

УДК-323(470.53)

**«МЫ ПОМОЖЕМ – ВЛАСТЬ НАМ ПОМОЖЕТ»:  
ПАТРОН-КЛИЕНТСКИЕ ОТНОШЕНИЯ  
И КОНТРОЛЬ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ<sup>1</sup>**

*И. К. Шевцова<sup>2</sup>*

Для обеспечения контроля за частным бизнесом в социально важных сферах власть нередко предпочитает использовать стратегии захвата. Однако даже при наличии факторов, которые благоприятствуют использованию подобных стратегий, так происходит не всегда. Автор исходит из того, что муниципальная власть отказывается от силовых стратегий тогда, когда желаемого контроля над частным бизнесом в социально важной сфере она достигает с помощью выстраивания более выгодных и менее затратных патрон-клиентских отношений. Основной эмпирической базой исследования послужили 14 интервью с топ-менеджерами и собственниками бизнеса по управлению многоквартирными домами г. Перми. Временные рамки сбора данных: весна 2013 – осень 2014 гг.

*Ключевые слова:* контроль частных предприятий; патрон-клиентские отношения; патронаж; муниципальная власть.

«Необходимо создавать муниципальное предприятие по обслуживанию многоквартирных домов, чтобы у горожан была возможность избавиться от недобросовестной «управлялки», – написал в декабре 2014 г. на своей странице в Facebook мэр г. Перми Игорь Сапко. По официальному заявлению администрации города решение о создании в городе муниципальной управляющей компании принято в связи с тем, что частные управляющие компании не всегда добросовестно исполняют свои обязательства [4]. Это не первое заявление городских властей о претензии к сфере ЖКХ. Предыдущие предложения властей о повышении роли муниципального управления на рынке ЖКХ датируются 2012 г., когда предлагалось половину жилых домов передать в ведение муниципальной управляющей компании [2]. Эксперты рынка отмечают, что предложение о вытеснении частных управляющих компаний периодически возникали в течение

---

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках Проекта развития партнерских кафедр. Автор выражает признательность Европейскому университету в Санкт-Петербурге за поддержку проекта и благодарит Алексея Гилева, Маргариту Завадскую и коллег по ЦСИПИ за ценные замечания в ходе подготовки рукописи

<sup>2</sup> Шевцова Ирина Константиновна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований; доцент кафедры политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет. E-mail: irinashvtsova777@gmail.com.

© Шевцова И. К., 2017

последних десяти лет, в то же время муниципальная компания, хотя и была создана, так и не стала хоть сколько-нибудь значимым игроком на рынке.

Для городской власти, в чьи полномочия входит обеспечение населения услугами ЖКХ, а ее деятельность воспринимается гражданами через призму умения решать жилищно-коммунальные проблемы, крайне важно сохранять в своих руках рычаги контроля за частным бизнесом, работающим в этой сфере. Почему в течение длительного времени городская власть так и не предприняла попытку захвата «недобросовестного» рынка управления многоквартирными домами для получения контроля над ним? В настоящей статье на примере взаимодействия муниципальной власти и бизнеса в сфере управления жилыми домами будет показано, что контроля за частным бизнесом в социально важной сфере власть достигает с помощью выстраивания более выгодных патрон-клиентских отношений<sup>1</sup>. Основной эмпирической базой исследования послужили 14 интервью с представителями бизнеса (настоящие и бывшие собственники предприятий и топ-менеджеры) по управлению многоквартирными домами г. Перми. Временные рамки сбора данных весна 2013 – осень 2014 гг.

Патрон-клиентские отношения в данной статье рассматриваются как альтернатива захвату рынка как через «контроль входа», так и посредством использования стратегии «хищничества» (*predatory-state*) [11, 190; 24; 26; 29]. Если «хищничество» подразумевает, прежде всего, одностороннее извлечение властью ресурсов, когда бизнес может ничего не получать взамен, то в основе патрон-клиентских отношений лежит, главным образом, перераспределение и ресурсный обмен<sup>2</sup>. При этом патрон-клиентские отношения сочетают в себе потенциально открытый доступ к рынкам, хотя и с длительными полуинституционализированными попытками его ограничить [25, 59].

На примере пермского случая можно выделить ряд предпосылок, которые, на первый взгляд, должны повлечь захват рынка управления жилыми домами муниципальной властью, что позволило бы власти контролировать эту сферу бизнеса. В Перми рынок управления многоквартирными домами насчитывает более 100 организаций и не является монополизированным – нет какого-либо собственника, которому принадлежало бы абсолютное большинство управляющих организаций. Фактор разобщенности бизнеса в сочетании с наличием сильной власти с большой долей вероятности могли бы привести к использованию властью «хищнической» стратегии, когда в отношениях с бизнесом государство стремится получить «верх» для извлечения ренты [28, 16]. При этом объем финансовых потоков на рынке управления жильем в г. Перми вполне можно оценить как привлекательный для извлечения ренты<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> В настоящей статье понятия «патрон-клиентские отношения», «патронаж» и «клиентелизм» будут использоваться как синонимы.

<sup>2</sup> Подробнее о противопоставлении стратегий хищничества и клиентелизма см. [24].

<sup>3</sup> По оценке Главы администрации г. Перми Д.И. Самойлова платежи за услуги ЖКХ в г. Перми составляют примерно 24 млрд руб. в год, что сопоставимо с годовым бюджетом города.

С момента вступления в 2005 г. в силу нового Жилищного кодекса РФ для власти и бизнеса в данной сфере сложилась ситуация неопределенности, когда отсутствовали любые институты, способные структурировать взаимодействие участников [5; 9]. В важной в электоральном плане сфере управления жилыми домами появились многочисленные частные предприятия, целью которых было, прежде всего, извлечение прибыли. Создание частных рынков в Пермском крае в прежде государственных и муниципальных отраслях было частью политической стратегии нового губернатора Пермского края Олега Чиркунова по повышению качества управления в регионе и сокращению бюджетных расходов [17]. Ситуация неопределенности провоцировала конфликтное противостояние двух сторон, когда власть в отсутствии эффективных рычагов контроля шла по пути перманентного обвинения бизнеса в его неудовлетворительной работе. В свою очередь, бизнес часто игнорировал любые требования властей, поскольку исходил из того, что является частным и играет по правилам свободного рынка. Такой высокий потенциал конфликта между властью и бизнесом в сфере ЖКХ является фактором для становления модели «государства-хищника», которая распространена там, где местная администрация теряет мотивы для конструктивного взаимодействия с бизнесом [3, 74]. Эта стратегия взаимодействия с бизнесом позволила бы оперативно обеспечить контроль за отраслью (например, за счет прямого участия в структуре собственности предприятий), положение дел в которой власть считает важным фактором, формирующим мнение граждан о работе городских органов управления.

Однако при наличии вышеупомянутых предпосылок захвата рынка муниципальной властью так и не произошло. Наличие высокого процента недовольных качеством услуг ЖКХ делает эту сферу непривлекательной для захвата. Среднее количество недовольных качеством услуг ЖКХ по разным типам населенных пунктов в России достигает 55 %. При этом в крупных городах с населением от 250 тыс. до 1 млн чел. 62 % граждан оценивают качество услуг как плохое, а сумму за услуги ЖКХ считают слишком большой 75 % [12]. В случае захвата городским властям пришлось бы взять на себя ответственность за проблемы ЖКХ. Это заставляет власти выбирать другие стратегии, которые позволят обеспечить контроль за деятельностью предприятий, а именно – выстраивание патрон-клиентских отношений.

В самом общем виде патрон-клиентские отношения интерпретируются как особого рода социальные соглашения, чья суть заключается в организации и регулировании обмена или потока ресурсов между социальными акторами [23, 49]. Это иерархический порядок, соединяющий в себе зависимость и контроль, основанный на различиях в обладании властью и неравенстве [22, 4]. Патрон-клиентские отношения как аналитическая категория обладают рядом неотъемлемых атрибутов: наличием двух сторон, взаимообусловленностью, иерархичностью и повторяемостью [25, 290]. Взаимообусловленность в данном случае предполагает взаимное получение выгод. Под иерархичностью понимается наличие власти у одного участника отношений и ее отсутствие у другого. Повто-

ряемость обусловлена взаимным ожиданием благ в будущем взамен на уже оказанные услуги, что будет вызывать воспроизводство взаимодействия патрона и клиента и предостерегать от включения в понятие патронажа разовых взаимодействий, таких как, например, оказание помощи по блату или акта коррупции<sup>1</sup>.

Патрон-клиентские отношения добровольны и характеризуются одновременным обменом двух различных видов ресурсов: политические и/или экономические, с одной стороны, и обещание лояльности и солидарности – с другой [23, 49]. Обмен ресурсами происходит посредством т. н. пакетных соглашений (*package deals*). Иными словами, каждый ресурс не может быть обменян отдельно (сам по себе), его обмен имеет смысл только в случае одновременного обмена обоих типов ресурсов [23,50]. Вовлеченные в патрон-клиентские отношения индивиды являются их добровольными сторонниками, что противоположно сути отношений внутри корпоративных групп (*corporate groups*) [21, 299].

Патрон-клиентские отношения обладают функцией снижения неопределённости. Они, по замечанию Ш. Эйзенштадта и Л. Ронигера, сочетают в себе черты двух типов социального обмена: конкретного и обобщенного. И если конкретный обмен подразумевает обмен «осязаемых» благ, то обобщенный выполняет функции обеспечения безопасности, страховки от рисков и неопределенностей на «открытом» социальном рынке и во властных отношениях или властной борьбе [23, 52]. Патрон-клиентские отношения укрепляют взаимоотношения за счет появления взаимных обязательств, делают их предсказуемыми, тем самым обеспечивая власти определённую степень контроля аналогично тому, как раздача должностей «своим» внутри партий в конечном итоге усиливает внутрипартийную дисциплину и сплоченность [34].

Патрон-клиентские отношения возникают в качестве способа повышения управляемости тех акторов, от которых так или иначе зависит деятельность власти<sup>2</sup>. Согласно исследованию Р. Теобальда, это может происходить тогда, когда государство, опираясь на концепцию государственного менеджизма, уменьшает степень своего регулирования, и/или, как выяснили Б. Лембрух и Л. Саникидзе, проводит реформы, связанные с привлечением негосударственных акторов к исполнению государственных функций [35; 32; 28].

### **Контекст формирования патрон-клиентских отношений в городской сфере управления жилыми домами**

Неэффективность механизмов взаимодействия власти и бизнес-сообщества (в том числе союзов и ассоциаций бизнеса) заставляет бизнес искать иные формы сотрудничества с властью, уменьшения издержек и закрепления в отрасли. Авторы исследования роли бизнес-ассоциаций указывают на то,

---

<sup>1</sup> Подробнее о блате как практике неформального обмена см. [30].

<sup>2</sup> Например, П. Мэйр и П. Копецки рассматривают патронаж как инструмент, который используют партии для повышения управляемости бюрократии, что помогает реализовывать партийные программы.

что в целом представители бизнес-ассоциаций оценивают сложившиеся механизмы взаимоотношений с государственными органами как низкоэффективные [20, 30]. Речь идет, прежде всего, о таких механизмах, как участие бизнес-ассоциаций в различных совещательных институтах и советах при органах власти. Неэффективность проявляется в том, что ведомства либо игнорируют позицию ассоциаций, либо мнение ассоциаций запрашивается постфактум по ранее принятым решениям [20, 30]. Респонденты в ходе интервью также не раз указывали, что пермские объединения управляющих организаций неэффективно или недостаточно эффективно представляют его интересы в отношениях с властью. Один из респондентов, руководитель управляющей организации, пояснил: *«Дело не в том, что бизнес не способен интерес сформулировать, а в том, что при принятии решений региональная и местная власть руководствуется другим»* (руководитель УК «G»).

Рыночная среда для бизнеса сама по себе может являться фактором спроса на патрон-клиентские отношения. Для бизнеса патрон-клиентские отношения являются, аналогично получению депутатского мандата, тем нерыночным механизмом, который позволяет получить эксклюзивные преимущества на рынке [14, 114]. Результативное получение таких преимуществ приводит к формированию плотной взаимозависимости бизнеса и власти.

Другой определяющий фактор спроса бизнеса на различные типы неформальных взаимодействий с представителями власти, в том числе и на патрон-клиентские, связан с особенностями законодательства и законотворческого процесса. Законотворческий процесс опирается на создание формальных правил, ориентированных на работу в будущем (*future-oriented rules*), что находит выражение в создании нормативных актов, значительно меняющих институциональный и экономический порядок, и в наличии лагун как в формулировках, так и в правоприменительной практике [31]. Кроме того, имеют место противоречия между различными типами и уровнями законодательства [31]. Так, существующая система жилищного законодательства в России построена на основе рамочных законов, практическое применение которых предполагает дополнительное принятие нормативных актов профильными министерствами и ведомствами. При этом последние могут быть приняты через длительный временной промежуток после появления соответствующего рамочного закона, что заставляет бизнес искать замену отсутствующим правилам игры.

Особенности законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления, также формируют спрос на патрон-клиентские отношения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. закрепляет за городскими и сельскими поселениями полномочия по организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения [10]. При этом непосредственное доведение этих услуг до граждан входит в сферу деятельности бизнеса в жилищно-коммунальной сфере (управляющих компаний). Таким об-

разом, качество исполнения полномочий муниципальных властей напрямую зависит от работы управляющих компаний.

Для местной власти фактором спроса на патрон-клиентские отношения является также высокая значимость положения дел в сфере ЖКХ в оценке ее деятельности как гражданами, так и вышестоящими чиновниками, что особенно заметно в периоды электоральных компаний. Данный тезис подтверждается содержанием предвыборных программ кандидатов в представительные органы власти муниципального и регионального уровня, в большинстве которых тема ЖКХ доминирует. Так, в рамках электоральной компании в Пермскую городскую думу 2011 г. кандидаты в депутаты предлагали своему электорату бороться «с беспределом в ЖКХ», «экономить на услугах ЖКХ», справиться с «запутанным клубком коммунальных бед» и т. п. [6; 7; 8]. Кандидаты в депутаты в состав регионального парламента от «Единой России» предлагали «Краевую народную программу», где два из четырех пунктов касаются ЖКХ, а также «Пятилетку благоустройства», цель которой – навести порядок во дворах и т. п. [13]. Общественная коалиция «За прямые выборы» накануне выборов в Пермскую городскую думу 2011 г. провела опрос кандидатов в депутаты. Из 13 кандидатов по различным округам 10 обозначили ЖКХ в качестве важнейшей городской проблемы, решением которой они займутся, выиграв выборы [16]. А один из респондентов, являвшийся депутатом, отметил: *«Судя по тем вопросам на последних выборах, в которых мы, во всяком случае, участвовали, тема номер один, которая беспокоит население, это не доходы, не образование и не безопасность, ЖКХ уже вышла на первый план. Так что это очень важная тема»*.

#### **Действующие лица: патроны, клиенты, брокеры**

В общем виде ролевую модель патрон-клиентских отношений между городской властью и бизнесом в пермской сфере ЖКХ можно представить следующим образом. Глава администрации (т. н. сити-менеджер) может действовать и как патрон, напрямую, и, что чаще, через брокеров: заместителя, курирующего сферу ЖКХ, начальника профильного департамента, и глав администраций районов города. В некоторых случаях сити-менеджер сам является брокером, выступает представителем региональных властей во взаимодействии с бизнесом или, по крайней мере, действует с оглядкой на регионалов. Речь, прежде всего, идет о таких вопросах, качество решения которых может повлиять на политическую устойчивость как главы администрации города, так и губернатора (по крайней мере, ситуация видится чиновникам именно таковой). Например, в случае, когда губернатор получает прямое указание федеральной власти решить проблему накопления задолженности в сфере ЖКХ, которую формируют в том числе и управляющие организации, он привлекает для этого местные власти. На подобный факт указывал один из респондентов: *«Просят поднять платежную дисциплину в адрес тепловиков. Это ведь на город губернатор спускает задачи. Они (представители городской власти – примеч.), в свою*

*очередь, к нам обращаются. Мол так и так, губер (губернатор – примеч.) по шапке стучит, говорит – долги большие»* (заместитель директора УК «Z»).

Необходимость выступать в роли представителя региональной власти для муниципальных руководителей зачастую объясняется существующей моделью взаимодействия региональных и местных властей, которая подразумевает фактическое отсутствие автономии последней при решении политически важных вопросов. Один из респондентов, являвшийся депутатом, охарактеризовал эту зависимость следующим образом: *«Сити-менеджер достаточно влиятелен, но настолько, насколько ему позволяет, развязывает периодически руки губернатор и уже с ним, которые не прочь повлиять на принятие решений в городе. При этом надо понимать, что, если что-то не делается в городе, это не значит, что у нас сити-менеджер плохой или не договорились с мэром, и не приняли какое-то решение, это лишь значит, что они не получили достаточно четких указаний как тот или иной вопрос решить от края, либо не акцептовали им собственное решение, т. е. не дали на их усмотрение».*

Другая причина, которая эпизодически «встраивает» губернатора в патрон-клиентскую сеть города – это необходимость избегания публичных конфликтов, которые, по замечанию одного из респондентов, будут свидетельством *«отсутствия порядка»* (руководитель УК «А»). Причиной такого конфликта, например, может стать отсутствие должной подготовки жилого фонда к зиме.

Управляющие компании выступают в роли клиентов. Пермский рынок управления многоквартирными домами насчитывает порядка 110 фирм. Большинство управляющих организация можно отнести к разряду малых и средних предприятий<sup>1</sup>. На фоне других выделяются несколько УК, которые обслуживают центральные районы города. Между городской властью и «центральными» УК отмечаются наиболее интенсивные взаимодействия.

### **«Надо дружить»: ресурсы и их обмен**

Взаимовыгодный ресурсный обмен, возникающий между городскими чиновниками и УК, определяет поддержание патрон-клиентских взаимодействий. С одной стороны, бизнес выступает «помощником», который способствует экономии финансовых и организационных ресурсов муниципалитета, а также зачастую берет на себя прямое исполнение функционала городской власти, с другой – идет на уступки, жертвуя частью бизнес-интересов для сохранения взаимодействия с властями и позволяет себя контролировать.

Один из ключевых стимулов власти, рождающий спрос на патрон-клиентские взаимодействия, – это стремление обеспечить себе влияние на деятельность бизнеса, чтобы минимизировать риск негативного воздействия по-

---

<sup>1</sup> Согласно федеральному закону № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к категории малых предприятий относятся фирмы с численностью работников до 100 чел., и объемом выручки за реализацию товаров и услуг от 60 млн до 400 млн руб., к категории средних – с численностью работников до 250 чел. и объемом выручки от 400 млн до 1 млрд руб.

следнего на оценку работы муниципальных чиновников. Так, один из респондентов, отметил: *«Власти хочется контролировать. Жителей беспокоят тарифы, беспокоит грязь во дворе, вода в подвале, сосульки на крыше. И житель это видит каждый день и думает: что-то власть «не очень» работает. Хотя это давно делает бизнес, и власть тут вообще не причем»* (собственник бизнеса по управлению домами, руководитель бизнес-объединения «N»).

Попытки власти обеспечить определенную степень контроля реализуются через организацию регулярных «отчетных» совещаний с директорами УК в стенах администрации города и администраций районов. Такие регулярные совещания, куда приглашались бы представители частного бизнеса, не характерны для других сфер городской экономики, и проводятся они в форме, как если бы УК были структурами администрации. Практика проведения подобных совещаний складывается по поводу тех вопросов, от которых так или иначе зависит оценка качества работы органов муниципальной власти. Таким вопросом, например, является подготовка жилого фонда к зиме, которую осуществляют управляющие компании. При этом муниципальные чиновники регулярно отчитываются о ходе подготовки перед губернатором, а последний, в свою очередь, – перед федеральными чиновниками. Присутствие УК на совещаниях по подготовке жилого фонда к зиме – это важный фактор отношений с органами власти, значимость которого подчеркивают руководители УК: *«Ходим всегда на эти совещания. Ну или зама или главного инженера отправляю. Если не пойти, то потом появится в новостях черный список УК с нашим участием. Что вот эти не готовят дома к зиме, мол жители, задумайтесь, нужна ли вам такая УК»* (руководитель УК «А»). *«Летом и осенью каждую неделю совещания, докладываем, как готовим дома к зиме. Власть за подготовкой к зиме особенно тщательно наблюдает. Это ведь такое дело. Какая-нибудь «УКашка» не подготовила дом, а потом там авария случилась, и люди в -30 градусов остались без тепла. В СМИ напишут, сразу губернатор запереживает, прилетит городским властям»* (руководитель УК «В»).

Для муниципальной администрации патронаж управляющих компаний – дополнительный инструмент для обеспечения необходимого электорального исхода партии власти. По замечанию одного из руководителей УК, *«управляющие организации имеют «ключи» от домов, и близки к ситуации в «поле»* (руководитель УК «С»). Помощь управляющих организаций в рамках избирательной компании может касаться различных вопросов: от исполнения «просьб» одного из кандидатов от «Единой России» помочь в выполнении обращений избирателей до препятствования в распространении агитационных материалов кандидатом-конкурентом. Как отмечено в другом интервью, *«нас просили (представители власти – примеч.) найти людей, которые приберут в подъездах, достанут газеты конкурентов, а неоднократно были просьбы не пускать никого (имеется в виду конкурентов кандидата от действующей власти – примеч.) на жилой фонд»* (руководитель УК «А»). УК, включенные в патрон-клиентские отношения, идут на перенос сроков принятия или даже отмену принятия решений,

которые могут повлиять на политические предпочтения граждан во время голосования. По словам одного из директоров УК, они *«идут навстречу просьбам (властей – примеч.) не проводить общие собрания в многоквартирных домах, где будут обсуждаться вопросы увеличения трат на содержание и ремонт, не надо, чтобы мы жителей будоражили»* (заместитель директора УК «Z»).

В межэлекторальный период, по свидетельству опрошенных руководителей управляющих организаций, они получают «просьбы» от муниципальных властей оказать помощь в осуществлении закрепленных в законодательстве полномочий, связанных, например, с содержанием территорий. В интервью один из директоров управляющей организации отметил: *«Помощь часто заключается в экстренной уборке территории домов, [...] даже не нашей (имеются в виду муниципальные земли – примеч.), иногда просят покрасить»* (руководитель УК «В»). Суть «помощи» управляющих организаций органам власти характеризовалась также следующим образом: *«Зимой на нас переключают уборку межквартальных проездов, которые должен сам город прибирать, то же самое по тротуарам, которые идут вдоль дорог. Это тоже не наша зона ответственности. Но мы понимаем, что в бюджете, видимо, просто не хватает денег. Мы поможем в этом, потом, может быть, власть нам окажет содействие»* (руководитель УК «Е»). *«Мы, конечно, помогаем, по возможности, когда попросят. Например, мы вот не обязаны снег из дворов вывозить, это дорого, жители не платят за это. Но власть хочет видеть, чтобы хотя бы в центре города все было убрано. Мы изыскиваем средства. Или просят депутаты елки поставить во дворах – ставим. Это не так дорого»* (руководитель УК «G»). *«Но если нам позвонят [...] из района (районной администрации – прим.) и попросят что-то помочь, мы не откажем. Это не вопрос. Ну, например, летом могут попросить прибрать муниципальную территорию, когда экстренно надо, мы не отказываем. Еще каток для детей просили залить. Надо дружить»* (руководитель УК «А»).

Управляющие компании получают «бонусы» от городской власти, которые зависят от степени лояльности, в том числе от качества реагирования на данные «поручения». Компенсацией за лояльность может быть включение УК в процесс реализации информационной политики в городе. Существует практика размещения в СМИ «заказных» материалов о работе органов власти для поддержания позитивного имиджа. Например, темой таких материалов может стать совместное инспектирование чиновниками и руководством управляющей компании района работы последней на предмет благоустройства, содержания мест вывоза мусора, уборки придомовых территорий и т. д. [1]. Факт участия в совместных с чиновниками информационных материалах является важным для бизнеса, поскольку это позитивно влияет на формирование необходимого имиджа *«важного для региона/города и надежного предприятия, которому можно доверять»* (директор УК «В»). Появление в сюжетах с участием муниципальной власти затем используется руководством управляющих организаций в кон-

курентной борьбе за рынок. Наличие доказательств хороших отношений с городской властью считается важным конкурентным преимуществом.

Для управляющих организаций также важно предусмотреть смягчение возможных негативных последствий нормотворческой деятельности муниципальной власти, которые потом могут помешать развитию бизнеса. Один из респондентов так описал эту ситуацию: *«Чтобы потом к нам не ходили (жители – примеч.) и не спрашивали, почему это так, а почему это не так»* (руководитель УК «В»). Бизнес, управляющий домами, заинтересован в закреплении своих интересов в городских нормативных актах, которые касаются общего благоустройства города (размещение площадок для сбора мусора, автомобильных парковок и пр.). Этот интерес по замечанию одного из руководителей УК, обусловливается возможным негативным восприятием муниципальных новшеств жителями домов: *«Если, условно, по городскому закону контейнерная площадка должна находиться от дома в 50 метрах, то люди жаловаться ведь пойдут к нам, что им далеко ходить, а не в администрацию. Вот нам и надо донести, что неправильно устанавливаются такие нормативы. Иначе негатив ляжет на нас»* (руководитель УК «С»).

Тарифная деятельность УК не подлежит государственному регулированию, у бизнеса нет законодательно закрепленных обязательств утверждать цены на услуги в регулирующем органе. Однако есть свои особенности, связанные с добровольным использованием управляющими организациями т. н. муниципального тарифа, который не обязателен для исполнения частными фирмами<sup>1</sup>. Данный вид тарифа создан для работы муниципальных предприятий, а также распространяет свое действие на жилье, находящееся в муниципальной собственности. Однако управляющие организации почти всегда ориентированы в своей работе именно на этот тариф, считая, что последний собственники домов будут считать легитимным. Как отметил один респондент, *«раз этот тариф установлен властью, значит он правильный, а нам они не верят. Отличающееся предложение по цене от УК, всегда будет восприниматься негативно. УК всегда воспринимаются как спекулянты, которых интересует только бизнес и бесконечное обирание людей, а не реальные дела»* (руководитель УК «Е»). В этой связи, бизнесу крайне важно лоббировать периодическую индексацию муниципального тарифа, чтобы последний соответствовал меняющимся экономическим реалиям.

Бизнес по управлению домами заинтересован во включении в различные программы муниципального бюджетного финансирования, средства из которых, в конечном счете, либо увеличат его прибыльность, либо, как минимум, повысят лояльность клиентов за счет выполнения дополнительных работ (которые не были бы выполнены без дополнительных средств из бюджета). Речь идет о муниципальных программах проведения капитального ремонта домов,

---

<sup>1</sup> Тариф на содержание и ремонт жилья, утверждаемый законодательным органом муниципалитета.

асфальтирования межквартальных проездов в жилых микрорайонах, благоустройства дворов и других программах, финансируемых из местного бюджета. Важность бюджетного финансирования отмечалась респондентами: *«Для нас это очень важно. Хотя и есть свои проблемы. Асфальт или фасад – это очень дорогие работы, жители их никогда сами не оплатят. Нам инвестировать в такие работы опасно, деньги потом не вернем, да взять их негде. А так, например, на фасад мы получили деньги из муниципалитета на наши дома, бюджетные, а люди все равно нам спасибо скажут и это сто очков к нашему имиджу»* (руководитель УК «Z»).

Для бизнеса важно и то, что выстроенные отношения с городской властью помогут в случае появления конкурентов. *«Ну вот сейчас, например, наша главная проблема – это конкуренты. Они такие, без опыта ребята. Просто решили, что вот ЖКХ – прибыльная сфера и здесь просто очень заработать. И сейчас ходят по нашим домам и говорят жителям, чтобы выбирали их. А что ваша действующая УК (то есть мы) – воры, мошенники, работать не умеют, и вообще банкроты. И пишут на нас заявления в милицию, прокуратуру, находят каких-то «свидетелей»* (руководитель УК «P»). Управляющая компания ожидает в конкурентной борьбе получить помощь от администрации, акцентируя внимание на своей «надежности»: *«Ну вот мы обратились в районную администрацию (за помощью – прим.). Ведь мы в районе давно работаем, нас жители знают, администрация знает. Мы предсказуемы в этом смысле. И для администрации тоже не выгодно, чтоб приходили какие-то странные ребята (имеются в виду конкуренты/новые фирмы – прим.) и сбивали с толку жителей района. И в этом смысле администрация нас поддерживают. Ей тоже не хочется, чтобы народ «стоял на ушах»* (руководитель УК «P»).

### **Соглашения о сотрудничестве: попытка формализации патрон-клиентских взаимодействий?**

Между управляющими компаниями и городскими властями (реже с профильными министерствами Пермского края) существует практика заключения соглашений о сотрудничестве, которые декларируют повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, построение единой городской информационной среды, проведение согласованной обоснованной инвестиционной политики, участие УК в разработке законодательства, разработка критериев оценки и мониторинга деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и др. [16]. Такие соглашения обычно подписываются от имени ассоциаций и союзов управляющих организаций. По замечанию респондента, соглашения *«демонстрируют отсутствие конфликта между властью и бизнесом, и позволяют ссылаться на соглашение при появлении потенциального конфликта между ними»* (собственник бизнеса по управлению домами, руководитель бизнес-объединения «N»). Для управляющих компаний это важное преимущество перед конкурентами, которые претендуют на долю в рынке. Как отметил один из директоров УК в интервью, для *«управляющих компаний это*

*хорошее прикрытие в борьбе с конкурентами. Мы можем говорить, что у нас есть такое соглашение, а у вас нет, нас власть как бы признала, что мы есть, мы важны для города»* (руководитель УК «Г»).

Соглашение является декларацией, которая не имеет юридической силы и не накладывает на участников формальных обязательств. Но подписание соглашения обычно освещается в медиа, тем самым взаимодействие власти и бизнеса так или иначе приобретает публичный характер. Подписание подобного соглашения является попыткой институционализировать неформальные патрон-клиентские взаимодействия и перевести их в статус формальных правил игры. Для бизнеса такие соглашения являются важной демонстрацией «признания» со стороны органов власти и готовности власти идти на заключение «пакта о ненападении», а для власти это, в свою очередь, показатель определенной степени лояльности экономических субъектов.

Подписание соглашений с органами власти, осуществляемое от имени объединений бизнеса, схоже с логикой неокорпоративизма. Существует организованная ассоциация, которая «признается» властью, и при этом власть получает некоторую степень контроля за ее деятельностью [19]<sup>1</sup>. Респонденты в ходе интервью не раз указывали на то, что муниципальная власть (в том числе через брокеров) предпочитает действовать напрямую, зачастую не воспринимая ассоциации как надежного посредника. Например, как отметил один директор – респондент, *«на важные совещания типа комиссии по подготовке к зиме или по теме долгов за тепло и воду зовут все УК, особенно крупные»* (директор УК «Z»). А по поводу работы с ассоциацией как представителем общих интересов УК, отметил, что *«руководство ассоциации тоже зовут, для контроля за ситуацией, как мы потом будем исполнять принятые решения»* (директор УК «Z»). Иными словами, ассоциации могут привлекаться для дополнительного контроля за УК, однако они не рассматриваются властью муниципалитета как надежный посредник, позволяющий взаимодействовать без привлечения ее членов. Такое положение дел позволяет предположить, что попытки институционализировать патрон-клиентские взаимодействия через подписание соглашения о сотрудничестве могут привести в дальнейшем к взаимоотношениям между властью и бизнесом в духе неокорпоративизма.

### **Границы патрон-клиентских отношений**

Важный вопрос, который неизбежно возникает при изучении патрон-клиентских взаимодействий, это вопрос о границах патронажа. Когда и по каким причинам устойчивые взаимодействия прекращаются? В рассматриваемом случае взаимодействия городской власти и бизнеса в сфере ЖКХ одним из таких индикаторов, как представляется, можно рассматривать применение каких-либо санкций к бизнесу, с которым ранее наблюдалось конструктивное взаимо-

---

<sup>1</sup> В рамках настоящего исследования не ставилось задачи оценить эффективность работы ассоциаций и их взаимодействий с властью в сфере ЖКХ.

действие. Управляющие компании, в отличие, например, от поставщиков коммунальных ресурсов, являются бизнесом, имеющим местную «прописку». Это нередко упрощает применение санкций со стороны власти или, по крайней мере, делает более весомым шантаж по поводу санкций.

Санкции могут последовать за нарушение устоявшихся моделей и механизмов взаимодействия, например, за постоянное отсутствие на плановых совещаниях в органах власти или за неисполнение неформальных соглашений об оплате за поставленные услуги ресурсоснабжающими компаниями. Респондентами – руководителями управляющих организаций были артикулированы как минимум несколько видов санкций, которые применяются в случае неисполнения взятых на себя обязательств. Среди них – составление «черного рейтинга предприятий». Технология ранжирования предприятий происходит на основе критериев, которые бывают далеки от оценки качества реальных бизнес-процессов, а скорее нацелены на оценку степени лояльности компаний текущим интересам власти (включаются, например, такие критерии, как наличие соглашений с органами власти, заключение договоров с клиентами по шаблону, установленному органами власти и пр.) [Шатрова 2013]. Несоответствие данным критериям позволяет органам власти говорить о предприятии как о работающем неэффективно и пренебрегающем установленными в городе правилами, что неизбежно влечет за собой падение доверия граждан.

Другой вид санкций может быть связан с активизацией проверок Работы предприятия. Как отметил один из респондентов, *«есть много проверяющих, в том числе контрольный департамент администрации. Не надо, чтобы потом давали сигнал, что мы недобросовестные. И так общий фон в ЖКХ плохой, УК обвиняют во всех смертных грехах постоянно. Тут хоть что-то есть шанс смягчить»* (директор УК «Р»).

Еще один вариант – «предложение» со стороны чиновников о необходимости замены частных УК на муниципальные предприятия. Представители управляющих организаций рассматривают факт возможного появления муниципальных предприятий как реальную угрозу их бизнесу. *«Они (власть – примеч.) часто рекламируют по телевизору в газетах муниципальную УК, там собственник – муниципалитет. Что, дескать, в эту компанию могут жители обратиться, если не устраивает своя УК или УК их бросила. Будем [...] вести себя неправильно, они (органы власти – примеч.) могут пойти по домам и начать предлагать свои услуги»* (директор УК «Р»).

\* \* \*

Спрос на патрон-клиентские отношения во взаимодействии городской власти и бизнеса по управлению жильем сформирован конфигурацией условий, заложенных ходом реформирования сферы. Сфера управления многоквартирными домами, охватывающая повседневную жизнь всего населения и во многом определяющая оценку гражданами деятельности городской власти, была передана в руки частному бизнесу. Это обусловило неизбежное столкновение

рационального стремления бизнеса к максимизации прибыли с желанием власти сохранить контроль над ситуацией, чтобы не допустить роста протестных настроений и увеличения числа городских конфликтов.

Ситуация потенциального конфликта и отсутствие работающих формальных институтов взаимодействия городской власти и бизнеса в случае г. Перми в течение почти десяти лет так и не привели к захвату рынка властью с целью обеспечения контроля. Для муниципальной власти оказалось выгоднее действовать в русле патрон-клиентских отношений и сотрудничать с одними и теми же действующими частными предприятиями. Попытки формально институционализировать патрон-клиентские отношения, предпринимаемые как бизнесом, так и властью, говорят о том, что они выгодны обеим сторонам. Как и в случае захвата рынка, патрон-клиентские отношения обеспечили муниципальной власти определенную степень контроля за работой городских предприятий в социально важной сфере ЖКХ за счет возникновения системы взаимовыгодных обязательств. При этом в отличие от стратегии «хищничества», они не привели к значительным финансовым, административным и имиджевым издержкам. Патрон-клиентские отношения оставили муниципальной власти поле для маневра: возможность в любой момент сместить фокус ответственности за проблемы жилищно-коммунального сектора на бизнес. Патронаж является для муниципальной власти одним из способов обеспечения необходимого электро-рального исхода (за счет возможности управляющих организаций контролировать ситуацию «в поле») и повышения эффективности своей работы через привлечение бизнеса к реализации властных полномочий. Для бизнеса же патронаж стал механизмом поддержания устойчивых позиций на рынке и повысил предсказуемость среды в условиях высокой степени неопределённости. Хотя управляющим организациям и приходится ради сохранения патрон-клиентских отношений с властью зачастую жертвовать своим стремлением к максимизации прибыли или увеличивать издержки, для них остается крайне важным сохранить возможность обеспечения более предсказуемых правил игры (например, в части возможности влияния на содержание муниципальных нормативных актов).

Анализ условий возникновения патрон-клиентских отношений показал, что такого типа социальные контракты могут воспроизводиться длительное время, даже при смене состава участников. Личность патрона не является определяющей для возникновения такого рода отношений, степень персонализма невысока. Смена главы администрации города может привести к некоторым изменениям качества взаимодействий, но конфигурация существующих условий и потребность власти в контроле за частным рынком в социально важной сфере, формирующие спрос на патрон-клиентские отношения, вероятнее всего, «реинкарнируют» последние и после смены руководства города.

### Библиографический список

1. Администрация Свердловского района г. Перми провела масштабный рейд по микрорайону Зеленое хозяйство [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gorodperm.ru/news/2015/05/28/30404-id/> (дата обращения: 06.12.2016). [Massive supervision raid has been organized by sverdlovskiy district local administration in Zelenoye Hoziaystvo community. Available at: <http://www.gorodperm.ru/news/2015/05/28/30404-id/>].
2. *Бахареv К.* Так не договаривались. В Прикамье власти расторгнут отношения с нерадивыми управляющими компаниями. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/09/13/reg-pfo/perm-uk.html> (дата обращения: 06.12.2016). [*Bakharev K.* We have not agreed in such a way. Relationship with «careless» management companies will be ceased by Perm local authorities. Available at: <http://www.rg.ru/2012/09/13/reg-pfo/perm-uk.html>].
3. *Бычкова О., Гельман В.* Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 73–82. [*Bychkova O., Guel'man V.* Economical actors and local regimes in russian cities. *Neprikosnovenniy Zapas*. 2010. No. 2. P. 73–82].
4. В Перми создана муниципальная управляющая компания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gorodperm.ru/news/2015/01/28/28806-id/> (дата обращения: 06.12.2016). [Municipal management company has been established in Perm. Available at: <http://www.gorodperm.ru/news/2015/01/28/28806-id/>].
5. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Рос. федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ. Редакция от 31 янв. 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51057/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/) (дата обращения: 06.12.2016). [Housing Code of Russian Federation 29.10.2004. Federal Law # 188 29.12.2004. Version 31.01.2016. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51057/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/)].
6. Информационный бюллетень кандидата в депутаты Пермской городской думы по одномандатному избирательному округу № 21 Журавлева А.И. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permgani.ru/politads/files/1643.pdf> (дата обращения: 06.12.2016). [Bulletin of Perm Duma candidate run for single member constituency No. 21 Zhuravlev Oleg Ivanovich. Available at: <http://www.permgani.ru/politads/files/1643.pdf>].
7. Информационный бюллетень кандидата в депутаты Пермской городской думы Даллады С. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permgani.ru/politads/doc/1549> (дата обращения: 06.12.2016). [Bulletin of Perm Duma candidate Sergey Dallada. Available at: <http://www.permgani.ru/politads/doc/1549>].
8. На услугах ЖКХ можно экономить. Информационный бюллетень «Ведомости Индустриального района. 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permgani.ru/politads/doc/1585> (дата обращения: 06.12.2016). [It's possible to economize on housing service' payments. Bulletin «Journal on Industrial District». Available at: URL: <http://www.permgani.ru/politads/doc/1585>].

9. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. [*North D.C.* Institutions, institutional change and economic performance. М., 1997].
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28 нояб. 2015 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 06.12.2016). [About common principles of local self-government setting in Russian Federation. Federal Law No. 131-FZ 06.10.2003 (version 28.11.2015). Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)].
11. *Олейник А.Н.* Власть и рынок: система социально-экономического господства в России «Нулевых годов». М., 2011. [*Oleynik A.* Power and market: system of social and economic dominance in 2000-s in Russia. Moscow, 2011].
12. Оценка качества жилищно-коммунальных услуг. Какие проблемы ЖКХ волнуют россиян больше всего? [Электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/Rabota-i-dom/11043> (дата обращения: 06.12.2016). [Quality assessment of housing services. What problems do cause concern of Russian citizens most of all? Available at: <http://fom.ru/Rabota-i-dom/11043>].
13. Пятилетка благоустройства [Электронный ресурс] 2001. URL: <http://www.permgani.ru/politads/files/1963.pdf> (дата обращения: 06.12.2016). [Five-years plan of amenities. Available at: <http://www.permgani.ru/politads/files/1963.pdf>].
14. *Сакаева М.М.* Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов // Экономическая социология. 2012. № 3. С. 96–122. [*Sakaeva M.* Parliament as «opportunity window»: research of entrepreneurs' behavior possessing parliament member mandate in market interest fulfillment process. *Economicheskaya Sociologiya*. 2012. No. 3. P. 96–122].
15. Соглашение № 10 о сотрудничестве между муниципальным образованием «Город Пермь» и некоммерческим партнерством «Ассоциация управляющих компаний» [Электронный ресурс]. URL: <http://uk-permkrai.ru/about/cooperation.php> (дата обращения: 06.12.2016). [Agreement No. 10 on cooperation between Perm city and nonprofit partnership «Association of Management Companies». Available at: <http://uk-permkrai.ru/about/cooperation.php>].
16. Таблица обязательств кандидатов в депутаты Пермской городской Думы V созыва [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vyborpermi.ru/node/378> (дата обращения: 06.12.2016). [Commitment list of V calling Perm Duma Candidates. Available at: <http://www.vyborpermi.ru/node/378>].
17. *Чиркунов О.А.* Конкуренция и конфликт интересов как основа развития: лекция, прочитанная в НИУ ВШЭ г. Пермь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.perm.ru/region/economiq/finanses/lessons/sbornik2006.html> (дата обращения: 06.12.2016). [*Chirkunov O.* Competition and conflict of interest as a base of development. Lecture read at Higher School of Economics, Perm Cam-

- pus. Available at: [http://www.perm.ru/region/economic/finances/lessons/sbornik\\_2006.html](http://www.perm.ru/region/economic/finances/lessons/sbornik_2006.html)].
18. *Шатрова И.* В Прикамье составят госрейтинг «Домоуправ» [Электронный ресурс]. URL: <http://dom.59.ru/text/daynews/654373.html> (дата обращения: 06.12.2016). [*Shatrova I.* Housing service rating will be composed in Perm. Available at: <http://dom.59.ru/text/daynews/654373.html>].
  19. *Шмиттер Ф.* Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2. С. 14–22. [*Schmitter F.* Neocorporativism. *Polis*. 1997. No. 2. P. 14–22.].
  20. *Яковлев А., Зудин А., Голикова В.* Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России // Общественные науки и современность. 2011. № 3. С. 26–35. [*Yakovlev A., Zudin A., Golikova V.* Business associations and their role in Russian modernization. *Obshchestvenniye nauki I sovremennost'*. 2011. No. 3. P. 26–35].
  21. *Auyero J.* “From the client's point (s) of view”: How poor people perceive and evaluate political clientelism // *Theory and Society*. 1999. No. 28(2). P. 297–334.
  22. *Auyero J., Lapegna P., Page Poma F.* Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship // *Latin American Politics and Society*. 2009. No 51(3). P. 1–31.
  23. *Eisenstadt S.N., Roniger L.* Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange // *Comparative studies in Society and History*. 1980. No. 22(01). P. 42–77.
  24. *Grzymala-Busse A.* Beyond Clientelism Incumbent State Capture and State Formation // *Comparative Political Studies*. 2008. No. 41(4/5). P. 638–673.
  25. *Hicken A.* Clientelism // *Annual Review of Political Science*. 2011. No. 14. P. 289–310.
  26. *Kang D.* Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines. Cambridge. Cambridge University Press, 2004.
  27. *Копецкы Р., Мейр Р.* Party Patronage as an Organizational Resource // Копецкы Р., Мейр Р., Спицова М. (Eds.). Party Patronage and Party Government in European Democracies. Oxford. Oxford University Press, 2012. P. 3–16.
  28. *Laking R.* Don't Try This at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia // *International Public Management Journal*. 2000. № 2. P. 217–235.
  29. *Lal D., Myint H.* The political economy of poverty, equity and growth. A comparative study. Clarendon Press, 1996.
  30. *Ledeneva A. V.* Russia's economy of favours: Blat, networking and informal exchange. Cambridge. Cambridge University Press, 1998.
  31. *Ledeneva A.* Unwritten rules. How Russia really works [Электронный ресурс]. URL: [http://cer-staging.thomas-paterson.co.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e246\\_unwritten\\_rules-2203.pdf](http://cer-staging.thomas-paterson.co.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e246_unwritten_rules-2203.pdf). (дата обращения: 06.12.2016).

32. *Lehmbruch B., Sanikidze L.* Soviet Legacies, New Public Management and Bureaucratic Entrepreneurship in the Georgian Protection Police. Agencifying the Police? // *Europe-Asia Studies*. 2014. No. 1. P. 88–107.
33. *Roniger L.* Hierarchy and trust in modern Mexico and Brazil. Praeger Publishers, 1990.
34. *Scott J.* Corruption, Machine Politics and Political Change // *The American Political Science Review*. 1969, No. 63(4). P. 1142–1158.
35. *Theobald R.* On the survival of patronage in developed societies // *European Journal of Sociology*. 1992. No. 33(1). P. 183–191.

**“WE HELP LOCAL AUTHORITIES – LOCAL AUTHORITIES  
WILL HELP US”: PATRON-CLIENT RELATIONS  
AND CONTROL UNDER PRIVATE FIRMS**

*I. K. Shevtsova*

Candidate of Political Sciences,  
Senior fellow of Center for Comparative History and Political Studies,  
Assistant Professor of Political Science Department,  
Perm State University

In order to control private business in socially significant spheres local authorities often prefer using the strategy of capture. However, even under favorable conditions these strategies are not always implemented. Author argues that local authorities tend to refuse of exploiting the power strategies when desired control under private firms can be achieved by more mutually beneficial and less costly patron-client relations. The research is based on 14 interviews with businessmen (managers and owners), working in Perm’s housing service sphere. Temporal limits of the data collection are Spring 2013 – Fall 2014.

*Keywords:* control under private firms; patron-client relations; patronage; local authorities.