это укладывается в теорию Коэна, Гранта и Вилсона о стратегиях взаимодействия бизнеса и желания бизнеса выбрать стратегию в зависимости от своих масштабов.

Ключевые слова:

Стратегии бизнеса, инвестиционная привлекательность, взаимодействие бизнеса и власти

³ Духновский Федор Алексеевич, стажер-исследователь НУЛ Исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ

Российские регионы отличаются по своим ресурсам, политической и экономической ситуации, характеру бизнеса. Это, в том числе, актуально и для взаимодействия бизнеса и власти. Богатство разнообразных практик позволяет полнее проверить теории и применить их к реальности, удостоверившись в их правильности или опровергнув их. Коротко отметим, что большинство теорий рассматривают взаимодействие государства и бизнеса в рационалистской и конструктивистской парадигмах [8]. Затронем чуть подробнее возможные стратегии бизнеса при взаимодействии с государством. Авторы выделяют пять категорий [8]:

1) Отказ (или отрицание) – это стратегия, при которой бизнес старается всеми силами уклониться от взаимодействия с государством и влияния государства на него.

2) Беспомощность – эту стратегию авторы называют типичной для бизнеса, особенно в случае небольших предприятий. Она подразумевает восприятие государства как угрозу, от которой не получается избавиться и приходится смириться.

3) Делегация – стратегия, при которой бизнес осознает и признает влияние государства на себя, и объединяется в ассоциации для более эффективного взаимодействия (так как поодиночке эффективное взаимодействие не представляется возможным).

4) Страховка – в этом случае фирма в частном порядке выступает донором для какого-либо политического актора, получая взамен возможность быть выслушанной в нужный момент.

5) «Многосоставность» – применение всех подходов в зависимости от ситуации.

Андрей Яковлев в своей статье «The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture?» рассматривает две основные стратегии российского бизнеса: изоляция от государства и тесное сотрудничество [1]. Стратегия изоляции выражена в

интернационализации, что позволяет снизить риски захвата бизнеса за счет ухода в другую юрисдикцию. Стратегия сотрудничества, ввиду развития бизнес-ассоциаций, позволяет эффективней отстаивать и продвигать отраслевые интересы. Хилман, Зардкои и Бирман доказывают, что фирмы, успешно взаимодействующие с государством, «стоят» больше [5]. Также они оперативнее получают информацию о грядущих изменениях, что снижает риски неопределенности. В дополнение к обычным стратегиям (таким как лоббирование, участие во встречах, подготовка докладов) авторы предлагают фирмам стратегию «персонального обслуживания», то есть наличие постоянного лоббиста из числа членов органов государственной власти. Дэвид Коэн, рассматривая как американские практики взаимодействия бизнеса и власти повлияли на европейские практики, отмечает, что именно американским фирмам, а не европейским государствам пришлось адаптироваться к выстраиванию отношений [3]. Основные усилия фирм, тем не менее, также были направлены на представителей в Брюсселе.

Рассмотрим подробнее зарубежные практики. В статье Джуди Сутз описываются взаимоотношения между университетами, индустрией и государством. Она заключает, что важным условием для построения эффективного взаимодействия является понимание и заинтересованность сторон в достижении совместного успеха [6]. Хилман и Кейм в своей работе указывают, что в развитых демократиях взаимодействия между государством и бизнесом часто институционализированные [4]. Это позволяет легче изучить, как именно они происходят, и какие механизмы использует бизнес для влияния на государственные решения. Авторы рекомендуют бизнесу отправлять своих представителей в парламентские структуры, что, по их мнению, повышает эффективность донесения информации бизнеса до

государства. Линда Вэйс, рассматривая как устроено взаимодействие государства и бизнеса в Восточной Азии [7], выводит теорию «управляемой взаимозависимости», когда государство и бизнес развиваются рука об руку, расширяя возможности друг друга. Кент Колдер, концентрируя свое внимание на Японии [2], отмечает, что японские фирмы (особенно те, кто страдал от низкой прибыли) использовали бывших чиновников, нанимая их на работу, как способ давления на японское правительство. Чиновники, зная структуру и используя свои старые связи, помогали фирмам получать более «безопасные» государственные контракты, что увеличивало эффективность и прибыльность этих фирм.

Разговор о Владимирской области стоит начать прежде всего с обзора состояния региона, правовой и политической ситуации в нем. С 2018 г. губернатором Владимирской области является Владимир Владимирович Сипягин, родившийся в 1970 г. (возраст 50 лет) в Харькове. Политическая карьера началась с приезда в Москву и поступления в РАНХиГС, где Сипягин учился на программе "Государственное муниципальное управление". Затем жизненная траектория Сипягина поворачивается во Владимирскую область, где он был избран депутатом Заксобрании области, возглавив комитет по аграрной политике, природопользованию и экологии. Комитет Сипягин возглавлял с 2013 по 2018 г., параллельно являясь помощником депутата Государственной Думы В.С. Золочевского, который до 2013 г. являлся координатором регионального отделения ЛДПР. В 2016 г. Сипягин баллотировался в депутаты ГД, но проиграл, заняв 3-е место в округе с результатом 10,05%. Пост губернатора он пытался занять несколько раз: в 2013 г. баллотировался на пост, но занял 3-е место, проиграв единоросу Светлане Орловой. Но в 2018 г. конъюнктура изменилась: в ходе выборов в два тура Сипягин одержал

победу над давним оппонентом, став губернатором области.

Из карьерной траектории Сипягина очевидны два фактора: Владимир Владимирович - варяг; политические амбиции распространялись не только на губернаторский пост, но и там, где была федеральная партийная поддержка. Партийная поддержка для Сипягина - не только добавление политического веса, но и часть позиционирования: губернатора во многом охарактеризовали как скандалиста (приписывая имидж Жириновского).

Отметим также правовую ситуацию в регионе. Законодательство Владимирской области, регулирующее вопросы взаимодействия бизнеса и власти субъекта, неоднозначно. Существуют как позитивные, так и негативные моменты. Большая часть негативных тенденций проистекает все-таки из федерального законодательства, к примеру, из ФЗ №44 который критикуется как юридическим, так и бизнес-сообществом. В результате несовершенств вышеупомянутого закона, все больше контрактов выигрывают крупные игроки извне, а местный малый бизнес не может с ними конкурировать. Также существует проблема финансирования регионов, когда большая часть налоговых поступлений направляется в федеральный бюджет, минуя региональный, что приводит к тому, что у субъектов РФ и муниципалитетов - нехватка средств в распоряжении. Ввиду этого даже благоприятные для бизнеса программы не могут быть осуществлены в той мере, в какой необходимо на местном уровне.

В качестве положительных аспектов законодательства можно отметить ряд постановлений, направленных на субсидирование бизнеса в той или иной сфере. К примеру:

1) Постановление от 14 февраля 2020 г. № 4 "Об утверждении Порядка предоставления субсидий на стимулирование развития приоритетных подотраслей агропромышленного комплекса и развития малых форм хозяйствования в рамках Государственной

программы развития агропромышленного комплекса Владимирской области".

2) Постановление от 14 февраля 2020 г. № 3 "Об утверждении Порядка предоставления субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства по отдельным отраслям растениеводства и животноводства в рамках государственной программы развития агропромышленного комплекса Владимирской области".

3) Постановление от 13 февраля 2020 г. № 2 "Об утверждении Порядка предоставления субсидий из областного бюджета в рамках основного мероприятия "Воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов" Государственной программы развития агропромышленного комплекса Владимирской области".

Однако негативно можно оценить Постановление от 11 февраля 2020 г. № 63 «О Порядке оценки надежности банковской гарантии, поручительства, предоставляемых в обеспечение исполнения обязательств принципала по государственной гарантии Владимирской области». Оно вызывает множество вопросов с юридической точки зрения. Некоторые положения дублируют нормы федерального законодательства, что может к проблематичности иностранных инвестиций. Крупные проекты очень часто заключаются и реализуются по английскому праву, либо же гарантом выступает иностранный крупный банк. В свою очередь, данное постановление делает невозможным участие крупных иностранных банков. Ввиду текущего мирового кризиса и нестабильности банковской системы вкупе с налоговыми нововведениями, можно ожидать того, что многие банки могут закрыться или просто не смогут выполнить обязательства по независимой гарантии.

По состоянию на 31 марта 2020 г., по данным Департамента имущественных и земельных отношений администрации Владимирской области, организации и предприятия имеют долг перед бюджетом в размере 36 134 530 рублей, что в целом

можно оценить, как небольшую задолженность. Однако проблема состоит в том, что большая часть данного долга висит на постоянных неплательщиках.

В результате пандемии коронавируса губернатор Владимирской области издал несколько распоряжений, в результате которых прекратили функционирование почти все предприятия города. Причины этого вполне понятны, однако каким образом покрыть убытки предприятий за время вынужденного закрытия и не допустить разорения огромного количества организаций? Колоссальные убытки, которые терпит бизнес, не будут полностью возмещены, а в результате того, что процедура банкротства приостановлена на ближайшие 6 месяцев, бизнес будет умирать в агонии.

Президент РФ Владимир Путин подписал федеральный закон, в соответствии с которым мораторий на плановые проверки малого бизнеса будет действовать до 31 декабря 2020 г.. Безусловно подобные меры помогут немного сгладить потери бизнеса, снизить коррупционную активность надзорной системы. Однако в долгосрочной перспективе остаются проблемы а, именно, огромное количество норм, закрепленных в самых разных актах, множество ГОСТов и САНПИНов, действующих еще с советского времени и сильно устаревших.

Стоит отметить, что разработка новых КоАП РФ и ПКоАП приведет лишь к ухудшению ситуации. В проекте нового КоАП РФ административная ответственность для представителей бизнеса в виде штрафа усилена без экономического на то обоснования. Так, по 27-ми позициям штрафы для ИП, юридических и должностных лиц увеличиваются в несколько раз. Например, согласно законопроекту, штраф для указанных лиц за нарушение санитарно-эпидемиологических требований вырос в 20 раз, а если такие требования нарушены в сфере обучения и отдыха детей – в 70 раз. При нарушении требований

промышленной безопасности штраф увеличен в 20 раз, за нарушения в таможенной сфере – в 15 раз. Вместе с тем ответственность по большей части нарушений должностных лиц госорганов осталась неизменной или смягчена, а наказание за невнесение информации в Единый реестр проверок, администрируемый прокуратурой, исключено. Однако даже если проекты КоАП РФ и ПКoАП будут приняты в текущем виде, их негативное воздействие можно обойти разработкой и принятием регионального КоАП.

Проанализируем активность бизнес-ассоциаций в регионе. **РСПП** - Региональное объединение работодателей «Ассоциация работодателей и товаропроизводителей Владимирской области». На сайте в разделе «деятельность» никакой информации не публикуется. Согласно плану на 2019 г., Ассоциация должна была: проводить разного рода просветительские мероприятия (семинары по тематикам, например, семинар по налогообложению); участвовать в экономических форумах и в комиссиях на разного рода конкурсах. Но последняя новость на сайте ассоциации – 28 октября 2019 г. о том, что состоялось отчетное мероприятие ассоциации, на котором рассказали о кадровых изменениях. Руководителем был избран Русаковский Алексей Михайлович – генеральный директор ООО «Группа компаний «ВЭМЗ», заместитель генерального директора по стратегическому развитию ОАО «Российский электротехнический концерн» («Русэлпром»), депутат Законодательного собрания Владимирской области.

Опора России – Владимирское областное отделение. При организации действует Центр юридической защиты бизнеса, который оказывает правовую поддержку предпринимателям. Председатель местного отделения вошла в состав рабочей группы по разработке мер поддержки малого и среднего бизнеса в рамках текущей кризисной ситуации.

Отделение проводит бизнес-завтраки с предпринимателями региона с целью развития экосистемы предпринимательства региона через обмен опытом по актуальным вопросам развития бизнеса. Но представители власти на этих бизнес-завтраках не заявлены. Также действует комитет по развитию женского предпринимательства, его задачи: Популяризация и тиражирование успешных бизнес-проектов женщин предпринимателей из различных отраслей (услуги, образование, дети и т.д.); помощь в формировании стартового капитала для бизнеса (гранты, субсидии), а также в получении иной существующей господдержки; реализация образовательных программ для действующих и начинающих женщин-предпринимателей, менторство. Женское предпринимательство действительно активно пропагандируется и развивается в регионе, в том числе усилиями «Опоры России».

Деловая Россия – Владимирское региональное отделение. Отделение выступало с инициативой снижения налогообложения. «С принятием поправок налоговая нагрузка для бизнеса, работающего по «упрощенке», снизится до 30%. Высвободившиеся средства субъекты МСП смогут инвестировать в развитие своего бизнеса. Данные изменения благоприятно скажутся на предпринимательском климате нашего региона», – уверен руководитель регионального объединения Александр Субботин, который входит в экспертную группу по трансформации делового климата. Он в целом активно выступает с инициативами, направленными на снижение нагрузки на бизнес и регулирование местного законодательства. Также при отделении действует Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» во Владимирской области».

Торгово-промышленная палата в регионе активно проводит выставки и ярмарки, активно занимается консультацией местного бизнеса по правовым вопросам и помощью с поиском

и проверкой деловых партнеров. Для членов ТПП обеспечивается поддержка репутации и имиджа бизнеса через «внесение в негосударственный Реестр российских предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации и за рубежом (Реестр надежных партнеров)». Также представители ТПП участвуют в работе общественных советов и комиссий. Одним из важных аспектов деятельности ТПП для улучшения инвестиционного климата является защита прав предпринимателей: «ТПП РФ принимает на рассмотрение обращения предпринимателей по вопросам нарушения их прав, оказывает содействие в решении вопросов, указанных в этих обращениях. Кроме того, специалисты торгово-промышленных палат осуществляют тесное взаимодействие с аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации в рамках рассмотрения жалоб и обращений предпринимателей на ненормативные правовые акты, решения или действия должностных лиц, нарушающие права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности».

Исходя из этого краткого обзора, мы можем сделать некоторые выводы: в регионе низкий уровень активности местного отделения РСПП (не обнаружено никакой публичной информации хоть о какой-либо деятельности отделения). Местное отделение Опоры России достаточно активно, но большая часть работы нацелена на поддержку именно «женского предпринимательства» и участие в общественных советах и экспертных группах. Отделение Деловой России пытается через законодательные инициативы повлиять на местный деловой и инвестиционный климат путем снижения налогов и усовершенствования местного законодательного регулирования деятельности бизнеса. Торгово-

промышленная палата предоставляет наиболее широкий спектр услуг для местного бизнеса, но не занимается активной законотворческой деятельностью. Все организации (кроме РСПП) готовы предоставлять правовую помощь местному бизнесу.

В ходе исследования были опрошены следующие представители власти и бизнес-сообщества: депутаты местного Заксобрания, представители местного административного аппарата, отвечающие за развитие бизнеса в регионе, уполномоченный по правам предпринимателей, руководители и заместители руководителей местных отделений организаций «Опора России», «Российский союз промышленников и предпринимателей», «Деловая Россия» и «Торгово-промышленная палата», руководители и владельцы местного малого и среднего бизнеса. Респондентам задавались вопросы о том, как именно они взаимодействуют друг с другом, как устроена поддержка МСП в регионе, какие действия предпринимала местная администрация для поддержания и развития инвестиционного климата, какие существуют административные барьеры. Целью опросов было определить общий характер отношений между бизнесом и властью в регионе, а также выделить стратегии, которую используют разные акторы для взаимодействия и продвижения своих интересов.

В ходе анализа интервью было выявлено, что чаще всего бизнес использует или стратегию «отрицания», или стратегию делегации. В одном случае была выбрана стратегия «страховки», когда руководитель фирмы стал депутатом местного Заксобрания, чтобы защитить свои интересы и использовать статус для лоббирования своих интересов и интересов лояльных ему компаний.

Рассмотрим подробнее подходы именно бизнес-ассоциаций, так как они, представляя разные сегменты бизнеса, могут показать все разнообразие GR-стратегий в регионе. Начнем с ассоциации, которая должна представлять крупный

бизнес региона – Российский союз промышленников и предпринимателей. Ключевая проблема ассоциации и проблема с взаимодействием с властью – отсутствие, де-факто, крупного бизнеса в регионе. Тяжелое экономическое положение и не всегда удачные для бизнеса решения руководства региона не способствуют развитию крупных предприятий. Говоря о действиях администрации, респондент отмечала, что «мы [представители крупного бизнеса], конечно, были очень недовольны тем, что администрация так вот себя ведёт». Была отмечена невовлеченность губернатора и низкая «политическая сила», неспособность региональной администрации развивать промышленность из-за нехватки компетенций и лоббистской силы на федеральном уровне. Стратегия крупного бизнеса выстраивается через прямое взаимодействие с властью, губернатором, мэрами местных городов. Во время пандемии руководители предприятий коммуницировали напрямую с высшими чиновниками через различные чаты. В целом поведение крупного бизнеса во Владимирской области не отличается от поведения «стандартного» крупного бизнеса.

Торгово-промышленная палата в регионе также активно взаимодействует с властью. Но основная линия взаимодействия – через Законодательное собрание, куда на каждое заседание приглашается представитель от Палаты. Это взаимодействие, по словам респондентов, достаточно эффективное, Торговая палата региона даже имеет свой отдельный закон «О торгово-промышленной палате Владимирской области». «Мало того, два года назад законодательным собранием был принят закон о ТПП в Владимирской области. Достаточно мало регионов, которые имеют подобный закон. Это долго готовилось, и осуществлено, поэтому мы имеем право вносить законодательные инициативы, исходя из этого закона, касающегося предпринимательской деятельности и так

далее», – так описывается взаимодействие с властью руководством ТПП. Еще одна точка взаимодействия – общественные и консультационные советы, в которых представители палаты также активно участвуют. Однако, если смотреть на реальные последствия этого взаимодействия, его вряд ли можно назвать успешным. Бизнес не получил полноценной поддержки в больших масштабах (чтобы было актуально и обсуждалось в период пандемии), даже в случае с кредитами.

«Опора России», представляющая в основном малый бизнес региона, в основном старается кооперироваться с другими ассоциациями и использовать их ресурс для решения своих проблем. В основном «Опора» пользуется поддержкой и ресурсом местной Торгово-промышленной палаты. Представители «Опоры» также есть в общественных советах, однако их отличает то, что «Опора» активнее работает с исполнительной властью, а не с законодательной. Взаимодействие в период пандемии в основном осуществлялось через «экономический штаб», с помощью которого напрямую доносилась позиция до большинства руководителей департаментов, вице-губернаторов и контрольно-надзорных органов. Свою стратегию «Опора» в целом характеризует как прагматичную: «Мы смотрим на то, кто реально может помочь. ... В общем-то мы стараемся напрямую в политических дрязгах не принимать участие. Также нам без разницы, какая это партия».

Наконец, «Деловая Россия» в регионе скорее пользуется личным ресурсом ее руководителя, нежели какой-то организационной структурой или поддержкой. При этом отделение представляет собой очень узкую группу предпринимателей (порядка 20 предприятий), критерии отбора которых непрозрачны. При обсуждении стратегии взаимодействия с властью респондент сразу обозначил, что использует собственное избрание депутатом,

вхождение в различные общественные и экспертные советы (и то, что он их возглавляет), личные контакты с депутатами и чиновниками как ресурс для решения вопросов бизнеса. У этого персоналистского подхода есть свои позитивные стороны, однако неясно, насколько он устойчив к смене фигуры, ведь ассоциация потеряет весь свой капитал после того, как руководитель уйдет.

Выводы

Для бизнеса во Владимирской области во многом характерно или полное игнорирование государства (в основном, это касается малого бизнеса), или «делегация», то есть вовлечение бизнеса в общественные и экспертные обсуждения, тесное взаимодействие с Заксобранием через представителей деловых ассоциаций. Как уже отмечалось, ключевыми причинами сложившейся ситуации являются слабость крупного бизнеса в регионе, расхождения во взглядах на управление и достижение инвестиционной привлекательности региона между губернатором и представителями бизнеса, сложными отношениями губернатора с федеральной властью, в силу чего в регионе почти нет крупных инфраструктурных проектов. В целом это укладывается в теорию Коэна, Гранта и Вилсона о стратегиях взаимодействия бизнеса и стремлении бизнеса выбирать стратегию в зависимости от своего размера - малый, средний или крупный.

Список литературы

1. Andrei Yakovlev. The evolution of business - state interaction in Russia: From state capture to business capture? <https://doi.org/10.1080/09668130600926256>
2. Calder, Kent E. "Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship." *Comparative Politics*, vol. 21, no. 4, 1989, pp. 379-403. JSTOR, www.jstor.org/stable/422004.
3. Coen, D. (1999). The Impact of U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationship. *California Management Review*, 41(4), 27-44. <https://doi.org/10.2307/41166008>
4. Hillman, A., & Keim, G. (1995). International Variation in the Business-Government Interface: Institutional and Organizational Considerations. *Academy of Management Review*, 20(1), 193-214. doi:10.5465/amr.1995.9503272003
5. Hillman, A.J., Zardkoohi, A. and Bierman, L. (1999), Corporate political strategies and firm performance: indications of firm-specific benefits from personal service in the U.S. government. *Strat. Mgmt. J.*, 20: 67-81. doi:10.1002/(SICI)1097-0266(199901)20:1<67::AID-SMJ22>3.0.CO;2-T
6. Judith Sutz, The university-industry-government relations in Latin America, *Research Policy*, Volume 29, Issue 2, 2000, Pages 279-290. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399000669>
7. Linda Weiss. Governed interdependence: Rethinking the government-business relationship in East Asia. <https://doi.org/10.1080/09512749508719160>
8. Political Science: Perspectives on Business and Government. David Coen, Wyn Grant, and Graham Wilson. *The Oxford Handbook of Business and Government*. P. 2. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199214273.003.0002

STRATEGIES OF INTERACTION BETWEEN BUSINESS AND GOVERNMENT IN THE REGIONS: THE CASE OF THE VLADIMIR REGION

Fedor Dukhnovskiy – research assistant at the laboratory for business communications research.

The author, based on the economic indicators of the region and interviews with major business representatives, heads of business associations of the Vladimir region, identifies several strategies inherent in business in the region when interacting with the state. Business in the Vladimir region is largely characterized by either complete disregard for the state (mainly for small businesses), or "delegation", that is, business participation through public and expert discussions, close interaction with the Legislative Assembly through representatives of business associations. There are many reasons for this, but the key ones are the weakness of large businesses in the region (there are few of them, their profits are declining), discrepancies in the ways of managing and achieving the investment attractiveness of the region between the governor and business representatives, the difficult relationship between the governor and the federal government (which is why there are almost no major infrastructure projects in the region). In general, this is embedded in the theory of Coen, Grant, and Wilson about business interaction strategies and the habit of businesses to choose a strategy based on their scale.

Key words

Business strategies, investment attractiveness, interaction between business and government