

«Малый бизнес и рынок бюрократических услуг в СПб»

Основная задача данной статьи – описать неформальные отношения между бизнесом и бюрократическими структурами в сфере малого и среднего предпринимательства, продемонстрировать изменения, происходящие в последнее время на рынке бюрократических услуг в Санкт-Петербурге. Фактически речь идет о коррупции, однако в данном случае она рассматривается не как погоня за рентой, воровство у государства или бизнес-стратегия, направленная на получение сверхприбыли (или просто дополнительной выгоды), но как некая неформальная стихийно сложившаяся система регулирования отношений бизнеса и власти там, где формальное регулирующее воздействие государства не работает или ослаблено.

Подобно понятиям «неформальная экономика» или «гражданское общество» термин «коррупция» охватывает слишком различные по природе и механизмам социально-экономические явления, чтобы можно было использовать его в качестве исследовательской категории. Исследователи традиционно выделяют экономическую и бытовую коррупцию, верхушечную и низовую. Мы рассматриваем феномен экономической коррупции, понимаемый, однако, не с позиций экономической рациональности или транзакционных издержек, но как социально-экономическое отношение, в котором стороны постоянно выстраивают взаимодействие исходя из конкретного социального и экономического контекста.

В статье используются данные исследования «Малый бизнес и проблема коррупции», которое проводилось в рамках программы Think Tank Partnership¹ в 2003 году. Помимо опроса представителей малого и среднего бизнеса (335 человек)ⁱ, было проведено 30 глубинных интервью с петербургскими бизнесменамиⁱⁱ, в которых выяснялась история бизнеса респондентов, а также ретроспектива их отношений с различными бюрократическими структурами на разных этапах развития бизнеса. В итоге мы получили обширный материал, который позволяет говорить о новых, и, как нам кажется, важных, тенденциях изменения рынка бюрократических услуг.

Важно подчеркнуть, что объектом исследования являлась ситуация в малом и среднем бизнесе, которая отличается от таковой в крупном бизнесе, как по уровню взаимодействия с властными структурами, так и по характеру решаемых проблем. Малый бизнес менее формализован, в большей степени основывается на межличностных отношениях, экономическая рациональность здесь тесно переплетается с обывательской логикой, а порой и подменяется ею. Возможно поэтому стратегия перевода безличностных отношений с бюрократическими структурами в неформальные межличностные отношения с конкретными чиновниками наиболее характерны именно для мелкого бизнеса. Не менее важен общий экономический контекст, в котором происходит взаимодействие мелких предпринимателей и чиновников. В целом ситуацию можно сравнить, пользуясь известной метафорой R. Tawney, с положением человека, все время стоящего по шею в воде, когда небольшой волны достаточно, чтобы он захлебнулся². Т.о., при взаимодействии с чиновниками на карту чаще всего ставится не упущенная выгода, а само существование предприятия, о чем неоднократно говорили наши информанты в своих интервью.

¹ Исследовательский проект «Перспективы борьбы с коррупцией в постсоциалистических странах: случай России и Венгрии» поддержан USID и IRIS, осуществлялся Центром независимых социологических исследований (СПб) совместно с исследовательскими командами FME (Будапешт) и Американского университета (Вашингтон).

² См. Nawney R.H. Land and Labour in China. Boston, Beacon Press, 1966. P.77.

Статья носит скорее описательный, нежели аналитический характер. В начале мы попытаемся обозначить масштабы и особенности коррупции в сфере мелкого и среднего предпринимательства, оценить распространенность коррупционных практик в различных сегментах бюрократического рынка. Вторая часть статьи, основанная преимущественно на материалах интервью, посвящена описанию некоторых новых тенденций на рынке бюрократических услуг, связанных с появлением посредников, обслуживающих отношения бизнеса и власти.

Невыполнимость формальных правил

Данные исследования еще раз подтверждают, что для малого и среднего бизнеса проблема невыполнимости формальных правил по-прежнему остается основной. Пользуясь словами одного из наших информантов, лейтмотив практически всех интервью звучит следующим образом – «если работать, соблюдая все формальные правила, то лучше совсем не работать». Это касается не только проблемы налогообложения, но также многочисленных ведомственных положений инструкций, регулирующих деятельность бизнесменов.

Не все формальные правила, которым невозможно следовать, оцениваются бизнесменами как несправедливые. Особую категорию «несправедливых» правил, вызывающих наибольшее возмущение у наших информантов, составляют устаревшие ведомственные инструкции, которые давно не соответствуют реальности, но которые, однако, никто не отменял, а потому их невыполнение может служить основанием для штрафных санкций или полного запрета деятельности фирмы.

«Мы относимся к общепиту, но мы ничего сами не готовим. Они настаивают на установке, например, трех раковин. Нам не нужны три раковины! Мы ничего не готовим! Но, если они захотят, они только из-за этого могут нас закрыть. Не три, а четыре. И нормы вот эти, правила, они не менялись, практически, с 1974 года. 1974-ый и 2004-ый!»

(м., директор кафе)

Другая ситуация, воспринимаемая как несправедливая – противоречивость и несогласованность инструкций, когда невозможно выполнить требование одного ведомства, не нарушив при этом требований другого. Но даже если инструкции воспринимаются бизнесменами как рациональные и справедливые, их выполнение часто оказывается непосильно дорогим для бизнесменов. В большинстве случаев выходом их подобной ситуации снова оказывается неформальное или полу-формальное решение проблемы.

« Одно из требований, которое должно быть на подобного рода производствах – это система автоматической защиты от возгорания. Соответственно система очень дорогая, мы ее до сих пор не можем себе позволить купить и поставить, поэтому как бы найден другой способ. Он отличается, тут уже не совсем примитивный, хотя, наверное, корни примерно такие же – мы нанимаем сотрудника пожарной службы, ну соответствующего уровня, которому платим там определенную зарплату, и который как бы курирует нас.»

(м., директор производственно-строительной фирмы)

Невыполнимость формальных правил делает их нарушение не девиацией, а нормой, постоянно создающее благоприятную среду для бюрократического вымогательства.

«В данной ситуации, в реальном положении, постоянно, что бы ни делал, то всегда нарушаешь закон. Поэтому с учетом этого ты всегда чувствуешь себя преступником, и вынужден фактически откупаться от этого.»

(м., директор строительной фирмы)

Проведенные интервью со всей очевидностью демонстрируют беззащитность бизнеса перед произволом чиновников. Фактически бизнесмен попадает в положение заложника, так что любая фирма может быть закрыта в любой момент практически любой бюрократической структурой, и все это произойдет в строгом соответствии с действующими формальными правилами. Такое положение зависимости бизнеса от государства уже получило название «мягкий вариант террора»³. Примечательно, что чиновники не спешат применять строгие санкции против бизнесменов:

«На самом деле, когда любая инстанция приходит в заведение, и находят какие-то проблемы в заведении, то уже для себя понимаешь, что они пришли сюда не для того, что бы тебя закрыть в спешном порядке и т.д., они пришли, для того чтобы получить с тебя деньги».

(м., директор кафе)

Т.о., невыполнимость формальных правил оборачивается для бизнесменов необходимостью использования коррупционных практик, поиском различных форм неформального стимулирования чиновников.

Использование коррупционных практик

Полученные в результате опроса данные нельзя назвать оптимистичными. В целом, они соответствуют картине, представленной исследователями фонда ИНДЕМ по результатам общероссийского исследования коррупции. В ходе опроса выяснились представления бизнесменов о распространенности коррупции в России в целом, в той сфере бизнеса, где они работают, а также частота личных столкновений с коррупционными ситуациями.

Около 76% респондентов оценивают масштабы коррупции в России как значительные. При этом 31,9% указали, что в России коррумпировано абсолютно все, и без использования взяток невозможно решать никакие проблемы. Отвечая на вопрос о возможности избежать коррупции, 47% отметили, что такая возможность имеется, в то время как 51% считают, что не прибегать к коррупционным практикам невозможно.

При оценке конкретного бизнеса картина меняется. Только 16,1% считают, что в их сфере бизнеса все держится исключительно на коррупционных и неформальных отношениях. В то же время, доля «оптимистов», указавших на возможность ведения бизнеса не прибегая к коррупционным практикам, также сокращается (33,4%), продолжая, тем не менее, оставаться достаточно внушительной. Оптимизм несколько снижается, если взглянуть на данные об использовании коррупционных практик самими респондентами, и в особенности теми, то отметил возможность ведения бизнеса «по-белому». Как видно из таблицы, только 42,9% из них не использовали неформальное стимулирование чиновников за последний год (см. таблицу 1)

Таблица 1. Частота использования коррупционных практик и оценка распространения коррупции в своей сфере бизнеса

(%)

³ Л. Б. Усыскин(.....)Неприкосновенны й запас, 2003, №5 (31) (<http://magazines.russ.ru/nz/2003/5/usyskin.html>)

	Постоянно (раз в месяц и чаще)	Время от времени	Редко	Ни разу	Всего
В нашей сфере бизнеса все держится исключительно на коррупционных и неформальных отношениях (взятках, услугах, неформальных платежах и т.д.)	57,4	35,2	7,4	0,0	100,0
Вести бизнес в нашей сфере, не прибегая к коррупционным отношениям возможно лишь в исключительных случаях.	26,8	41,5	19,0	12,7	100,0
В нашей сфере возможно вести бизнес, не прибегая к коррупционным отношениям	2,6	17,0	37,5	42,9	100,0
Затрудняюсь ответить	3,7	40,7	29,6	25,9	100,0
Всего	21,8	32,2	24,2	21,8	100,0

Структура коррупционного рынка, полученная по результатам обработки открытого вопроса анкеты, также не оказалась для нас неожиданной. Налоговая инспекция занимает первое место по частоте случаев вымогательства неформальных платежей и услуг (26, 9% респондентов отметили, что эти органы власти чаще всего вынуждали прибегать к неформальным платежам, услугам и т.п.); на втором месте - санитарная инспекция (16,0%), далее идут пожарная инспекция (13, 3%) силовые структуры (8,5%) и таможня (5,4%).

Парадоксальность ситуации состоит в том, что закон как таковой не является регулятором отношений между чиновниками и бизнесменами. Взаимодействие бизнесменов и представителей власти определяется нормами обычного права, которые стихийно складываются в процессе взаимодействия, конвенциональными представлениями о справедливости и неким здравым смыслом. Законодательные нормы выступают лишь фоном этого взаимодействия, к ним периодически апеллируют обе стороны, но отношения выстраиваются в иных плоскостях.

Рутинизация коррупции

Реакция бизнесменов на вымогательство чиновников во многом определяется тем, как они воспринимают коррупционную ситуацию. Примечательно, что для более 45% респондентов коррупционная сделка является не более чем «рабочим моментом бизнеса», для еще 32% - досадной помехой, которую нужно как можно быстрее устранить. Лишь 12% испытывают серьезный стресс при столкновении с ситуацией коррупции. Вывод, который со всей очевидностью следует из приведенных цифр – коррупция стала своего рода нормой взаимодействий бизнеса и власти.

В пользу данного вывода говорит и тот факт, что при ответе на вопрос, как чаще всего выглядит ситуация «неформальной оплаты» услуг чиновника большая часть респондентов выбрали вариант «неформальное решение проблемы подразумевается само собой» (54.7%). Еще 26, 7% отметили, что обычно в ситуации коррупционной сделки чиновник дает понять своим поведением, что вопрос можно решить неформально.

Интересно взглянуть на различия в реакциях респондентов на ситуацию коррупционной сделки в зависимости от пола и возраста.

Таблица 2. Когда Вы сталкиваетесь с необходимостью решать проблему неформальным способом, чем является для Вас такая ситуация? (%)

Ответы	Серьезным стрессом	Досадной помехой, которую нужно как можно быстрее устранить	Одним из рабочих моментов бизнеса	Этими проблемам и я сам(а) не занимаюсь	Другое	Всего
<i>Пол</i>						
Мужчины	7,5	33,5	49,0	7,0	3,0	100,0
Женщины	19,4	29,9	41,0	8,2	1,5	100,0
<i>Возраст</i>						
до 25	0,0	28,6	64,3	0,0	7,1	100,0
26 – 35	10,0	29,0	53,0	8,0	0,0	100,0
36 – 45	12,9	34,5	42,2	7,8	2,6	100,0
46 – 55	14,9	29,8	43,6	7,4	4,3	100,0
Более 55	20,0	60,0	10,0	10,0	0,0	100,0

Из таблицы видно, что женщины испытывают стресс в коррупционных ситуациях более чем в два раза чаще мужчин. Кроме того, чем старше бизнесмен, тем большим стрессом для него/нее является необходимость прибегать к неформальному решению проблем. И напротив, чем моложе бизнесмен, тем чаще он/она воспринимает коррупционную ситуацию как рабочий момент бизнеса. Можно предположить, что новое поколения бизнесменов более толерантно в своем отношении к коррупции.

Нет необходимости говорить о том, что традиционный вопрос «кто инициирует взятку» не имеет однозначного ответа. Откровенное вымогательство, равно как и «деньги в конверте» встречаются довольно редко. На рынке бюрократических услуг сложилась определенная система взаимоотношений, некоторые правила игры, в рамках которых действуют как бизнесмены, так и чиновники.

Рутинизация коррупции безусловно является одной из причин того, что 57,3% бизнесменов при столкновении с вымогательством чиновников не пытались обращаться куда-либо за

защитой, советом или помощью. И если 16,4% из них не делали этого потому, что не верят в эффективность борьбы с властью, то 30% считают, что проще заплатить, чем пытаться изменить систему.

Важным свидетельством рутинизации коррупции можно считать встретившееся нам в ряде интервью «функциональный подход к коррупции» - рассмотрение взяток как неотъемлемой, естественной составляющей взаимоотношений с представителями власти. Подобное отношение полностью исключает какую бы то ни было моральную оценку коррупционной сделки. Говоря о взятках, бизнесмены используют исключительно логику и риторику транзакционных издержек, а сумма взяток, которые нужно заплатить за те или иные бюрократические решения, просто включается в экономические расчеты наряду с другими затратами.

«Мне надо что-то получить. Если я могу это получить, допустим, подкупив чиновника, или еще как-то - ну, что делать, это неизбежное зло, но я хочу получить этот желаемый объект»

(м., директор торговой фирмы)

Мы также не обнаружили зависимости между частотой использования коррупционных практик и успешностью бизнеса. То есть, использование коррупционных практик мелкими и средними предпринимателями служит не столько бизнес стратегией, дающей конкурентные преимущества, сколько защитной реакцией предпринимателей на агрессию представителей бюрократических структур.

Рынок посреднических услуг

Интервью, собранные в ходе исследования, предоставляют очевидные свидетельства возникновения и становления в последние годы обширного и формализованного (как ни парадоксально это звучит) рынка неформальных или полу-формальных услуг, опосредующих взаимодействия бизнеса с властью. Об этом свидетельствует появление все большего числа «узаконенных» (легализованных) фирм-посредников, которые либо фактически торгуют услугами бюрократических структур и чиновников, либо опосредуют получение таких услуг. Эту ситуацию мы назвали «посреднический бум» (или бум посредников).

На первый взгляд, ситуация выглядит вполне резонно. Действительно, оно может рассматриваться как свидетельство естественной функциональной специализации и нормального - с экономической точки зрения - разделения труда. В этом смысле «посреднический бум» весьма напоминает ситуацию в экономически развитых странах. Однако наше исследование демонстрирует со всей очевидностью, что, хотя формально посредники, обслуживающие взаимодействие между бюрократическими структурами и бизнесменами, очень похожи на их западные аналоги, в России механизм посредничества работает по-другому. В то время как на Западе основной задачей посредников является консультации и помощь в прохождении сложных бюрократических процедур, в России посреднические услуги чаще всего служат скрытой формой взятки чиновникам за ускорение и упрощение процедуры.

Наиболее ярким тому примером, хотя и не относящимся к сфере бизнеса, может служить ситуация с приглашениями для получения визы. Организации, имеющие обширные международные контакты, постоянно сталкиваются с проблемой получения официальных приглашений для иностранных коллег. Сложность и длительность этой бюрократической процедуры как правило приводят к тому, что приходится нанимать специального человека,

который бы выстаивал очереди в МИДовские инстанции и собирал многочисленные данные для заполнения форм. Однако в последнее время появились очень удобные туристические фирмы, обратившись в которые можно получить приглашение буквально сразу и на любой срок (правда за большую плату) вплоть до многократной годовой визы. Более того, эта услуга предлагается и в онлайн-режиме – это значит, что сам иностранец может заказать для себя приглашение в Россию на любой срок и оплатить его по кредитной карте. Т.о., сама процедура приглашения теряет всякий смысл, и возникает резонный вопрос, для чего она вообще нужна. Аналогично, ужесточение правил регистрации иностранцев – в течение 3-х дней с момента пересечения границы - привело к появлению огромного количества туристических операторов, предоставляющих услугу фиктивной регистрации.

В сфере бизнеса наиболее наглядным примером посредничества могут служить **таможенные брокеры** – посреднический институт, равно представленный в западных странах и в России. Сложность и запутанность правил характерны не только для российской таможни, а потому перевозчики в любой западной стране при оформлении груза в подавляющем большинстве случаев прибегают к услугам посредников – таможенных брокеров. Почему же (и это вызвало особое недоумение у наших зарубежных коллег) мы называем обычные, казалось бы, консультационные структуры коррупционными посредниками?

Действительно, даже самим бизнесменам весьма сложно отделить консультационное посредничество от коррупционного, что демонстрирует приведенная ниже цитата из интервью, где респондент говорит о неформальных отношениях на таможне:

«Там они по-другому решают, там нет прямых этих, по крайней мере достаточно давно – прямых вот взаимоотношений взятка-решение. Там это все завуалировано довольно. И как бы назвать ... Ну, скажем есть около таможенная структура, которая занимается там операциями по проведению товара. Это взятка или нет?»

(м., директор производственно-строительной фирмы)

Подробное описание различных схем «растаможки», представленное в исследовании московских социологов под руководством Вадима Радаева, также показывает, что в России основной задачей таможенных брокеров является не столько помощь в выполнении бюрократических формальностей, сколько манипуляции по занижению стоимости товара и ускорение процедуры оформления за счет неформальных каналов. Сформировался особый рынок таможенных услуг, где таможенные брокеры предлагают предпринимателю выбор из целого ряда схем от «светло-серых» до почти «черных». При этом брокеры, как пишет Радаев, «берут на себя функцию обоснования декларируемой таможенной стоимости на основании неформального договора с таможенными органами»⁴. К примеру, если компьютеры декларируются брокерами как мороженые овощи, то таможенники, как правило, об этом догадываются, однако по имеющемуся неформальному соглашению не станут проверять соответствие реального содержания груза заявленному.

Попытки напрямую общаться с таможенными структурами, выполняя все формальные требования, заканчиваются не в пользу бизнесмена.

«Так, растаможка. Это просто ужас! Растамаживали все «по белому». Значит, на таможне тоже – мы стараемся растамаживать все абсолютно честно, при этом у таможни очень сложные законы и придраться можно к чему угодно, и не

⁴ Радаев В. В. Таможня дает добро? Российский бизнес на пути к легализации; в кн.: Олимпиева И., Паченков О. (ред.). Неформальная экономика в постсоветском пространстве: проблемы исследования и регулирования. СПб: ЦНСИ, 2003. С. 57.

выпустить товар. А можно очень легко. {...} Мы попробовали один раз на сегодняшний момент растаможить «по серому». Это оказалось намного проще и дешевле. И вот мы сейчас думаем, зачем мы пять лет, вот, ..во-первых, это четыре дня моей жизни отнимала каждая растаможка...»

(ж., торговля детскими игрушками)

Приведенная цитата наглядно демонстрирует институционализацию коррупционных практик, «конвертацию» из белого бизнеса в серый, когда сложившаяся система фактически заставляет бизнесменов играть по неформальным правилам. В середине 90-х Вадим Радаев отмечал появление слоя новых малых предпринимателей, которые готовы были играть по формальным правилам, продираясь через бюрократические препоны, ради сохранения легального статуса. Собранные интервью дают представление о том, как сложившаяся система переварила идеалистов.

Риэлтерские фирмы служат посредниками между бизнесменами, желающими арендовать помещение у города, и административными структурами, занимающимися распределением этих ресурсов. Известно, что получить удобное помещение из реестра КУГИ непросто, причем не только потому, что число привлекательных для бизнесменов помещений ограничено, но также и потому, что, по убеждению наших респондентов, не все помещения, попадающие в реестр, появляются в бюллетене недвижимости. Однако эти помещения можно получить за определенную плату, поскольку имеются агентства недвижимости, которые фактически занимаются их перераспределением. Посреднические функции выполняют не только риэлтерские фирмы, о чем свидетельствует приведенный ниже фрагмент из интервью.

И: А с открытием магазина были какие-то сложности с чиновниками?

Р: Да, ужасные! Столкнулись с ужасной проблемой. При администрации находится юридическая фирма, которая нам предложила помещение в аренду, и потом выяснилось, что... Ну, мы сразу предупреждали, что у нас все официально, все по безналу, но нам сказали, что все равно 300\$ вы нам должны приносить каждый месяц. Но вот пришлось 300\$ из своей зарплаты, все, что идет наличкой – это все из нашей зарплаты.

И: Это за то, что вы арендуете место?

Р: Да, но это входило в стоимость, которую они нам называли. Вот. И отказаться уже было не возможно, потому что это при администрации, и нам сказали: «Мы вам просто не дадим в этом районе работать!». Нам пришлось на какое-то время, а сейчас мы съехали с того места и очень рады, что теперь без посредников. Ну, а юридическая фирма, предоставляя ... Значит, к ней обращаются арендодатели, она делает нам свою наценку, эту наценку нужно просто приносить наличкой каждый месяц. Вот так, так что не приятная ситуация такая была. Ну, там просто бандитская организация, просто при администрации сидят, я так поняла, бандиты, хотя мы в это во все не вникали, мы выполнили то, над чем мы заключили договор, и больше, надеюсь, не вляпаемся вот в такое.

(ж., директор магазина)

Отдельной проблемой являются **лицензирование и сертификация**. Для наших информантов абсолютно очевидно, что если нужно как можно скорее получить лицензию или сертификат, то лучше обращаться не напрямую в центры лицензирования и сертификации, а действовать через «фирму», тем более что сами чиновники – клерки в этих структурах - всячески стимулируют подобный выбор. В приведенном фрагменте речь идет о получении лицензии на строительство:

Р: Естественно, я никого нигде не видел, но все туда же сдается. Все проплачено в фирму, и все она уже делает. И запасается соответственно пакетом всех

бумажек нужных. Они куплены. {...} Потому что физически человеку, если просто вот заняться, я не знаю, может быть, у меня бы заняло полгода.

Во-первых, я не знаю, куда нужно ломиться и как собирать эти бумаги, порядок, что и как собрать.

И.: И эти фирмы специализируются как раз на этих несогласованиях в законах? Процветают за счет незнания?

Р.: Нет, не на несогласованиях. Вот я начну собирать бумажки. Вот я зарегистрировал фирму и хочу начать работу. Мне говорят: «Так, но для этого тебе нужно иметь 10 человек инженерного состава и 50 рабочих». – Я говорю: «Хорошо, я их беру». – Мне говорят, после того, как предоставляешь их документы: «А у них нет бумажек. Теперь их надо направить поучиться».

{.....}

И.: Но и эту бумажку можно купить?... Что человек прошел курсы переквалификации?

Р.: Естественно. Она делается просто за деньги. Конечно,.. там все из каких-то институтов приносят, что он прослушал, сдал экзамены, комиссия приняла, все подписи, все есть. На бланках, все красиво. Получается, что пирамида создана специально на пустоте вообще. И при этом, естественно, эти фирмы, они вокруг тех чиновников, которые занимаются этим лицензированием. То есть просто так прийти с улицы – тебя вообще отфутболят {...} Вот если они приносят эту бумажку – то берут. Если нет – значит, нет. Изумительно!

(м., фирма, занимающаяся строительством ЛЭП)

Другие **регулирующие структуры - монополисты** – Ленгаз, Ленэнерго, Водоканал. По свидетельству наших респондентов месяцы уходят на то, чтобы получить разрешение от этих структур. И снова выходом из сложившейся ситуации может быть обращение в посредническую фирму, где разрешение может быть получено в течение нескольких дней. Сюда же можно отнести случай появления института финансовых консультантов, «исключительной функцией которых является подпись на проспекте эмиссии акционерного общества».

«Ну, опыт взаимодействия с ними на самом деле такой, что мы готовим все документы строго в соответствии с законодательством. Но регулирующий орган, поскольку он сам является автором документов, которые потом с теми или иными правками законодатель утверждает, он всегда оставляет для себя возможность каких-либо трактовок. И, в большинстве случаев эти трактовки применяет. Поэтому мы, если совсем без этого не обойтись, если некие, суды и прочие не помогут, то мы пользуемся услугами сторонних консультантов, а как там они решают вопрос – это уже их дело».

(м., зам. директора финансовой компании)

Почему возникают посредники?

Как ни парадоксально, рост числа посреднических структур предопределяется тем, что их присутствие устраивает обе стороны бюрократического взаимодействия (разумеется, если речь идет не о чистом вымогательстве, а о реальной бюрократической услуге). Посредники выгодны прежде всего чиновникам, точнее сказать, носителям властного ресурса, которые благодаря посредничеству имеют возможность лично не участвовать в полуформальных бюрократических сделках, что является довольно рискованным делом. Использование «независимых» структур меняет сам статус взаимодействия, превращая его из коррупционной сделки во вполне легальную формальную процедуру. Кроме того, посредническая фирма часто служит своеобразным фильтром, барьером, не пропускающим случайных людей извне, что также снижает риск неформального взаимодействия.

С другой стороны, неопределенность бюрократической среды, господство неформальных правил во взаимоотношениях с представителями власти приводит к тому, что посреднические структуры становятся удобны не только чиновникам, но и бизнесменам.

Во-первых, наличие посредника упрощает громоздкую и часто бессмысленную процедуру взаимодействия с бюрократическими структурами, ускоряет эту процедуру.

«Ну, чтоб мне зарегистрировать договор аренды вот на эти помещения, где мы сейчас, договор аренды земли - я ..., вот раз, два, три, четыре, пять, шесть, семь – вот восьмая будет, восьмое посещение. Вот я в июне стал посещать одних чиновников, туда два раза ходил, ну, в общем, по два часа, 16 часов потратил, сейчас уже октябрь – с июня по октябрь – прошло пять месяцев !... А раньше мы платили, за то, чтобы этот договор мне сделали за месяц, тысячу долларов – ну, агентству. Т.е. я не знаю, как там они – за взятки или не за взятки, там нужно было сделать быстро»

(м., директор торговой фирмы)

У бизнесмена появляется возможность выбора: с одной стороны, имеется так называемый «лобовой» путь - получение услуги прямым путем, обращаясь непосредственно в разрешающую структуру. Этот путь является более дешевым, однако чрезвычайно длительным и не дающим каких-либо гарантий достижения положительного результата на выходе (этим российская бюрократия отличается от западной, где соблюдение всех положенных формальностей рано или поздно должно все же привести к желаемому результату). Альтернативой выступает менее трудоемкий и более быстрый путь – получить ту же самую услугу в той же самой организации через посреднические структуры, но за большие деньги. Часто результатом подобной альтернативы становится двойная стратегия бизнесменов – там, где вопрос требует безотлагательного решения, выбирается более дорогой, но и более быстрый (и относительно надежный) вариант посредничества. Там, где особой срочности не требуется, выбирается долгий путь формальных бюрократических согласований. Другой распространенной стратегией является максимальное дистанцирование от бюрократических структур, по возможности избегать взаимодействия с властью.

Во-вторых, не менее важно, что формализация процедуры и делегирование «неформального решения» посредникам решает весьма серьезную эмоциональную и моральную проблему для бизнесмена. Парадоксальность нынешней ситуации взаимодействия бизнеса и власти заключается в том, что бизнесмен не просто ставится в положение просителя, что унижительно само по себе, но вынужден просить чиновника как о снисхождении принять неформальное подношение

«На собственном опыте ты начинаешь набивать шишки. Причем, если изначально ты можешь прийти и сказать: «Вот тебе 200\$, и вопрос решен?!» - на тебя посмотрят как на дурака и скажут: «Ты чего дядя?!». Поэтому надо подходить как-то очень нежно и ласково, говоришь: «Ребята, мы в затруднительном положении, у нас там то-то, то-то, то-то, то-то, войдите в положение...». И после этого они делают хмурое лицо и делают тебе одолжение в том, что они берут, грубо говоря, взятку».

(м., директор кафе)

«Я хочу сказать, что каждый чиновник в зависимости от его воспитания, в зависимости от его интеллекта и не знаю, чего еще – в большей или меньшей мере, но обязательно размазывает тебя об стол. То есть, если он хам, то он размазывает активно. Если он человек воспитанный, он будет размазывать своим

равнодушием более-менее как-то. Не будет хамить, но постарается как-то вот так, вот так.»

(ж., директор ателье)

Эмоциональная окраска взаимодействия с посредниками совершенно иная. Здесь действуют отношения купли-продажи, предприниматель выступает в роли легального покупателя услуги, играет по правилам формальной сделки.

В-третьих, наличие института посредничества делает систему взаимоотношений бизнеса и власти, по выражению одного из наших респондентов, понятнее. Речь, разумеется, не идет о «прозрачности» органа власти – этот термин неприменим к российской бюрократии - но хотя бы о большей ясности для бизнесмена, какие действия необходимо предпринимать, чтобы получить желаемый результат, о большей предсказуемости этого результата.

Неоднородность рынка посреднических услуг.

Разумеется, рынок посреднических услуг многообразен, и для полного его описания требуется специальное исследование. Тем не менее, уже сейчас можно делать предположения о существовании разных типов посредников.

Для разрешающих бюрократических организаций скорее характерны *прямые* посредники. Это структуры, которые непосредственно оказывают бюрократические услуги, и, если можно так выразиться, играют на бюрократическом поле вместо чиновников. Для получения разрешения бизнесмен обращается не к чиновнику, а к посреднику. Именно с ним он контактирует и именно здесь получает в итоге необходимый документ (это, например, агентства, распоряжающиеся собственностью КУГИ, или фирмы, организованные при лицензирующих структурах, и т.п.).

С контролирующими структурами бизнесмен взаимодействует преимущественно на районном уровне, и это взаимодействие более индивидуально окрашено. Но и здесь имеется стремление решить проблемы не напрямую между бизнесменом и представителем контролирующего органа, а через посредников, но уже косвенных. *Косвенные* посредники – это организации, которые непосредственно не связаны с данной контрольной функцией, но использование их услуг становится условием получения «индальгенции» от контролирующих структур.

«Существует масса предприятий, которые занимаются установкой охранно-пожарной сигнализации, соблюдая все нормы, требования и т.д. Но там нам сразу сказали, что: «Ребята, в N-ом районе у вас просто такую сигнализацию, если вы сами установите, там, найдете дешевле, установите, соблюдая все нормы и правила, у вас ее не примут!». Потому что здесь существует монополия. Вот такая-то фирма устанавливает здесь сигнализации, а руководителем фирмы является главный вневедомственный милиционер района, вот и все.»

(м., директор кафе)

«Скажем так, здесь на этаже висят огнетушители, если обратили внимание, и по нормам, если от двери до огнетушителя столько-то метров, то в самом помещении огнетушителя может и не быть. Тем более , что помещение очень маленькое, двенадцать квадратных метров всего, и буквально за дверью сразу же висит огнетушитель. Но, тем не менее, нас вынудили купить огнетушитель себе в помещение. А огнетушитель покупаешь в специализированном магазине, который при пожарной части.»

(ж., рекрутинговое агентство, директор)

«Соответственно, поскольку СЭС обязано следить за этим, то были, ну не наезды, конечно, но по крайней мере посещения, ну сначала с намеками {...} тогда мы в определенных рамках по негласной договоренности действуем, да, мы проводим медосмотры людей в определенной клинике, которую там нам укажут пальцем, нам ведь все равно, куда платить эти деньги и куда возить людей, какие там у них связи – я не знаю.»

(м., директор производственно-строительной фирмы)

Нет (или по крайней мере, мало) «чистых» посредников. Фирмы, выступающие в роли посредников, как правило, сочетают легальные и неформальные услуги. Таможенные брокеры не только проводят «серые» схемы, но и выполняют необходимые функции по оформлению товара. Магазины торгуют оборудованием, консультанты оказывают консультационные услуги. Говоря о коррупционном посредничестве, мы имеем в виду именно неформальную компоненту посредничества, а точнее - те посреднические услуги, для выполнения которых основным ресурсом выступает наличие неформального доступа к бюрократической структуре.

Институционализация коррупционного посредничества

Проведенное исследование предоставляет убедительные свидетельства институционализации бюрократического посредничества, причем не только легальных, но и коррупционных, неформальных его форм. Институционализация бюрократического посредничества означает, что посреднические практики стали общепринятым компонентом взаимодействия бизнеса и власти, автономной сферой бюрократического производства. Другим симптомом является профессионализация посреднических услуг, которые постепенно превращаются в одну из самых прибыльных сфер бизнеса.

Можно говорить об институционализации бюрократического посредничества как о <встречном> процессе, который затрагивает не только бюрократическую среду, но и самих предпринимателей. Раньше неформальным урегулированием проблем занимались преимущественно первые лица компании - директор, хозяин предприятия. Иногда это делали «специальные» люди, исключительной функцией которых являлось общение с чиновниками.

«У нас была специальная такая девушка, бывшая балерина, высокая такая, стройная, она одевала короткую юбку и шла с ними [с чиновниками] общаться»
(м., фирма по изготовлению и продаже товаров для туризма)

«Х у нас специально для решения таких вопросов. Он так с ними разговаривает..., я бы так не смог. Он когда открывает рот, все вопросы быстро решаются, никто не хочет с ним долго спорить...»

(м., торговля печатной продукцией, топ-менеджер)

Теперь эта функция все чаще передается в ведение того или иного функционального подразделения фирмы, чаще всего юристам. Подобной рутинизации процесса способствует общее упорядочивание посреднических процедур, и, в частности, процесса формирования цен на неформальные услуги. Сегодня юристам во многих организациях среднего бизнеса недостаточно компетенции в сфере законодательства и формальных правил, необходимо иметь представление об альтернативных возможностях решения проблем, иметь доступ к нужным людям, а также своевременно узнавать об изменении <расценок> на неформальные услуги.

Процессы институционализации получают свое логическое продолжение в формализации бюрократического посредничества. Это значит, что теперь оно осуществляется не из-под полы некими «темными личностями», а вполне легально, уважаемыми фирмами, имеющими лицензию на оказание различного рода услуг. Хотя большинство наших респондентов считают, что посреднические структуры образуются вокруг отдельных чиновников, можно предположить, что это явление уже переросло рамки отдельных персоналий и приобрело более масштабное – организационное, структурное, институциональное качество.

Коррупционное посредничество представляет собой один из примеров институциональной мутации, когда экономические (и не только экономические) институты, успешно функционирующие в западных экономиках, будучи перенесенными в неформальную среду трансформирующихся обществ, мутируют – обрастают неформальными функциями, не свойственными их аналогам в развитых капиталистических системах⁵. Именно несовершенство правовой среды, ее внутренняя противоречивость, невыполнимость формальных правил являются причинами возникновения коррупционного посредничества. Вопрос о соотношении легальной и неформальной компонент в деятельности посредников остается открытым и требует специального исследования. Понятно, что это соотношение может варьировать и существенно зависит от изменений экономической и правовой среды.

Посредничество становится существенным фактором, влияющим на дальнейшее развитие всей системы взаимоотношений бизнеса и власти. Не углубляясь в прогнозы, можно тем не менее с уверенностью сказать, что при наличии институционализированного рынка посреднических услуг любое ужесточение правовой среды приведет не к ожидаемому упорядочиванию бюрократического рынка, а лишь к еще большему процветанию коррупционного посредничества.

ⁱ Выборка включает предприятия, представляющие основные типы с точки зрения форм собственности и сфер бизнеса. Респондентами выступали в основном первые лица компаний. Предприятия среднего бизнеса составили 15% выборки, малый бизнес – 85%, что соответствует реальному соотношению между малыми и средними предприятиями СПб. 59,7% опрошенных мужчины, 40,2% женщины. Структура выборки по возрасту: до 25 лет - 4,1%; 26-35 лет - 29,9%; 36-45 лет - 34,6%; 46-55 лет - 28,4%; 56 лет и более - 3,0%. 58,8% респондентов – собственники предприятий, 33,7% работают в фирме на постоянной основе; 5,4% на основе контракта; 2,1% по устной договоренности. Большинство предприятий реализуют свою продукцию и услуги на местном рынке (73,4%); почти треть работает на всероссийском рынке (32,5%); и 7,2% на международном рынке.

ⁱⁱ Отбор информантов происходил методом снежного кома, изначально через персональные сети, поскольку тема разговора требовала личного доверия. Понятно, что в случае формального отбора респондентов мы рисковали получить набор общих слов. Информантами выступали первые лица компаний. В интервью представлены следующие отрасли: торговля (в том числе – продукты питания) – 11 интервью, производство (в т.ч. строительство) – 5 интервью, сфера услуг (в т.ч. питание, ценные бумаги, консалтинг и т.п.) – 14 интервью.

⁵ См. Капелюшников Институциональная природа переходных экономик: российский опыт // «Кто и куда стремится вести Россию? Юю Актеры макро- мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса». Под общ. ред. Т.И.Заславской. – М.: МВШСЭН, 2001, С. 89-97