

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*А.Ю. ЗУДИН***Государство и бизнес в России****(Опыт применения концепции****Норта–Уоллиса–Вайнгаста)****Статья 2. Тенденции развития****отношений между государством и бизнесом**

Во второй статье цикла (первая – “ОНС”, 2013, № 2) автор рассматривает процессы в российских бизнес-ассоциациях как важный элемент формирования зрелых порядков ограниченного доступа. В этом ему видится наиболее благоприятный для России путь к становлению в дальнейшем порядков открытого доступа в соответствии с концепцией Норта–Уоллиса–Вайнгаста.

Ключевые слова: порядок открытого доступа, порядок ограниченного доступа, частные организации, государственные организации, бизнес-ассоциации.

In the second paper of this series (the first – “ONS”, 2013, № 2) the author examines the processes in the Russian business associations as an important element in the formation of mature limited access orders. This seems to him most favorable for Russia's way to becoming a long-range pub

Keywords: lic access in accordance with the concept of North–Walls–Vayngasta. open access order, the order of the limited access, private and governmental organizations, business associations.

Развитие частных организаций

Проведенное исследование подтверждает тезис Норта–Уоллиса–Вайнгаста о центральной роли правящей коалиции в рамках порядков ограниченного доступа (ПОД). В течение всего трансформационного периода реорганизации правящей коалиции оказывали значительное влияние на динамику частных организаций в российской версии ПОД, но это влияние было дифференцированным. Развитие частных предприятий, бизнес-ассоциаций и отношений бизнес-ассоциаций с государством шло по трем несовпадающим траекториям. Влияние реорганизации правящей коалиции на развитие частных предприятий можно оценить как существенное, а на динамику отношений государства и бизнеса, в том числе с участием бизнес-ассоциаций, – как определяющее. С момента “нормализации” в середине 1990-х гг. институциональное развитие бизнес-ассоциаций проходило относительно автономно от периодических реорганизаций правящей коалиции.

Начиная с 2000 г. на каждом новом раунде реорганизации расширяется круг частных организаций, вовлеченных в сотрудничество с правящей коалицией, которое становится более глубоким, повышается уровень институционализации данных отноше-

ний. Иерархия как принцип отношений между государством и бизнесом сохраняется, ее показатели меняются нелинейно. Каждый новый раунд реорганизации правящей коалиции усиливает деперсонализацию отношений и повышает уровень генерализации обмена между государством и бизнесом.

Полученные данные подтверждают тезис Норта–Уоллиса–Вайнгаста о наличии тесной связи в развитии частных и государственных организаций. Д. Норт и его коллеги не уточняют характер этой связи, но можно предположить, что с течением времени она становится более сложной и разносторонней. Исследование российской версии ПОД показывает, что первоначально связь в развитии государственных и частных организаций во многом определяется динамикой правящей коалиции. Но в дальнейшем изменения здесь начинают определяться и другими причинами. Одна из них – постепенное усиление ресурсной зависимости государства от бизнеса и возникновение различных форм “структурной зависимости”, характерной для рыночных систем различных типов (одна из таких форм – зависимости от доверия со стороны частных инвесторов).

Наиболее очевидные показатели усиления ресурсной зависимости государства от бизнеса – увеличение доли частного сектора в ВВП, в совокупных активах и в структуре занятости. Исследование позволяет выделить и менее явные, но не менее важные показатели ресурсной зависимости: расширение спроса государственных организаций на специфические активы частных предприятий и бизнес-ассоциаций. С определенного момента для нормального выполнения своих функций государственные организации испытывают нужду в привлечении нематериальных активов частных предприятий (управленческая компетенция рыночного типа) и специфических активов бизнес-ассоциаций, то есть таких, которые неотделимы от своих носителей-организаций и могут создаваться только ими (обобщенная информация, обобщенная компетенция, потенциал координации, институциональная сила).

Ресурсная зависимость государственных и частных организаций принципиально отличается от персоналистского “сращивания” представителей государства с частными предприятиями и их материальными ресурсами, которая порождает неопатримониализм. В отличие от неопатримониалистских практик ресурсная зависимость, возникающая в отношениях государственных и частных организаций, основана на признании принципиальной границы между двумя классами организации и их взаимной автономии. Только в этом случае частные организации оказываются в состоянии производить необходимые ресурсы для обмена.

Исследование показывает, что устойчивый спрос государственных организаций на специфические активы частных формируется постепенно и неравномерно распределяется среди государственных организаций различных типов. Как правило, сначала в государственных организациях возникает спрос на новую управленческую компетенцию руководителей частных предприятий и обобщенную информацию бизнес-ассоциаций. Приток носителей новой управленческой компетенции рыночного типа в федеральное правительство начинается с середины 1990-х гг.

Первыми государственными организациями, где возникает устойчивый спрос на обобщенную информацию частных организаций, становятся Государственная дума (экспертные советы при профильных комитетах возникают уже в 1994 г.) и “профильные” федеральные министерства (особую активность в этой области проявляли Министерство внешнеэкономических связей при О. Давыдове во второй половине 1990-х гг. и Минсельхоз с конца 1990-х гг.). На уровне правительства и президента спрос на обобщенную информацию и обобщенную компетенцию бизнес-ассоциаций впервые возникает только в начале 2000-х гг. и превращается в постоянный фактор в 2004–2012 гг. В 2008–2012 гг. появляются отдельные эпизоды, которые позволяют говорить о появлении у федеральных министерств ограниченного спроса на потенциал координации и институциональную силу бизнес-ассоциаций (Минсельхоз и соглашения производителей, поставщиков и торговцев).

Институционализация частных организаций и возникновение ресурсной зависимости государственных организаций от частных создают предпосылку для ослабления иерархии в отношениях государства и бизнеса. Институционализация частных организаций вводит деятельность государственных организаций в определенные рамки. Ресурсная зависимость государства от бизнеса порождает “противовес”: ресурсы частных предприятий и специфические активы бизнес-ассоциаций несколько выравняют баланс в отношениях с министерствами и ведомствами, располагающими нормативной властью.

С определенного момента институционализация частных организаций и объем ресурсного обмена достигают такого уровня, что не могут быть обращены вспять без угрозы устойчивости всего социального порядка. Но сами по себе институционализация частных организаций и укрепление ресурсной зависимости государственных организаций от частных еще не делают возможным движение отношений между ними в сторону модели “взаимозависимости”. Многое зависит от того, насколько зрелыми и устойчивыми оказываются партнеры частных организаций – государственные организации и государство как “всеобъемлющая” “организация организаций”.

За все годы трансформации государственные организации по темпам развития продолжают отставать от частных. Это побуждает государство, которое остается неконсолидированным, к использованию специальных стратегий для сохранения иерархии в отношениях с бизнесом. Одной из таких стратегий становятся сдерживание, другой – реляционные соглашения с бизнес-ассоциациями. Но в секторах рынка, где представления государства и бизнеса о направлениях и приоритетах развития устойчиво совпадают (пространство общих конвенций), отношения постепенно становятся более техническими. В целом к концу рассматриваемого периода реорганизация правящей коалиции оказывала меньшее влияние на динамику частных организаций всех типов, чем в начале. Постепенное повышение уровня институционализации частных предприятий и бизнес-ассоциаций, а также ресурсной зависимости государства от бизнеса сокращает зависимость динамики частных организаций от реорганизаций правящей коалиции. Частные организации всех типов превращаются в безальтернативного партнера государства и неустранимую часть российской версии ПОД. Их дальнейшие перспективы начинают определяться не столько очередной реконфигурацией правящей коалиции, сколько траекторией развития всего ПОД.

Исследование показало, что в российской версии ПОД, как и в странах Запада, которые в работах Норта–Уоллиса–Вайнгаста относятся к категории порядков свободного доступа (ПСД), динамика бизнес-ассоциаций – составная часть развития механизмов внерыночной координации. Между ассоциативными и сетевыми формами связей между частными предприятиями наблюдается зависимость. Возникновение бизнес-ассоциаций в отраслях и регионах часто осуществляется за счет легализации неформальных сетевых связей, возникающих между частными предприятиями. После своего создания бизнес-ассоциации продолжают испытывать потребность в сетевых формах связи, сосуществуют с ними и используют их (признается важность сохранения “клубной атмосферы” в ассоциациях, при ассоциациях иногда создаются клубы).

Инициаторами образования неформальных сетевых связей между частными предприятиями, а также бизнес-ассоциаций в отраслях и регионах становятся конкретные персоны, а не организации. В этой роли выступают представители как государственных, так и частных организаций. В динамике драйверов частных сетей и бизнес-ассоциаций прослеживается закономерность: первоначально там преобладали представители государственных (или связанных с государством) организаций, но затем стал повышаться удельный вес представителей частных организаций. Начиная с периода “нормализации” (во второй половине 1990-х гг.) динамика большей части бизнес-ассоциаций этого типа стала определяться предпочтениями частных предприятий. Решающую роль в подчинении развития бизнес-ассоциаций “логике членства” сыграло сохранение принципа добровольности.

В отраслях главным источником динамики становятся частные предприятия, активность которых во многом помогает преодолеть имитационность и крайние формы персонализма ранних бизнес-ассоциаций. В результате со временем возникают отраслевые бизнес-ассоциации, приближающиеся к своим типологическим аналогам на Западе – “модели Одрича–Олсона” (Союз пивоваров, ранний АКОРТ) или “модели Донера–Шнайдера” (Российский зерновой союз). Показательно отсутствие бизнес-ассоциаций по “модели Шмиттера–Штрека”: механизмы внерыночной координации развиваются в неустойчивой и недостаточно структурированной институциональной среде, которая делает маловероятным возникновение объединений такого типа. Как показывают результаты исследования, свойства и структура отраслевых бизнес-ассоциаций могут меняться в зависимости от изменений политико-институционального режима: бизнес-ассоциации, первоначально тяготевшие к “модели Олдрича–Олсона”, со временем могут приблизиться к “модели Донера–Шнайдера” (АКОРТ в последние годы).

В отраслевых бизнес-ассоциациях различные государственные организации – муниципалитеты, власти регионов, федеральные министерства и их аналоги – выступают второстепенным источником динамики. Их значение заметно возрастает применительно к местным бизнес-ассоциациям. Для бизнес-ассоциаций “большой четверки” инициатором перемен оказывается только государство как “организация организаций”. Полное замещения представителями частных организаций представителей государственных организаций в роли драйверов не происходит: в конце наблюдаемого периода представители государства по-прежнему время от времени становились инициаторами создания бизнес-ассоциаций и сетевых механизмов внерыночной координации (Минсельхоз – инициатор или спонсор Российского союза производителей говядины, Национального союза зернопроизводителей, Национальной ассоциации экспортеров сельскохозяйственной продукции, Картофельного союза в 2010–2011 гг.; И. Сечин, президент государственной компании Роснефть – создатель “нефтяного клуба” ведущих компаний сектора). Драйвером самой масштабной формализованной сети ведущих ассоциаций выступил лидер правящей коалиции (В. Путин – инициатор Общероссийского народного фронта (ОНФ), май 2011 г.).

Результаты исследования позволяют сделать вывод, что формирование механизмов внерыночной координации в российской версии ПОД осуществляется с учетом перемен, происшедших в ПСД стран Запада в аналогичный период времени: в России бизнес-ассоциации не получают монопольного права на осуществление функций координации на рынке и в отношениях с государством. Важной составляющей внерыночной координации становятся альтернативные механизмы и сетевые формы организации (бизнес-форумы).

В российской версии ПОД образцы альтернативных механизмов внерыночной координации поступают из различных источников: одни, подобно бизнес-ассоциациям, становятся продуктом институционального импорта (экономические форумы); другие возникают в результате “институционального наследования” (“прямые отношения” первых лиц государства и руководителей государственных организаций с крупными предприятиями; персоналистские деловые сети; реляционные соглашения региональных властей и муниципалитетов с крупными фирмами). Последнее обстоятельство дает основание для корректировки оценки влияния институционального наследия на динамику отношений между государством и бизнесом.

Применение показателей институционализации организаций, предложенных Нортон–Уоллисом–Вайнгастром (деперсонализация и автономия от государства), позволяет дать качественную оценку состоянию российских бизнес-ассоциаций. Данные исследования показывают, что российские бизнес-ассоциации вступили в фазу институционализации с момента поворота к “нормализации” во второй половине 1990-х гг. Второй этап институционализации пришелся на 2000–2003 гг., а в периоде 2004 – 2012 гг. можно выделить еще два этапа. К настоящему времени три бизнес-ассоциации

из “большой четверки” ведущих прошли через ротацию руководства: ТПП – дважды, РСПП – один раз, Деловая Россия – один раз, ОПОРа – пока ни разу.

В отраслях и регионах российские бизнес-ассоциации в значительной степени продолжают оставаться “персоналистскими”, хотя и среди них можно привести примеры устойчивых организаций, периодически выдерживавших испытание ротацией (например, АКОРТ и Омский областной союз предпринимателей). В то же время новые институциональные свойства, характерные для “зрелых” организаций, приобретаются бизнес-ассоциациями этих типов безотносительно тому, прошли они через смену руководства или нет. Все это позволяет предположить, что для оценки динамики институционализации частных организаций необходимы более дифференцированные показатели.

Можно предположить, что процесс институционализации бизнес-ассоциаций включает промежуточные стадии, предполагающие повышение устойчивости организации при сохранении “персонализованного” руководства (“институционализация без ротации” или “малая” институционализация). Персонализм в руководстве бизнес-ассоциациями затрудняет институционализацию, если предпочтения первого лица часто меняются: периодическая смена предпочтенных постоянно воспроизводит зависимость бизнес-ассоциации от личности руководителя и препятствует возникновению устойчивых связей организации на рынке и с государством.

Если предпочтения первого лица бизнес-ассоциации устойчивы, влияние персонализма на развитие ассоциации постепенно слабеет. В этом случае длительное пребывание в должности “первого лица” сопровождается укреплением положения организации на рынке и в отношениях с государством. “Малая институционализация” ослабляет зависимость отношений бизнес-ассоциации с участниками рынка и государством от посредничества первого лица. Ассоциация начинает цениться участниками и партнерами сама по себе, обретает повышенный запас прочности. Создаются предпосылки, что ротация, когда она все-таки произойдет, не будет сопровождаться разрушением организации. Можно предположить, что чем дальше бизнес-ассоциация продвигается по пути “малой” институционализации при постоянном руководителе, тем выше вероятность того, что она благополучно пройдет через ротацию.

Второй показатель институционализации частных организаций, предложенный Нортон–Уоллисом–Вайнгатом, – независимость от государства. Данные количественного исследования свидетельствуют, что российские бизнес-ассоциации обладают автономией от государства, но эта автономия ограничена. Наиболее массовая категория бизнес-ассоциаций – объединения в отраслях и регионах (“второй” и “третий” эшелоны) – независима от государственных органов в своей оперативной деятельности. Эта категория бизнес-ассоциаций также достаточно тесно связана со своей членской базой. С учетом добровольного характера членства и отсутствия серьезных препятствий для создания новых организаций наличие такой связи подчиняет поведение бизнес-ассоциаций предпочтениям предприятий-членов (“логика членства” в терминах Шмиттера–Штрека) и образует фундамент автономии организаций данного типа.

В то же время известно, что государство в различной форме принимало участие в реконструкции или создании всех участников “большой четверки” бизнес-ассоциаций (РСПП, ТПП, Деловая Россия и ОПОРа), ряда отраслевых (особенно – в аграрном секторе) и региональных объединений. Смена руководства в трех ведущих бизнес-ассоциациях (РСПП, ТПП и Деловой России) осуществлялась при участии государства. “Большая четверка” бизнес-ассоциаций поддерживает тесные отношения с президентом и правительством, наиболее широко представлена в системе совещательно-консультативных органов, созданных при федеральных министерствах и ведомствах, а также включена в соглашения о сотрудничестве с доминирующей партией – Единой Россией.

Известны случаи, когда власти или отделения Единой России пытались оказывать влияние на выборы руководства бизнес-ассоциаций в отдельных регионах. Во время избирательных кампаний ресурсы наиболее крупных бизнес-ассоциаций в регионах

могли использоваться в интересах официального кандидата на президентских и парламентских выборах. Наконец, в мае 2011 г. все ведущие бизнес-ассоциации, а также ряд отраслевых и региональных, вошли в состав ОНФ, созданного Путиным, и в различной форме поддержали его кандидатуру на президентских выборах 2012 г. Автономия российских бизнес-ассоциаций от государства ограничена прежде всего особенностями институциональной среды и сложившейся расстановкой политических сил.

Показатель “автономия от государства” необходимо уточнить и конкретизировать, равно как и показатель “деперсонализации”. “Автономию от государства” как показатель институционализации частных организаций следует применять с учетом политико-экономических реалий стран, которые Норт–Уоллис–Вайнгаст включают в состав ПСД. “Координируемые” рыночные экономики характерны для стран, принадлежность которых к ПСД не вызывает сомнения (“старая” континентальная Европа). То же можно сказать и о части “рыночных экономик, направляемых государством” (Франция и Япония). Положение бизнес-ассоциаций в обоих типах рыночных экономик отличается ограниченной автономией. В любом случае реальная независимость бизнес-ассоциаций от государства в этих странах будет ниже, чем в рыночной экономике “либерального” типа.

Следует также помнить, что динамика бизнес-ассоциации подчиняется двойной логике: “логике членства” (готовность следовать предпочтениям фирм-членов) и “логике влияния” (стремление поддерживать отношения с государством). Присутствие “логики влияния” неизбежно влечет за собой возникновение определенной зависимости бизнес-ассоциации от государства. Отсюда следует, что там, где “логика влияния” выражена слабее (бизнес-ассоциации по “модели Олдрича–Олсона”) или, как правило, практически отсутствует, при прочих равных, показатели автономии от государства будут выше вне зависимости от того, к какому типу рыночной системы принадлежат эти организации.

С учетом данного обстоятельства соотношение автономии и зависимости от государства применительно к российским бизнес-ассоциациям во многом обусловлено тем, насколько сбалансированной в их структуре и поведении выглядят “логика членства” и “логика влияния”. Сегодня можно говорить об отсутствии такого баланса и различном характере этого соотношения для разного типа бизнес-ассоциаций. В целом бизнес-ассоциации первого эшелона (“большая четверка”) отличает преобладание “логики влияния” над “логикой членства”, в то время как для отраслевых бизнес-ассоциаций (“второй эшелон”) характернее обратная зависимость: они в большей степени подчиняются “логике членства”, чем “логике влияния”. Бизнес-ассоциации в регионах (“третий эшелон”) сочетают “логику членства” с “логикой влияния” в различных пропорциях.

Скорее всего, мера “необходимой” автономии бизнес-ассоциации – относительная величина, и она определяется фирмами-участниками сообразно обстоятельствам места и времени. Оценка конкретной бизнес-ассоциации как дееспособной (то есть способной выполнять свои основные функции) самими участниками, партнерами и квалифицированными наблюдателями может служить достаточно надежным эмпирическим показателем обладания “необходимой” степенью автономии. Российские бизнес-ассоциации обладают достаточно хорошими внешними показателями дееспособности: наличием первого лица со сроком полномочий от двух до пяти лет; неплохими медианными показателями состава, регулярности заседаний и обновления коллегиальных органов; наличием собственного бюджета и постоянного аппарата; концентрацией деятельности на нескольких основных направлениях; наличием постоянной членской базы, численность которой в большинстве ассоциаций постоянно увеличивается последние несколько лет.

Отношения государства и бизнеса

С 2000 г. отношения между государством и бизнесом в федеральном центре начинают строиться на общей конвенции, согласно которой сложившаяся версия ПОД требует глубоких и всесторонних реформ. Составная часть взаимного согласия – понимание, что преодоление изъянов ПОД возможно только совместными усилиями на основе сотрудничества между государством и бизнесом. Сотрудничество и совместные усилия предполагают обмен ресурсами. С самого начала подразумевалось, что ресурсы, вовлеченные в обмен, носят генерализованный характер, поскольку речь идет о проблемах системных, а не конкретных частных предприятий и их владельцев. Со стороны государства – это институциональные ресурсы, укрепляющие гарантии собственности и предпринимательской деятельности, а также расширяющие доступ к рынкам и к государству. Со стороны бизнес-ассоциаций – обобщенная информация, обобщенная компетенция, потенциал координации и локальная институциональная сила на рынках.

Превращение расширения “режима доступа” на рынок для частных предприятий в один из приоритетов государственной политики (официальное признание необходимости устранения административных барьеров в “программе Грефа”) появляется вместе с возникновением первых устойчивых институционализированных форм взаимодействия с государственными организациями (через бизнес-ассоциации и формализованные процедуры консультаций). Расширение доступа на рынки было поставлено в зависимость от состояния отношений между государством и бизнесом и определялось качеством отношений бизнеса с правящей коалицией, причем речь идет не об отдельных частных организациях, а о классах частных организаций.

Сопоставление динамики расширения доступа частных предприятий на рынки и бизнес-ассоциаций – к государству показывает, что в течение большей части периода они развивались взаимосвязанно, но разнонаправленно. В 2000–2003 гг. предпринимаются попытки расширения “режима доступа” на рынки для всех категорий частных предприятий, в то время как расширение “режима доступа” частных предприятий к государству становится более реляционным, то есть ставится в зависимость от участия в бизнес-ассоциациях. В 2004–2007 гг. характер зависимости меняется: “режим доступа” на рынки для частных предприятий становится более избирательным (в зависимости от размеров организации) и реляционным (в зависимости от характера отношений с государством и его агентами); “режим доступа” к государству для наиболее крупных бизнес-ассоциаций также становится реляционным (условие – партнерство с новым посредником в лице доминирующей партии), в то время как “режим доступа” к государству для бизнес-ассоциаций всех остальных типов последовательно расширяется. В 2008–2012 гг. возобновляются попытки расширения “режима доступа” на рынки для частных предприятий всех типов, в то время как расширение “режима доступа” к государству становится реляционным для более широкого круга бизнес-ассоциаций (молчаливое условие – участие в ОНФ).

С 2004 г. в отношениях между государством и бизнес-ассоциациями начинает утверждаться формула: “поддержка в обмен на обязательства” (среди последних могут присутствовать и обязательства политического характера). Фактически на бизнес-ассоциации распространяются принципы, характерные для прямых отношений между политическими патронами из числа участников правящей коалиции и клиентами в лице частных предприятий (“лояльность в обмен на защиту”). Несмотря на сходство с первоначальным образцом (“патронажно-клиентельная модель”), отношения государства с бизнес-ассоциациями приобретают новое качество: они более безличны, поскольку распространяются на определенную категорию частных предприятий, представленных в ассоциациях, а также на всех участников правящей коалиции, воплощающих государство. “Обезличивание” отношений осуществляется за счет укрупнения участников (происходит деперсонализация отношений, возрастает их структурная сложность).

Основа отношений государства и бизнеса формализуется: теперь это не отношения личной зависимости, основанные на устной договоренности, обычае, которые в любой момент могут быть пересмотрены, а реляционный контракт, выполнение положений которого зависит от соблюдения ряда условий. Индивидуальные отношения между участниками правящей коалиции, а также между представителями правящей коалиции и клиентами дополняются сетью реляционных соглашений. Реляционные контракты, чьими сторонами выступают бизнес-ассоциации всех типов, способствуют деперсонализации отношений, но еще не переводят их в универсалистские категории, характерные для права.

Отношения обмена, куда вовлечены и сами участники, и блага, задействованные в этом обмене, “генерализуются”: теперь это не просто “партикуляристская” выгода участников правящей коалиции и их клиентов, но и коллективные и общественные блага. “Партикуляристские” выгоды сохраняются как обязательная часть обменных отношений, но отношения эти уже более не сводятся к обмену “партикуляристскими” благами¹. Повышение роли институтов и реляционных соглашений в регулировании обмена постепенно способствуют его дальнейшему обезличиванию – расширению присутствия генерализованных ресурсов в отношениях государства и бизнеса. Первичные формы институционализации бизнес-ассоциаций, реляционные контракты и генерализация обмена делают отношения внутри правящей коалиции более устойчивыми и предсказуемыми. Это способствует удлинению горизонта планирования участников, что, в свою очередь, также позволяет ослабить зависимость поддержания отношений от получения “быстрой” и непосредственной выгоды.

Можно сделать вывод, что на пути от индивидуальных привилегий к универсальным правам также прослеживаются промежуточные, частичные формы применительно к “обезличиванию” (“деперсонализации”), подобно тому, как были выделены промежуточные (частичные) формы институционализации. Прошедшие через частичную деперсонализацию отношения государства с бизнес-ассоциациями остаются неустойчивыми, поскольку сама правящая коалиция сохраняет персоналистский характер (то есть выстраивается вокруг конкретного лидера). Правда, с появлением сначала доминирующей партии, а потом и “тандема” персонализация центра правящей коалиции становится менее отчетливой, можно говорить о частичной деперсонализации в самом центре правящей коалиции.

Динамика отношений государства с бизнес-ассоциациями всех типов подчиняется логике развития правящей коалиции и обнаруживает сходные закономерности. В течение наблюдаемого периода (2004–2012) динамика правящей коалиции может быть описана следующим образом: консолидация и укрупнение неформальных персоналистских сетей, повышение в составе коалиции удельного веса организации, связанной с государством (Единая Россия); интеграция в систему союзных отношений с правящей коалицией ведущих ассоциаций и “ассоциаций ассоциаций” (ОНФ); в отношениях правящей коалиции с союзниками начинает увеличиваться удельный вес формальных соглашений (контрактов), заключаемых на основе программного единства (общих конвенций). Прослеживается вектор динамики: конгломерат персоналистских неформальных сетей движется к превращению в коалицию государственных (“государственно-частных”) и частных организаций различного уровня.

В 2000–2012 гг. изменение конкретных форм отношений государственных и частных организаций, как правило, инициируется государством: всегда – для бизнес-ассоциаций “большой четверки”, местных и региональных бизнес-ассоциаций, часто, но не всегда – для отраслевых бизнес-ассоциаций (“второй эшелон”). Общероссийские отраслевые бизнес-ассоциации, приобретшие институциональную силу в соответ-

¹ Динамика сходного типа (деперсонализация и генерализация обменных отношений) прослеживается в развитии политических партий, когда на место клиентельных связей индивидуального типа, связывающих конкретных депутатов с избирателями конкретных округов, приходят клиентелистские отношения, устанавливающиеся между определенными категориями избирателей и партией в целом, то есть происходит “генерализация политического обмена” [Hopkin, 2006].

ствующем секторе рынка, увеличивают меру своей автономии от государства: иногда они могут самостоятельно менять характер отношений с федеральными министерствами и ведомствами.

Обобщенным показателем институционализации отношений государства и бизнеса может служить мера независимости этих отношений от реорганизации правящей коалиции. Результаты исследования свидетельствуют об увеличении обобщенного показателя институционализации отношений государства и бизнеса по сравнению с начальным этапом. Подобно институционализации бизнес-ассоциаций различных типов, институционализация отношений государства и бизнеса при участии ассоциаций также может быть квалифицирована как “первичная” (“малая” или ограниченная): в ней участвуют бизнес-ассоциации, большая часть которых не прошла еще главный тест на устойчивость (ротация руководства); “первичная” институционализация происходит в форме, когда расширение автономии ассоциаций в одних областях сопровождается сохранением (или возникновением) зависимости от государства и его агентов через реляционные соглашения в других областях. Государство как “организация организаций” продолжает зависеть от правящей коалиции с персоналистским центром.

Результаты исследования дают возможность уточнить источники деинституционализации и институционализации в развитии частных организаций, а также взаимоотношений государственных и частных организаций. В течение всего периода трансформации источниками деинституционализации выступали:

- разрушение советской разновидности ПОД, возвращение этого порядка на более примитивный уровень;
- расширение потенциала насилия, не контролируемого государством;
- неопатримониализм, возникающий в результате сращивания (и взаимного ослабления) государственных организаций (министерства, органы власти в регионах и муниципалитетах) и частных предприятий;
- расширение патрон-клиентских сетей в результате ослабления государства, неопатримониального сращивания государственных и частных организаций и отсутствия обезличенного политического контроля над государственными организациями;
- систематическое нарушение правил в ходе конкуренции частных организаций, соперничества государственных организаций и борьбы между государственными и частными организациями; опережающее развитие частных организаций по сравнению с государственными, а также принуждение, используемое государством для сдерживания повышенной динамики частных предприятий;
- содействие со стороны государства в отношении приобретения государственными организациями отдельных функций частных предприятий (коммерциализация муниципалитетов, региональных властей, федеральных министерств и ведомств, включая силовые);
- попустительство со стороны государства в отношении неопатримониальной бюрократии, которая превращается в держателя равновесия на среднем и низшем уровне государственного управления (регионы, муниципалитеты, крупные предприятия, связанные с государством);
- повышение удельного веса государственных организаций, зараженных неопатримониализмом, в составе правящей коалиции в течение большей части наблюдаемого периода.

В течение всего периода трансформации источниками институционализации в развитии бизнес-ассоциаций, а также отношений государства и бизнеса выступали:

- потребность частных предприятий в расширении пространства доверия, общих представлений и координации, которая стимулировала восходящую динамику бизнес-ассоциаций в отраслях и отчасти в регионах;
- необходимость укрепления независимости федеральных министерств и ведомств от частных предприятий;

– потребность государства (как “организации организаций”) в предсказуемом и лояльном партнере в лице бизнеса, побуждающая стимулировать частные предприятия к созданию бизнес-ассоциаций в отраслях и регионах, которые, в свою очередь, стремились вступать в бизнес-ассоциации “большой четверки”;

– результаты взаимодействия государственных организаций с более сложными частными организациями;

– формализация и генерализация взаимных обязательств между участниками правящей коалиции (письменные соглашения), возникновение рядом с неформальными персоналистскими отношениями формализованных и обезличенных (реляционные контракты), генерализация благ, вовлеченных в обмен между участниками правящей коалиции;

– необходимость укрепления государства (“организации организаций”), вовлеченного в соперничество с другими государствами на глобальном уровне.

Применительно к России реконструированную динамику бизнес-ассоциаций всех типов, а также динамику их отношений с государством можно описать как начавшееся выделение государства из “правящей коалиции”. Оно сопровождается взаимным укреплением государственных и частных организаций, а также расширением сектора внерыночной координации. Этому процессу сопутствует повышение удельного веса бизнес-ассоциаций всех типов и сетевых механизмов координации в отношениях между предприятиями, а также в их отношениях с государством. Расширяющийся сектор внерыночной координации в составе бизнес-ассоциаций всех типов и неформальных сетей – *главный претендент на замещение прямого присутствия государства в экономике и в обществе*. Укрепление сектора внерыночной координации создает инстанцию, которой можно постепенно передать часть функций, пока выполняемых самодостаточной и бесконтрольной неопатримониальной бюрократией. В настоящее время оба процесса – и выделение государства из правящей коалиции, и расширение сектора внерыночной координации – находятся на начальных стадиях, отличаются неустойчивостью и не стали необратимыми.

Проблемы государства

Можно уточнить круг проблем, связанных с повышением “качества государства” в ПОД, которые затрагиваются в работах Норта–Уоллиса–Вайнгаста. По моему мнению, подтверждается тезис, согласно которому важную роль для становления “зрелой” (“устойчивой”) разновидности ПОД и подготовки предпосылок к переходу к ПСД играет способность частных организаций обрести автономию от государственных. И хотя пока данных об автономии государственных организаций от частных нет, акцент на необходимость обретения *взаимной* автономии может быть существенным. Тут надо учитывать и свойственное российской версии ПОД отставание развития государственных организаций от частных. Применительно к российской версии ПОД достижение взаимной автономии государственных и частных организаций означает преодоление проблемы неопатримониальной бюрократии.

Развитие государства в ПОД, ориентированном на повышение продуктивности, может оказаться более сложным, нежели простое “выделение” из правящей коалиции, предусмотренное в работах Норта–Уоллиса–Вайнгаста. Проблему “качества государства” в странах, относящихся к классу ПОД, вряд ли можно решить за счет простого снижения уровня требований, разрешив этим странам иметь “второсортное государство” – “государственное управление достаточно хорошего качества” (*good enough governance*) вместо “государственного управления хорошего качества” (*good governance*). Дело не только в “качестве” государства, дело еще и в типе государства.

Знакомство с трансформацией стран Запада (все они относятся Норт–Уоллисом–Вайнгастом к типу ПСД) в связи с интеграцией национальных экономик в глобальные рынки обнаруживает государство различных типов, каждый из которых отличается высокими показателями “качества”: “обслуживающее государство”, “помогающее го-

сударство”, государство, опирающееся на “институты развития” (современная версия “государства развития”), наконец, “государство конкуренции”. Для повышения продуктивности ПОД и перевода его в “зрелую” стадию необходимо не просто выбор в пользу “качества государства”, но и выбор между различными типами государства.

Можно сформулировать иначе: “качество” государства определяется не только характером институтов и организаций, как это предусмотрено подходом Норта–Уоллиса–Вайнгаста, но также характером перспективных задач, которые необходимо решить: для различных задач требуется разное качество и разный тип государства. Перспективные задачи, требующие решения, далеко не всегда носят самоочевидный (“объективный”) характер. Скорее, такие задачи определяются свойствами политических коалиций, находящихся у власти (в данном случае, неважно: находятся они у власти в течение длительного времени или периодически ротируются). Разные политические коалиции будут формулировать в качестве перспективных различные задачи, решение которых будет предполагать разные типы государства.

В ПОД, стремящемся к “зрелому” состоянию, государство не может ограничить себя ролью “сервисного центра”, обслуживающего сложившиеся рынки и сформировавшуюся политическую систему. Составной частью требований, предъявляемых обществом и частью элит к “качеству государства” становится способность обеспечивать периодическое расширение режимов доступа к рынкам и к самому государству. Государству, выступающему агентом модернизационного развития, необходимо располагать “трансформационным потенциалом”, создание которого возможно только при активном содействии бизнеса [Weiss, 1998]. Составляющие “трансформационного потенциала”:

- взаимная автономия и тесное сотрудничество государственных и частных организаций;
- невосприимчивость соответствующих государственных организаций к попыткам ассимиляции со стороны профильных групп интересов бизнеса;
- наличие государственных организаций, располагающих собственными ресурсами по сбору и анализу информации, наделенных потенциалом координации, обеспеченных профессиональными и адекватно мотивированными кадрами;
- присутствие в соответствующих секторах рынка представительных и авторитетных частных организаций, способных аккумулировать соответствующую информацию и добиваться принятия участками сектора согласованных решений;
- институционально закрепленные и регулярные переговоры между профильными государственными организациями и их партнерами в частном секторе [Coleman, 2001; 1996; Coleman, Grant, 1998].

В научной литературе известны два типа государства, которые располагают “трансформационным потенциалом”. Это государство, опирающееся на “институты развития” (современная версия “государства развития”) и “государство конкуренции”. Естественный выбор для ПОД, ориентированного на повышение продуктивности и переход в “зрелое” состояние, – выбор между первым и вторым [Cerny, 1990; 1997; 2010; Kohli, 2004; 2009; Fougner, 2006; Evans, 2010]. Выбор в пользу государства, располагающего “трансформационным потенциалом”, не происходит автоматически. Он становится более вероятным при возникновении определенных стимулов. Один из таких стимулов – уязвимость перед внешней угрозой, которая острее всего ощущается элитами, прежде всего входящими в правящую коалицию [Zhu, 2002; Doner, Ritchie, Slater, 2005].

Подход Норта–Уоллиса–Вайнгаста позволяет увидеть, что современное “государство развития” (или “государство конкуренции”) получает больше шансов добиться успеха в случае, если оно возникает в ПОД, достигшем “зрелой” стадии, когда состоялось отделение государственных организаций от частных. Правда, известны попытки проведения политики развития с опорой на государство и в “хрупких” разновидностях ПОД [Kelsall, Booth, 2010]. Но в последнем случае велика вероятность, что “государс-

тво развития” обернется “государством-хищником”, то есть имитацией, обслуживающей престижные или персоналистские политические цели лидеров неопатримонального типа. Для современного “государства развития” (“государства конкуренции”), действующего в глобальной экономике, важной предпосылкой успеха служат также режим относительной открытости и наличие демократических институтов [White, 1998].

В развивающемся ПОД постоянно существует потребность в расширении доступа к рынку и к государству. В случае усиления этой потребности государство (как “организация организаций”), если оно располагает трансформационным потенциалом, оказывается перед необходимостью проведения преобразований отдельных секторов рынка и государства. Необходимость в такой трансформации порождает среди государственных организаций спрос на новые специфические ресурсы частных предприятий и бизнес-ассоциаций – обобщенную информацию, обобщенную компетенцию, институциональную силу и потенциалом координации. Один из способов расширения доступа на рынки и к государству, возможных в ПОД, – административно-территориальная децентрализация. Анализ зарубежного опыта показывает, что децентрализация не всегда может способствовать расширению режима доступа на рынки.

В версиях ПОД, которые не достигли “базового” (устойчивого) состояния, отличаются слабыми государственными организациями и незавершенной территориальной консолидацией, децентрализация не может считаться “магическим средством”, способным расширить доступ на рынки и к государству. Слабые государственные организации не в состоянии адекватно воспользоваться специфическими ресурсами частных предприятий и бизнес-ассоциаций – обобщенной информацией, обобщенной компетенцией, институциональной силой и потенциалом координации. В таких условиях децентрализация способна приводить к расширению локальных партикуляристски-ориентированных (неопатримональных) патронажно-клиентельных сетей (примером такого развития событий считается Индонезия [Korte, 2011; Barter, 2008]). В “хрупкой” версии ПОД децентрализация как способ расширения доступа становится возможной в том случае, если она может быть компенсирована присутствием консолидирующей доминирующей партии (как в КНР) или сопровождается опережающим укреплением общенациональных политических институтов, расширением политического контроля над административными органами и повышением дисциплины внутри самих административных органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Barter S.J.* The Dangers of Decentralization. Clientelism, the State, & Nature in a Democratic Indonesia // Federal Governance. 2008. Vol. 5. № 1.
- Cerny P.G.* The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State. London, Newbury Park (CA), 1990.
- Cerny P.G.* The Competition State Today: From Raison d’État to Raison du Monde // Policy Studies. 2010. Vol. 31. № 1.
- Cerny P.G.* Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization // Government and Opposition. 1997. Vol. 32. № 2.
- Coleman W.D.* Agricultural Policy Reform and Policy Convergence: An Actor-Centered Institutional Approach // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2001. Vol. 9. № 2.
- Coleman W.D., Grant W.P.* Policy Convergence and Policy Feedback: Agricultural Finance Policies in a Globalizing Era // European Journal of Political Research. 1998. Vol. 34.
- Coleman W.D., Skogstad G.D., Atkinson M.M.* Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture // Journal of Public Policy. 1996. Vol. 16. № 3.
- Doner R.F., Ritchie B.K., Slater D.* Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States. Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective // International Organization 59. Spring. 2005.
- Evans P.B.* Constructing the 21st Century Developmental State – Potentialities and Pitfalls // Constructing a Democratic Developmental State in South Africa. Cape Town, 2010.

Fouger T. The State, International Competitiveness and Neoliberal Globalization: Is there a Future Beyond 'the Competition State' // Review of International Studies. 2006. Vol. 32.

Hopkin J. Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory // Paper Prepared for APSA Annual Meeting, Philadelphia, 31 August–3 September 2006. Panel 46–18 "Concept Analysis: Unpacking Clientelism, Governance and Neoliberalism".

Kelsall T., Booth D. Developmental Patrimonialism. Political Governance and Economic Progress in Africa // Overseas Development Institute. Working Paper. 2010. Vol. 9.

Kohli A. States and Economic Development // Brazilian Journal of political Economy. 2009. Vol. 29. № 2.

Kohli A. State Directed-Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery. Cambridge, 2004.

Korte N. It's Not Only Rents. Explaining the Persistence and Change of Neopatrimonialism in Indonesia // GIGA Working Papers. № 167. May 2011.

Weiss L. The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era. London, 1998.

White G. Building a Democratic Developmental State: Social Democracy in the Developing World // Democratization. 1998. Vol. 5. № 3.

Zhu T. Developmental States and Threat Perceptions in Northeast Asia // Conflict, Security & Development. 2002. Vol. 2. № 1.

© А. Зудин, 2013