

*С. Н. ИГНАТОВА, О. Б. БОЖКОВ*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА СЕЛЕ**

В статье рассматривается взаимодействие и противостояние институтов местной власти и предпринимательства на селе. Многолетние исследования показали важную роль такого взаимодействия для стабилизации состояния сельских территорий. Оба института прошли путь реформирования в 1990–2000-х годах. Дается анализ, насколько отвечает сложившаяся в современной России конфигурация данных институтов потребностям российского общества, как эта конфигурация выглядит и как различные институты координируют свою деятельность. Успешность предпринимательской активности в сельском хозяйстве по преимуществу определяется стратегией руководства района (и области) в отношении этой отрасли, а также человеческим и социальным капиталом самих руководителей предприятий. Все это сопровождается консервацией протосоветских норм и практик взаимодействия различных институтов, когда их субъекты лишены реальной самостоятельности. Ни местное самоуправление, ни сельский предприниматель так и не обрели независимости от влияния властных структур различного уровня.

*Ключевые слова:* сельские территории, органы местной власти, предпринимательство, институты.

### **Введение**

Любые социальные трансформации сопровождаются изменениями социальных, экономических, политических институтов общества. Изменения эти могут быть стремительными или медленными, глубокими или поверхностными, содержать стимулы для дальнейшего движения или воспроизводить элементы прежней системы. Двадцать пять лет с начала реформирования институциональной структуры страны — достаточный срок, чтобы подвести некоторые итоги. В статье мы остановимся на проблемах функционирования двух значимых общественных институтов — местной власти и предпринимательства, их взаимодействии и противостоянии на примере практик таких взаимоотношений в рамках сельского социума и их роли в преобразовании российского села. Анализ практик согласования интересов института местной власти и института предпринимательства на локальном

уровне крайне важен для понимания институциональных структур, сложившихся к настоящему моменту, и перспектив их дальнейшего развития. Каждый из этих институтов подвергся существенным видоизменениям за прошедшие годы: менялась нормативная база, выстраивались новые правила и условия деятельности. Однако общепризнанным является факт незавершенности данных процессов: все реформы местного самоуправления и местного администрирования не достигли своей цели, а институт предпринимательства подвергается жесточайшему давлению как со стороны государства, так и действующей нормативно-правовой базы. Полученные выводы основываются на результатах многолетних исследований (2004–2009) периферийных сельскохозяйственных районов Нечерноземной полосы РФ (исследования проводились в семи районах Тверской, Новгородской, Вологодской и Ленинградской областей РФ)<sup>1</sup>. Выводы, сделанные нами, оказались крайне близки к результатам других исследователей, работавших в разные периоды времени в других регионах страны, что подтверждает выявленные тенденции.

### **Трансформация института местной власти**

Институт местного самоуправления — один из самых многострадальных в российском обществе. Такое количество реформ и мелких изменений, пожалуй, не пережил ни один другой. Было три крупных волны преобразований, отмеченных принятием федеральных законов или целевых программ, ни одна из которых до конца не была реализована<sup>2</sup>. Организационно структура уровней власти практически

---

<sup>1</sup> В рамках проектов РГНФ № 04–03–00367 «Сельские руководители среднего и низового звеньев в условиях кардинальных социально-экономических и политических реформ» и № 07–03–00571 «Социально-культурные факторы процесса трансформации современной российской деревни (на материалах Северо-Западного региона РФ)». В ходе реализации названных выше проектов проводились социологические экспедиции по деревням четырех субъектов РФ (Тверская, Новгородская, Вологодская и Ленинградская обл.). Было проведено сплошное интервьюирование руководителей районных администраций, управлений или отделов сельского хозяйства, глав сельских поселений, руководителей и собственников сельскохозяйственных предприятий, расположенных на обследуемых территориях. База данных состоит из 175 глубинных интервью.

<sup>2</sup> Начало преобразований было заложено Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.). В нем определялось понятие, система, основные принципы местного самоуправления, его первичный уровень, регулировались вопросы, связанные с созданием экономической основы местного самоуправления, вводился институт коммунальной собственности, детально определя-

не изменилась, по сути она воспроизвела себя полностью, изменились лишь названия. Например, взаимодействие района и сельского поселения в настоящий момент складывается в следующую схему, мало отличающуюся от схемы взаимодействия в советский период времени (см. табл. 1 и 2). Содержательные изменения на уровне законодательства огромны: заявлены разграничения функций на всех уровнях представительной и исполнительной власти, а также финансовая самостоятельность самоуправляемых территорий. Что же изменилось в деятельности органов местной власти, если рассматривать не многочисленные законодательные инициативы, а реальное положение дел,

лась финансовая основа местного самоуправления, доходы местных бюджетов, новые финансовые права. Особо следует отметить закрепление в Законе системы гарантий местного самоуправления, включая судебную защиту прав и законных интересов органов местного самоуправления, а также их ответственность за законность принимаемых решений. Именно этот «концептуальный каркас» правовых институтов затем использовался в последующих законах о местном самоуправлении. Закреплены эти положения на уровне РСФСР были в законе 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР». Закон РФ 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» был актом, содержащим нормативную разработку концепции местного самоуправления, исходя из принципа четкого разграничения статусов местных Советов и местной администрации. В нем подробно регулировались полномочия этих органов на соответствующих уровнях, вопросы, связанные с формированием финансово-экономической базы местного самоуправления, гарантии его прав. Затем в 1995 году был принят ФЗ № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В целях активизации процесса становления местного самоуправления Правительством Российской Федерации была разработана и принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. В 1997 году был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Он определил основные направления и принципы организации местных финансов, установил источники формирования, направления, использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления. Следующий этап — это принятие ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году. Закон устанавливал разграничение вопросов местного значения и доходных источников между муниципальными районами и поселениями, формируя институциональную базу самофинансирования территорий. Однако на практике он только закрепил приоритет административной, исполнительной власти над представительной, фактически подчинив ее местной администрации. Нерешенность множества выше обозначенных проблем привела к необходимости принятия «Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления», которая реализовывалась в 2005–2009 годах.

актуальные практики администраций сельских поселений, и если для сравнения брать не идеологическую константу, а обратить внимание только на принципы работы сельских и районных советов советского периода?

Таблица 1

Структура советской аграрной институциональной системы

Элемент структуры	Субъект управления
Сельскохозяйственный район	РК КПСС, Исполнительный комитет депутатов
Сельский совет как административная единица	Председатель сельского совета
Колхоз/совхоз	Председатель/директор
Личное подсобное хозяйство	Сельские жители

Таблица 2

Структура современной аграрной институциональной системы

Элемент структуры	Субъект управления
Муниципальный район	Администрация района, законодательное собрание
Поселение как административная единица	Глава поселения, совет депутатов
Сельскохозяйственное предприятие (ООО, ТОО, АОЗТ, СПК, ТВ, ПК и т.п.)	Директор
Личное подсобное хозяйство	Сельские жители

Органы территориального управления всегда являлись важнейшим институтом российской аграрной системы. Через них государство осуществляло контроль данной сферы как с точки зрения экономических результатов, так и в части контроля за сельским социумом. «Советская аграрная институциональная система состояла из трех институтов: колхоз/совхоз, личное подсобное хозяйство и сельскохозяйственный район (бывший уезд) как объект территориального управления... На самом деле реальным государственным помещьем-предприятием был сельский район, во главе которого стоял первый секретарь райкома, объ-

единявший в себе функции и заместника центральной власти, и управляющего государственным районным предприятием» (Ефимов, 2009: 93). В результате безостановочного нормотворчества, преследующего цели централизации власти на более-менее контролируемых уровнях, к настоящему моменту почти полностью воспроизведена именно советская по структуре система разделения полномочий между ветвями государственной и публичной власти, когда районный масштаб является основным, а местное самоуправление в форме ли советов народных депутатов, как во времена СССР, или муниципальных депутатов, как сейчас, является лишь фикцией, удобной и неработающей идеологической ширмой. Сколь бы ни были местные депутаты заинтересованы в развитии своей территории, их мнение, запросы населения не могут влиять на утвержденные бюджеты поселений, их структуру и наполнение. Бесправность и виртуальность низового уровня управления заставляет население добровольно делегировать свои нужды на более высокий уровень. Как отмечают главы администраций, *«все через район практически идет»; «вертикаль власти, конечно, всегда существует — через район, а потом уже в область».*

За прошедшие годы ни экономическая, ни политическая база органов местного самоуправления никак не укрепилась. Наличие финансовых средств и прав распоряжения ресурсами местности одно из главных условий самостоятельности органов местной власти, независимости от влияния, а также давления районной или областной администрации. Однако постоянным трендом государственной политики в области местного самоуправления стало отсутствие условий финансового самообеспечения территориальных органов власти для выполнения ими законодательно закрепленных функций. По словам наших информантов, *«полномочий много». «Были бы они подкреплены финансами. Полномочия — деньги»<sup>3</sup>.* Все обследованные сельские

---

<sup>3</sup> На начало 2006 года (начало последней масштабной реформы местного самоуправления, ознаменованной принятием ФЗ № 131) число муниципальных образований в России составляло 24,2 тыс. ед., из них сельских поселений — 19,8 тыс. ед. Таким образом, около 82% муниципальных образований составляют сельские поселения, а примерно 7% — муниципальные районы. Иначе говоря, 90% муниципальных образований связаны с селом, они охватывают  $\frac{2}{3}$  территории и 27% населения страны. В среднем по России на 1 муниципальный район на начало 2006 года приходилось: 11,1 сельских поселений, 87 сельских населенных пунктов, 21 584 чел. постоянных жителей, 106,9 тыс. га сельхозугодий, в том числе 64,8 тыс. га пашни. В расчете на каждое сельское поселение соответственно приходилось: 7,8 сельских населенных пункта, 1950 чел. постоянных жителей, 9,7 тыс. га сельхозугодий, в том числе 5,8 тыс. га пашни. Согласно

поселения оказались финансово несостоятельными: «*вот если 5 200 000 всего бюджет, и вот только около 800 000 — это наш собственные доходы*»; «*доходов, к сожалению, у нас мало. Вот из девяти миллионов, где миллион триста — это доход. Основная статья доходов — это у нас было налог на доходы физических лиц. Подоходный налог, одним словом*». Сельские поселения свои бюджеты формируют преимущественно из части подоходного налога жителей поселения, части налогов на прибыль зарегистрированных на их территории предприятий и земельного налога. Но предприятий на селе практически нет, кроме тех сельскохозяйственных, которые сумели выжить в сложных экономических условиях, и совсем незначительного числа предприятий торговли. Есть еще лесной комплекс, однако чаще всего его организации зарегистрированы в районных или областных центрах.

*Р.: Вот если бы кто спросил: «Какое у вас градообразующее предприятие»? Ну, нет такого, которое бы увеличивало бы... и строило экономику нашего поселения. (№ 78, глава администрации, ж., 42 г.)*

*Р.: Ну, у сельхозпредприятия какие доходы. Я это как бы не считаю, и даже во внимание особо не беру. (№ 76, глава администрации, ж., 46 л.)*

*Р.: Предпринимателей я Вам сказал четыре штуки. Но на них же тоже далеко не выживешь. Таких этих ярких «новых русских» нет у нас. (№ 41, глава администрации, м., 51 г.)*

Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете сокращалась постепенно и достигла к настоящему моменту такого фантастического минимума, когда бюджеты поселений не в состоянии обеспечить финансирование любой хозяйственной деятельности на своей территории без помощи вышестоящих бюджетов. Органы местного самоуправления как были, так и остались почти беспомощными дополнениями областных и районных органов власти. Это привело к тому, что большинство их полномочий разрешительного и контрольного характера по факту перешло районной администрации, чьи финансовые и административные возможности оказались несколько шире<sup>4</sup>.

---

данном мониторинга Счетной палаты РФ, в 2006 году в России имелось лишь 2% относительно финансово самостоятельных муниципальных образований. Доля сельских поселений среди них крайне мала, так как в городских поселениях финансовая ситуация несколько лучше. Доля собственных доходов в бюджетах большинства сельских поселений составляет всего 5–7% (Адуков 2007).

<sup>4</sup> В настоящий момент мы входим в очередную волну законодательных инициатив — только что подписан Федеральный закон (№ 136 от 27.05.2014), вносящий изменения в действующие законодательные нормы. Сокращены полномочия муниципаль-

*Р.: Ну, в принципе, в районе сделана такая структура, что у них все деньги на руках, и они перечисляют в бухгалтерию, и они оттуда распоряжаются финансами, да. (№ 41, глава администрации, м., 51 г.)*

*Р.: Вот для нас заводят бюджет, который нам нужен, допустим условно десять миллионов. Но явно этих денег все равно не хватает, скромно только можно прожить. Вот почему у нас тоже часть полномочий передано в район. (№ 80, глава администрации, м., 51 г.)*

Лексика наших информантов явно свидетельствует о полной зависимости сельских поселений от районных и областных администраций: им «*ставят*» определенные суммы в бюджеты на осуществление тех или иных мероприятий, например инфраструктурного характера, или обязательных выплат; они абсолютно не свободны в выборе приоритетов в силу несамостоятельности в распоряжении финансами.

*Р.: Вот прошлый год мы жили лучше, чем в этот год, нам **ставили** деньги, и на благоустройство ставили первый год, ставили нам на другое, на другие мероприятия. В этот год почему-то нам **ставят** только чисто одну зарплату. И субвенции, которые мы должны перечислить, это культура и ЖКХ. И больше денег у нас лишних нет, мы даже имеем задолженность в настоящее время за расчистку дорог. (№ 6, глава администрации, ж., 46 л.)*

*Р.: Вот сейчас единственное, нам на благоустройство 180 тысяч **пообещали, что поставят**, так, конечно, мы сейчас немножечко поделаем, и дорог поремонтируем, и колодцев поремонтируем. И людям уже, конечно, будет приятнее, и все. Как раз перед выборами. (№ 36, глава администрации, ж., 48 л.)*

Основным ограничителем трансформации данного института является страх государства как самостоятельного агента реформ передать на местный уровень максимум возможностей для решения базовых социальных и экономических проблем населения на конкретной территории. Отсюда постоянные противоречия между вроде бы более-менее

---

ных образований, решение многих вопросов отдано как раз муниципальным районам и далее области. Плюс предложены две модели местного самоуправления — с сохранением системы выборов и существенным ее урезанием, что значительно сокращает само поле самоуправления и возможность влиять на социальные, экономические и политические процессы, в нашем случае на уровне поселения. Думается, что и данный этап реформирования будет заключаться преимущественно в перераспределении полномочий и денежных потоков, так и не дав возможности реализоваться системе местного самоуправления, где обязанности и ответственность оптимально распределены между различными уровнями представительной и исполнительной власти.

прогрессивными законами и полномочиями, которыми наделены местные органы власти, и реальными ограничениями, делающими всю систему отношений практически неработоспособной. Между тем ситуация полностью консервируется ФЗ № 136, когда вместо бюджетной реформы, помогающей поселениям увеличивать доходную базу, средства оставляются на уровне районов, туда же переводятся и все хозяйственные полномочия, ранее закрепленные за местным самоуправлением на уровне поселения. «В итоге сельские и районные администрации в основном заняты реализацией делегированных, то есть доведенных сверху, полномочий» (Адуков 2007).

Чем же такая ситуация отличается от той, которая сложилась к середине—концу 80-х годов прошлого века в СССР и которую яростно критиковали за неэффективность, губительность для любого местного проекта? Та же полная финансовая несостоятельность местных органов власти, тотальная подчиненность и подотчетность вышестоящим инстанциям, существование на локальном уровне за счет трансфертов из центра (районного, областного, республиканского тогда и федерального в настоящий момент). Только нынче создается иллюзия самостоятельности и независимости местной власти: трансферты формируют бюджеты муниципалитетов, которые они распределяют для реализации своих функций и задач. Разница, видимо, в объемах и направлениях таких трансфертов.

*Р.: И в данной ситуации у нас свой бюджет. Бюджет небольшой. А полномочий очень много. И вот на каждое полномочие нужны средства. А средств нет. Работаем скромно очень... И на сегодня идей новых очень много в плане экономического развития нашего поселения, но не все от нас зависит. Не все от нас зависит. Район помогает, область помогает. Но хотелось бы больше. (№ 80, глава администрации, м., 51 г.)*

*Р: Так у нас нету, как такового у нас в администрации сейчас нету бюджета, а бюджет есть там в районе. И: И вам выделяют какие-то средства? Р: Да, выделяют только по нашим заявкам. И то, если есть. На уличное освещение, на водопровод, потом на ремонт школьных учреждений, медпунктов — все по заявкам. (№ 57, глава администрации, ж., 44 г.)*

Фактически бюджеты состоят из фонда оплаты труда работников местных администраций. Доходная часть почти исключительно является трансфертами на ремонт ЖКХ, местных дорог, зарплату работникам социальной сферы и т. д., поскольку доля собираемых на территории налогов крайне невелика. На фоне отсутствия реальных рычагов управления территорией современные местные администрации вы-

нуждены выполнять только часть возложенных на них законом функций, а именно те, которые требуют минимального финансового сопровождения и максимального личного участия, включенности самих администраторов — это оказание различных административных услуг населению. Поддержание находящихся на балансе инфраструктурных объектов, а также создание и поддержание минимально приемлемой социальной, бизнес-среды на территории осуществляется только при поддержке районного руководства.

*Р.: Меньше стало хозяйственной деятельности теперь у нас. Как бы мы отвечаем за территорию, но нет ЖКХ, в основном-то головная боль, но как бы уже не наша... (№ 30, глава администрации, ж., 49 л.)*

*Р.: ...вроде бы и хорошо, что все у нас убрали... Но вроде бы было бы все, и знал бы, более владел ситуацией. И.: То есть, получается, что вы как бы отвечаете за то, чтобы это все работало, но при этом... Р.: Да-да-да. И.: Это не ваше ведомство? Р.: Наше, на нашей территории, значит, мы должны все это содержать вот. И.: Да. Но при этом это отдельная структура? Р.: Да. (№ 30, глава администрации, ж., 49 л.)*

Именно оно решает, какими объектами и как управлять, одобряет или не одобряет проведение тех или иных социальных и культурных мероприятий. Без одобрения и финансирования со стороны этой инстанции местные власти ничего реализовать не могут. Для жителя села не секрет, что в местном бюджете денег нет, он ничего и не просит, кроме человеческого участия представителей местной администрации в своих житейских проблемах. А главы администраций сельских поселений честно признаются, что *«работают в тесном сотрудничестве с районом, потому что нам, сельским администрациям, нам без района не прожить»*.

Недостающие средства представители местных органов власти вынуждены искать у местного бизнеса: либо через добровольное его участие в делах сельского социума, либо через внеэкономическое принуждение.

*Р.: Вот, земельный налог с сельхозпредприятий, то есть наш СПК, — мы теперь КФХ, — тоже платит земельный налог. Это теоретически. А практически хрен кто что платит — по той простой причине, что у него нет денег, чтобы этот налог заплатить, вот. Но для того, чтобы всякие тут налоговые особо не бухтели, наш КФХ закрывает это самый земельный налог всякими услугами. К примеру, там, расчистка дорог идет в зимнее время. (№ 61, глава администрации, м., 34 г.)*

С бизнеса фактически собирается добровольная дань, рента на осуществление местными администрациями различных мероприятий

за право бесппроблемно функционировать на данной территории. Такие неформальные трансферты компенсируют местной власти дефициты бюджета: «Ходим с протянутой рукой, у нас же ничего нет своего. Чего-то просим, а так-то материально ничем не обеспечивают нас». Получается, что предприниматели на селе платят налог дважды — государству и местной администрации, но уже напрямую, минуя всю цепочку налогового администрирования.

*Р.: Мы работаем в тесном сотрудничестве с теми предприятиями, которые находятся на территории нашего поселения. И.: В чем это сотрудничество заключается? Р.: Мы часто собираемся и обсуждаем вопросы житейские нашего поселения. Я же сказал, что средств требуется много для решения вопросов, а в бюджете их заложено мало. И.: То есть вы как-то консолидируетесь и общими усилиями... Р.: Да, да. Мы встречаемся с руководителями местных организаций, с руководителями частных фирм. И решаем вопросы. С одними, например, решаем вопрос помощи населению, завозку дров... Где-то подсыпают дороги, где-то ремонтируют мосты, где-то помогают денежными средствами, например в организации такого праздника, как 9 Мая, Дня пожилого человека, праздника «Моя деревня». (№ 80, глава администрации, м., 51 г.)*

*Р.: Мы потому что идем к ним с протянутой рукой. Что-то прояснить, вот начинается снег зимой — и мы опять просим. У нас же нет в администрации техники никакой, а у нас такое поселение огромное. Ну, заключаем договора периодически, но не хватает нам средств. Мы и ограничены, у нас вот средств не хватает, мы идем просить к нашим предпринимателям, которых мы, как говорится, не можем «трогать»... (№ 78, глава администрации, ж., 42 г.)*

К тому же финансовые вливания местных предприятий в поддержание существования сельской местности опять же давняя традиция, очень знакомая сельским жителям. Колхозы и совхозы и при советской власти осуществляли функцию софинансирования территорий — за счет прямых дотаций с ведома и по приказу райкомов или обкомов КПСС, за счет формальной и неформальной поддержки занятого на предприятиях населения. Без такого перераспределения средств территория и тогда не могла развиваться. Предприятия строили и содержали жилье, объекты социальной и инженерной инфраструктуры, организовывали культурно-массовые мероприятия — в общем, закрывали прорехи недофинансирования через централизованные государственные каналы. Большинство административных работников

хорошо помнят такую практику и при отсутствии денежных ресурсов вынужденно к ней возвращаются.

*Р.: Ну, в основном строительством совхоз, совхозное хозяйство занималось. Типа оно, если так грубо сказать, градообразующее предприятие было. Теперь их разрушили, и сельские советы основу потеряли. Не на что опереться сельским советам. И.: А раньше на что опирались? Р.: Да, раньше, вот, допустим, там более-менее хозяйства сохранились. Там что у людей — в основном это социальные вопросы решают, решает хозяйство. А в Алексейкове, здесь никого, поэтому приходится все социальные вопросы решать сельскому округу. (№ 41, глава администрации, м., 51 г.)*

*Р.: Давали бы большие средств. Мне кажется, что власть без денег это не власть. [Раньше] все делали вот эти предприятия. Видимо, я не знаю, у них была заложена статья какая или нет. Сейчас же все это переложено именно на администрацию. (№ 2, глава администрации, ж., 54 г.)*

В настоящий момент создана система, когда финансово не участвующий бизнес становится невыгоден местным властям. Следовательно, решение проблемы отсутствия доходной базы в бюджетах муниципалитетов сейчас находится в плоскости создания со стороны местной власти условий для развития предпринимательской среды на данной территории. Основным же направлением бизнеса на сельских периферийных территориях по-прежнему остается сельское хозяйство. И не потому, что это крайне прибыльное производство, а в силу невозможности систематически развивать иные направления деятельности. Можно выделить еще лесозаготовку и лесопереработку (чаще всего самого примитивного, базового характера) и торговый сектор, который обеспечивает товарами первой необходимости жителей села. Однако наличие сельскохозяйственного предприятия на территории поселения и сельскими жителями, и представителями местных властей воспринимается как основа существования локального сельского социума.

*Р.: Я всегда говорила и говорить буду — в деревне должно быть сельское хозяйство. Для сельского населения должно быть сельхозпредприятие... Как раньше совхозы были, пусть даже акционерные общества. И люди бы жили бы лучше. Потому что в деревнях люди живут плохо. (№ 76, глава администрации, ж., 46 л.)*

*Р.: Я думаю, что государству надо в первую очередь обратить внимание на сельское хозяйство. Или все деревни вымрут. (№ 57, глава администрации, ж., 44 г.)*

Конечно, в условиях сельской периферии это совсем небольшие суммы, несопоставимые с финансовой нагрузкой, которая ложится на плечи крупного и сверхкрупного капитала. Но и бизнес на такой территории в основном малый, а чаще всего мелкий, который сам едва сводит концы с концами. Правда, следует отметить, что предприниматели понимают сложность финансового положения местных администраций и хотя и ропщут, но стараются услугами и финансами поддерживать жизнеобеспечение сельского социума, так как иных способов помощи у них нет.

*Р.: А что администрация? (неразб.) сюда приходит, и что ей — мерзнуть? Ей дают крохи, и все. А потом, в своем колхозе же никуда: ни водопровода не сдают, ничего не сдают под администрацию. Мы сами понимаем, что им не справиться, и все делаем. У нас все в руках: техника, все уже знаем, что делать, специалисты есть по той или иной отрасли. А она что сделает? — Она ничего не сделает. У нее ничего, кроме ручки и карандаша, нет. Бумаги — и то нету, не купить, денег нету. Наше родное государство даже на бумагу денег не дает этому органу. (№ 43, руководитель хозяйства, м., 70 л.)*

*Р.: Например, зимой дороги чистить надо в населенный пунктах (53 населенных пункта на территории), хлеб возить надо. Людей в больницу, потому что все престарелые в деревнях живут. Если человек заболел, надо, чтобы машина пришла, забрала его, а если дороги нет — значит, не попадешь. Вот и помогаем — трактор, иногда два. Другой раз снегом дороги занесет — расчищаем, помогаем. Чтобы выжить. Они ведь без нас ничто, потому что налоги на неработающие предприятия поступают, если нас не будет, то и их практически не будет. Некому работать. Налоги с самих себя, что ли, собирать? (№ 27, руководитель хозяйства, м., 62 г.)*

### **Трансформация хозяйствующих субъектов**

За прошедшие годы институт предпринимательства на селе также претерпел ряд изменений. Но пока мы наблюдаем только адаптацию этого института к рыночным условиям хозяйствования. Странно было бы надеяться, что его можно реформировать несколькими законами. К тому же принятые законы затрагивали только часть системы, а именно колхозы и совхозы, назначив их главным злом. Однако колхоз — это лишь форма объединения крестьян, «коллективный колхозник». Колхозы (совхозы) являлись основными товаропроизводителями, но не осуществляли управление сельским хозяйством на ло-

кальном уровне. Настоящая же проблема крылась именно в системе управления товаропроизводителями, которая в СССР была централизованной, иерархизованной, и требовала постоянной отчетности в жесткой системе показателей. Не случайно в архивах Лесного района Тверской области в ежегодном сводном отчете района перед райкомом КПСС о состоянии сельского хозяйства (начало 1960-х годов) мы прочитали поражающую своей прямоотой и неподдельной искренностью фразу: «План по убыткам выполнен». В сам момент радикальных реформ в сельском хозяйстве, которые пришлось на тяжелые 1990-е годы, система зашаталась и, казалось бы, рухнула. Однако нет, она выстояла, несколько трансформировалась и опять предстала в виде строгой, созданной на основе внутренних правил функционирования бюрократии, линии взаимных отчетов и привилегий. Сельскохозяйственное предприятие по-прежнему с точки зрения различных административных инстанций является объектом управления, его успешная деятельность становится частью личных достижений представителей власти любого уровня: от главы поселения до руководителя района, области и т.д. Только ресурсов для осуществления такого управления на низких уровнях все меньше, а на уровне поселения и вовсе нет.

Реформы были направлены на реорганизацию малоэффективного колхозно-совхозного строя и создание слоя сельскохозяйственных предпринимателей. Но формирование институциональной базы для другого типа организации сельскохозяйственного производства входило в противоречие со слабой финансовой, налоговой и правовой составляющей. С одной стороны, работники наделялись правом выбора организационных форм хозяйствования, выхода из коллективного хозяйства с предоставлением имущественного и земельного пая, снимались ограничения для ведения личного подсобного хозяйства. С другой стороны, недостаточная поддержка реформ со стороны государственных институтов, а подчас и прямое сопротивление им привели к тому, что из крестьян эффективных собственников и товаропроизводителей сделать не удалось, материально-техническая база с/х производства в значительной мере была утрачена, а сельскохозяйственные предприятия оказались на грани банкротства.

Организационно-правовая форма сельскохозяйственных предприятий фактически не изменилась: появившиеся ООО, ТОО, АОЗТ, СПК, ТВ, ПК юридически являются такими же коллективными хозяйствами, как и советские колхозы. Если в советском предприятии «реально главным лицом, которое предоставляло и реализовывало интересы

предприятия и трудового коллектива, был его директор» (Долгопятова и др. 2009: 91), то и сейчас ситуация мало чем изменилась. Именно руководитель предприятия, директор, которого выбирают пайщики предприятия, по сути, является единоличным распорядителем коллективной собственности, поскольку собственники предприятия, бывшие колхозники, фактически уклонились от его управления. Правда, прав у пайщиков-дольщиков в настоящее время гораздо больше, но при этом крестьяне-сособственники свои права собственности практически никак не реализуют, перекладывая всю ответственность за судьбу предприятия на его руководство, им же нанятый менеджмент. Наблюдается полнейшая незаинтересованность в управлении собственным имуществом. При этом и полноценными собственниками крестьян назвать нельзя: во всех обследованных нами хозяйствах паевые отношения до сих пор юридически не оформлены, а жители села не понимают, зачем им проявлять активную позицию, если поддержка сельскому хозяйству минимальна, а перспективы ведения такого рода бизнеса более чем туманны. Особенно в Нечерноземье.

*Р.: Нет, у нас не государственное предприятие, у нас акционерное общество. Но люди все равно, хочу сказать, люди еще этого не понимают. Я сама тоже акционер совхоза «Бокситогорский». До сих пор у меня числится пай, который неизвестно в каком месте находится. Он просто на бумаге, что пай у меня есть. И.: То есть это не выделяли и не оформляли? Р.: Нет, кто хотел — пожалуйста. Выделяли. Но мы в совхозе были, и я считала, что мне не нужно. Решили — пай, ну и решили. Решили — акционерное общество, да, может быть, это удобнее, лучше. Но практически... Вот сейчас, может быть, люди немножко созрели бы, осознали, что это твое личное, что ты уже должен о нем заботиться, что ты должен как-то спросить с руководителя, как, чего и что. А ведь раньше даже мы, главные специалисты, недопонимали это все равно — что это, зачем. Собственность — ну и собственность. Что это — собственность? Мы считали, что это — общее, как при советской власти. (№ 76, глава администрации, ж., 46 л.)*

Следующий этап институциональных изменений в сельском хозяйстве связан с концентрацией собственности, когда крестьяне-собственники фактически теряют право собственности на сельскохозяйственные паи (земельные и материальные). В исследуемых нами районах такая концентрация происходит путем перевода ООО, СПК и прочих предприятий в частную форму собственности (КФХ, ЧП). За пайщиками остаются предприятия-банкроты, а работающие ак-

тивы, основные фонды и оборотные средства переводятся в индивидуальную собственность так называемых инвесторов, которые за редким исключением являются директорами, председателями, ведущими специалистами этих же предприятий. Исключение составляют настоящие, хоть и микроскопические инвесторы — в основном владельцы предприятий лесного хозяйства, сферы торговли.

*Р.: ...там бывшие директора вот колхозов, получив практический опыт руководства и сумев, извините, облапошить своих односельчан, прибрать там все это к рукам, потому что у них есть, что же заложить уже. И для них это уже перспектива. А для тех, кто начнет работать без долгосрочных кредитов лет на двадцать — двадцать пять, ничего не сделать. (№ 4, руководитель КФХ, м., 57 л.)*

Если в более прибыльных промышленных отраслях подобные процессы прошли еще в 1990-е годы, то в сельском хозяйстве они только начались (и сильно дифференцированы территориально в зависимости от объема сохранившихся фондов и природных условий). Эти процессы нельзя характеризовать как негативные, они скорее завязаны на поиск эффективных собственников и просто растянуты во времени. Однако здесь вмешивается фактор присутствия на территории другого социального института — местной власти. Затянувшиеся преобразования стало очень удобно контролировать и использовать в интересах представителей этого института: одним, «своим» можно предложить организовать крестьянско-фермерское хозяйство на базе бывшего ООО, создать условия для выгодного, малозатратного способа преобразования собственности, а другие, кто и хотел бы осуществить такую же операцию, пусть довольствуются меньшим, завоевывают доверие районного или областного руководства.

Главное приобретение периода реформ — это появление фермерских, а также крупных частных предприятий. Что касается второго типа предприятий, то агрохолдинги, вертикально интегрированные компании и просто сверхкрупные с/х предприятия в большей степени располагаются в регионах России с благоприятным для ведения сельского хозяйства климатом, а также в непосредственной близости от крупных городов, способных потребить производимую на таких предприятиях продукцию. Мелкие, малые и средние предприятия — удел Нечерноземной полосы России, удаленной от крупных центров провинции.

Как изменились нормативные правила и условия для ведения бизнеса в сельском хозяйстве? За прошедшие двадцать пять лет произошли некоторые существенные сдвиги, однако до сих пор это очень

низкорентабельная отрасль в целом, которой по-прежнему не хватает самих важных мер аграрной политики государства: системы государственных дотаций и субсидий, длинных кредитных линий, налоговых льгот. Стал ли сельский предприниматель/товаропроизводитель самостоятельным экономическим агентом? Как видим, не совсем. Его ресурсы ограничены не только низкой прибыльностью и эффективностью самого производства, но и административными рычагами, которые по-прежнему в руках местной власти, в основном районной или областной, как обладающей большими ресурсами и возможностями. Если деятельность советского предприятия опиралась «на внешние и не рыночные, а иерархические механизмы координации» (Долгопятова и др. 2009: 91), то современное предприятие, действуя уже в рыночных условиях, все равно испытывает давление нерыночных институтов: от неформальных форм взаимодействия с властными, административными структурами до прямых коррупционных схем.

Районная или областная администрация может помочь с оформлением земли, формированием залога для получения кредита, выступить гарантом при получении кредита, дать неформальное разрешение на реализацию продукции бюджетным учреждениям, что для сельскохозяйственных предприятий просто подарок<sup>5</sup>. Район разрешает или нет продавать молоко и мясо в другие регионы, где цены выше, или давит на производителя с целью поддержать местного переработчика молока, зачастую находящегося в собственности районного руководства. Район всеми способами поддерживает нужных ему предпринимателей, с которыми администраторов связывают дружеские, родственные или партнерские взаимоотношения, и топит тех, кто ему невыгоден. Даже сильные предприниматели в свое время воспользовались поддержкой района для преобразования колхозов в частные предприятия. Одни присоединили к своему успешному предприятию

---

<sup>5</sup> Например, в рамках реализации национального проекта «Развитие АПК» региональная власть была основным субъектом программ, открывающих сельхозпроизводителям возможность получения долгосрочных льготных кредитов: регионы получали квоты на кредиты и составляли и утверждали списки тех, кто такие дешевые кредиты мог получить. «ПНП «Развитие АПК» показателен с точки зрения усиления роли власти, административного ресурса в решении экономических проблем, что укладывается в общий вектор российской перемен. И парадоксальность ситуации состоит в том, что усиление административного фактора обеспечивало реализацию проекта, делающего ставку исключительно на рыночные модели развития АПК... ПНП «Развитие АПК» — пример сильнейшего патронажа власти по возвращению рыночных форм поведения на селе» (см.: Барсукова 2013: 11).

еще несколько со всеми ресурсами и фондами «по просьбе районной администрации и первого заместителя губернатора области», другие вошли в «пилотные» проекты по поддержке села, в рамках которых областные и районные власти строят «коммунизм» в отдельно взятом поселении: максимум вложений в социально-бытовую сферу, огромные дотации конкретным сельхозпроизводителям (до 50–90% по различным статьям). И хотя сейчас такие «успешные» предприятия могут диктовать районной власти свои условия, тем не менее они склонны взаимодействовать на неформальном уровне, договариваться по спорным, проблемным моментам. «Региональные власти “выращивают” показательные бизнесы в той или иной сфере (фермерство, инновации, частная медицина и т.п.), тем самым искусственно фабрикуя успешные “кейсы” развития рыночных отношений на подведомственной территории, с помощью которых впоследствии отчитываются “наверх”. Таким “демонстрационным” предпринимателям (фермерам) оказывается целенаправленная и всемерная поддержка, начиная от содействия в получении лицензий и разрешений на деятельность, заканчивая организацией гарантированного сбыта продукции, криминальными формами обеспечения монопольного положения на местном рынке и прямой финансовой поддержкой, оформленной в региональных и муниципальных программах развития малого и среднего предпринимательства» (Кордонский и др. 2011: 32).

*Р.: Так я вот думаю, что все это должно быть на уровне государства решено. А не от лояльности района, начальника зависит. А то вот выберут три-четыре хозяйства в районе и вот вокруг них ходят, прискакивают все. А остальных даже нет. (№ 4, руководитель КФХ, м., 57 л.)*

То есть фактически никакой полной самостоятельности нет, а есть скрытая, превращенная форма хозяйственного, экономического диктата через те рычаги, которыми район располагает. Такая практика процветает и в силу того, что от местной администрации вышестоящие инстанции постоянно требуют отчета о работе сельского хозяйства на вверенной территории, о развитии предпринимательской среды и еще много о чем. На этих отчетах основываются показатели эффективности работы местной власти. Раз так, она, конечно, всеми силами будет контролировать эту самую предпринимательскую среду, стараться сделать ее лояльной и более-менее управляемой.

Других способов взаимодействия в настоящее время и не предложено. Финансовых, материальных ресурсов у местной власти мало, путем льгот, преференций, субсидий и т.д. (то есть формальных

механизмов) она свои взаимоотношения с бизнесом выстроить не может, а следовательно, ведущими становятся неформальные. Их стараются институционализировать и представить действенными, работающими, правильными, выгодными для обеих сторон. Данные отношения укладываются в форму патрон-клиентских, где между местной властью и предпринимателями предполагается сугубо неформальное, недокументированное взаимодействие, которое компенсирует отсутствие или дефицит формальных институтов<sup>6</sup>. Они включают формальные и неформальные, легальные и нелегальные виды деятельности, и преимущества в них принадлежат той стороне, которая обладает или распоряжается властными, экономическими, материальными и прочими ресурсами. Обе стороны получают от таких отношений свою выгоду: предприниматели помощь и поддержку, местные власти хорошую отчетность и бонусы от вышестоящих инстанций.

Неформальные взаимодействия и высокий уровень администрирования — этим отличалась как раз советская экономическая система, когда без одобрения и поддержки различных структур государственного управления (партийного руководства, руководства территорий) не происходили никакие крупные изменения, преобразования в хозяйственной деятельности предприятий, закрепленных за данным уровнем управления. Формально местная власть тогда была одним из активных субъектов, имеющим влияние и ресурсы. А на практике эти ресурсы выделялись по указанию сверху, если более высоким инстанциям управления необходимо было поддержать развитие той или иной территории, того или иного предприятия.

Такой способ взаимодействия бизнеса и властных структур стал воспроизводиться еще в начале реформ, укоренился и неизменно сопровождает развитие обоих институтов. Наши интервью показывают, с одной стороны, высокий уровень стремления к полной функциональной самостоятельности (ее как раз демонстрируют более успешные предприятия), а с другой — в условиях крайней экономической и правовой неопределенности — к сохранению и углублению таких отношений как единственных способов увеличить ресурсную базу предприятий. Заметна тоска слабых хозяйств по прежней руководящей и направляющей роли сельхозотделов райкомов и райисполкомов — ныне управлений сельского хозяйства при различного рода ад-

---

<sup>6</sup> Подробно это явление проанализировано и описано, например, в работе: Афанасьев, 2000.

министрациях: их хвалят за заботу и помощь или ругают за отсутствие поддержки сельхозпредприятиям. И совершенно противоположны высказывания более крепких, прибыльных предприятий, которым такие управления в нынешнем виде не могут помочь, так как не обладают никакими ресурсами, а отчетность требуют большую.

*Р.: ... вот если Управление сельского хозяйства. Приехали они к нам как-то, головой покачали и все — «работайте дальше». Чем они помочь могут? Техникой? У них такая техника, которую выбрасывают. Зачем нам такая техника? (№ 15, руководитель хозяйства, м., 48 л.)*

*Р.2: Да Управление замордовано само по себе. Оно замордовано этими же отчетами, этими же бумажками до такой степени. Они не успевают в хозяйства ездить, они сидят целыми днями и всем штабом пишут отчетики, справочки и прочее. И.: Но им же теперь никто не подчиняется? Р.2: Как не подчиняется? А с них-то сверху спрашивают, они-то бюджетники. Они бы и хотели приехать, иногда, может быть, что-то поделаться, подсказать, еще что-то, хотя бы руку на пульсе держать — так им некогда выехать. Во-первых, ограничение по топливу очень большое, у них финансирование очень слабое на это дело. А во-вторых, они бумагами сами зашиты. (№ 48, руководитель ИЧП, м., 33 г.)*

Они не смогли стать полноценными инфраструктурными центрами, предоставляющими сбытовые, ветеринарные, консультационные услуги, необходимые и начинающим и опытным предпринимателям, поскольку совсем не вписывались в складывавшуюся систему связи управления и производства, где формальным механизмам так и не дали сформироваться, а почти полностью заменили неформальными. И это все на фоне полного отсутствия внятной политики со стороны государства, как основного института, формирующего условия такого рода взаимодействий.

Можно предположить, что такой тип отношений с муниципальными властями актуален для территориально зависимых бизнесов и в городском пространстве, например локальной сферы услуг (розничная торговля, социально-бытовое обслуживание). В сельской местности это в первую очередь сельскохозяйственные предприятия — они полностью ориентированы на территорию, а потому прямо попадают в сферу интересов местных властей не только как налогоплательщики, но и как основные агенты сельского территориального сообщества. Более высокие уровни власти взаимодействуют с более серьезными и масштабными бизнесами.

### Заключение

Итак, связка местной власти и сельских предпринимателей налицо. Какую роль она играет в развитии сельских территорий в целом и сельскохозяйственного производства, в частности? Является ли она фактором экономического роста или, напротив, тормозит его, загоняя предприятия в рамки административного права?

Несмотря на территориальную близость и сходство географических и климатических условий, каждый из обследованных районов имеет свою тактику и стратегию ведения сельскохозяйственного производства в зависимости от целого ряда внешних и внутренних причин. Экспертная оценка результатов взаимодействия вышеуказанных факторов в разных районах показала, какая конфигурация факторов дает наилучший результат. В тех районах, где сложилась определенная политика целеполагания в отношении сельскохозяйственных предприятий, а именно местные власти создают благоприятные условия для перевода хозяйств в частную собственность (КФХ, ЧП), финансово поддерживают сельское хозяйство через систему дотаций и субсидий, помогают с поиском, получением, оформлением кредитов по различным программам, ищут инвесторов для перспективных хозяйств, — сельское хозяйство хоть и медленно, и с большими издержками, но развивается и является существенной составляющей экономик районов. Это видно и по количеству успешных хозяйств, и по конкретным показателям работы предприятий: уровень надоев, урожайность основных культур, количество обрабатываемых земель, прибыльность/убыточность предприятий, уровень их технической оснащенности. Там, где районной политики не видно, где к сельскому хозяйству относятся только как к единице в отчете, происходит стагнация отрасли. Что интересно, такое же положение дел отмечал В.М. Ефимов по результатам своего исследования 1999 года: «в тех районах, где... по существу в значительной степени сохранили характер отношений между районом и хозяйствами/предприятиями, результаты были не столь печальными» (Ефимов, 2009: 105).

Предприниматели не в состоянии сами справиться с проблемами, порожденными отсутствием должного внимания и помощи и на уровне государства, и на локальном уровне. Сложившаяся система цен, налогов, кредитов, земельных отношений без помощи со стороны органов власти буквально убивает предприятия. Прошло более десяти лет, а ничего не изменилось. Роль территории и политики территори-

альных властей остается ведущей, притом что государственная политика полна недоработок и противоречий. Заинтересованные стороны (предприниматели и местные власти) как бы преломляют нормы государственной аграрной политики к реалиям хозяйственной жизни, дорабатывают их на местах так, чтобы они были работающими, позволяли хоть как-то функционировать, и желательно в позитивном направлении. В противном случае важнейший элемент стабильности сельского сообщества просто не выживет.

Однако все это сопровождается консервацией протосоветских норм и практик взаимодействия различных институтов, когда их субъекты лишены реальной самостоятельности. Ни местное самоуправление, ни сельский предприниматель так и не обрели независимости от влияния властных структур различного уровня. К сожалению, такая консервация в настоящий момент является стержнем государственной политики по отношению к данным институтам.

### **Источники**

- Адуков Р.* Местное самоуправление на селе: состояние, проблемы и пути развития // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2007. № 9 ([http://www.adukov.ru/articles/puti\\_razvitiya\\_msu/](http://www.adukov.ru/articles/puti_razvitiya_msu/)).
- Афанасьев М. Н.* Клиентелизм и российская государственность: исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М.: МОНФ, 2000. 317 с.
- Барсукова С. Ю.* Вехи аграрной политики России в 2000-е годы // Мир России. 2013. № 1. С. 11.
- Долгопятова Т. Г., Ивасаки И., Яковлев А. А.* Российский бизнес 20 лет спустя: путь от социалистического предприятия к рыночной фирме // Мир России. 2009. № 4. С. 91.
- Ефимов В. М.* Эволюционный анализ русской аграрной институциональной системы // Мир России. 2009. № 1. С. 74–116.
- Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М., Крашенинникова Ю. А., Тукаева А. Р., Моргунова О. М., Ахунов Д. Э., Бойков Д. В.* Российская провинция и ее обитатели (опыт наблюдения и попытка описания) // Мир России. 2011. № 1. С. 32.