

## ОПЫТ ЗАРУБЕЖНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

*М.В. КУРБАТОВА,  
К.С. САБЛИН*

## Администраторы развития в процессе модернизации экономики\*

В статье на примере стран Запада и Востока анализируется роль государственного аппарата в процессах модернизации. Показано, как институциональная структура вообще и в особенности формирования корпуса чиновников предопределяют успех или провал модернизационных усилий.

**Ключевые слова:** государственная служба, чиновники, бюрократический аппарат, администрация развития, модернизация, западноевропейская модель развития, восточноазиатская модель развития.

The paper on bases of the West and the East, examines the role of state apparatus in the process of modernization. It is shown how the institutional structure of society, and in particular the formation of the corpus of officials determines the success or the failure of the modernization efforts.

**Keywords:** public service, government officials, bureaucrats, administration of development, modernization and development of the Western European model, Skye vostochnoaziat-development model.

Российской политической элитой в последние годы настойчиво ставятся задачи модернизации экономики и ее перевода на инновационный путь развития. Это связано с тем, что основным источником экономического развития стали технологические и организационные инновации, позволяющие обеспечивать устойчивость национальной экономики по отношению к колебаниям конъюнктуры мировых рынков товаров, услуг и сырья и повышать ее конкурентоспособность. В связи с этим важнейшей целью экономической политики государства становится активизация процесса генерирования и использования инноваций. Для достижения этой цели в разных странах, в том числе и в России, разрабатываются и реализуются институциональные проекты, направленные на стимулирование нововведений и модернизацию экономики. Одно из центральных мест среди данных проектов занимает формирование институтов развития. Важнейшую роль в их создании играют правительственные структуры, активно

---

\* Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант № 12-32-01234-а2).

---

*Курбатова Маргарита Владимировна – доктор экономических наук, заведующая кафедрой экономической теории Кемеровского государственного университета.*

*Саблин Кирилл Сергеевич – старший преподаватель кафедры экономической теории Кемеровского государственного университета.*

взаимодействующие с бизнесом. От эффективности их действия, а также от состава стимулов государственной бюрократии зависит успешность дальнейшего функционирования институтов развития.

На данную проблему обращают внимание исследователи, принадлежащие к ряду направлений современной общественной мысли. Первое из них – “экономика бюрократии”, которая делает акцент на максимизации личной выгоды чиновниками, использующими для этого свое служебное положение в бюрократической иерархии (У. Нисканен, М. Олсон, Э. Крюгер и др.). Второе – концепция “государства развития”, в которой раскрывается значимость для решения задач социально-экономического развития страны бюрократии, автономной от других групп интересов, и ее укорененности в существующих социальных структурах общества (А. Амсен, А. Видеман, М. Кастельс, Д. Кэнг, П. Эванс и др.). Цель нашей статьи – в раскрытии роли администраторов развития как особого типа чиновников в модернизации экономики и в выявлении значения способа организации бюрократического аппарата, задающего для них стимулы.

### Государство развития и администраторы развития

Процесс модернизации экономики основывается на взаимодействии субъектов, заинтересованных в реализации институциональных реформ, основная цель которых состоит в структурных изменениях, способствующих экономическому росту. Центральным субъектом модернизации является государство, которое становится государством развития (*developmental state*). **Государство развития** – государство, стимулирующее экономический рост и обеспечивающее устойчивое экономическое развитие посредством производства общественных благ (например, создавая социально-инженерную инфраструктуру), субсидирования разработок новых технологий, инвестирования в НИОКР и в систему высшего профессионального образования [Кастельс, 2000, с. 183; Блок, 2004, с. 44–45]. Центральный вопрос для государства развития – принятие и обеспечение реализации модернизационного проекта, успешное осуществление которого находится в прямой зависимости от способности правящей группы использовать политическую волну и бюрократическую компетенцию в интересах всего общества, а не узких групп давления [Logiaux, 1999, p. 245]. Общими характеристиками государства развития являются:

- наличие у правящей группы долгосрочного интереса, заключающегося в ускорении экономического развития;
- ускорение экономического развития страны реализуется, как правило, посредством индустриализации;
- правящая группа определяет не только базовые политические, экономические и юридические правила, регулирующие деятельность хозяйствующих субъектов, но и стратегические направления экономического развития;
- выработанная правящей группой стратегия экономического развития реализуется рациональной (“веберианской”) бюрократией [Bolesta, 2007, p. 109].

За каждой из этих характеристик стоит пласт проблем, связанных со свойствами экономической и политической элиты и уровнем ее консолидации, а также с характером представительства интересов разных групп населения и коллективными действиями по их отстаиванию, с особенностями политического процесса, с качеством государственного управления и т. п. Отдельно в этом перечне следует выделить проблему государственной бюрократии, ее особых интересов, а также организации бюрократических аппаратов и их взаимодействия с группами особых интересов. Это связано с тем, что государство является субъектом развития в лице чиновников как публичных акторов, способных создавать положительные стимулы для предпринимателей, поощряя производительное инвестирование ресурсов в развитие новых видов деятельности и освоение новых технологий, а также снижая возможные риски, возникающие в процессе инвестирования. В данном случае они выступают в роли **администраторов развития** [Чешков, 1979, с. 81], то есть как особый тип чиновников, спо-

собных ставить и решать задачи социально-экономического развития и выполняющих определенные функции в процессе формирования и функционирования институтов развития. В качестве таких администраторов развития выступают чиновники, работающие в государственных корпорациях и институтах развития федерального уровня а также чиновники, занимающие определенные должности в институтах развития регионального уровня, и в соответствующих департаментах, агентствах и ведомствах, ответственных за разработку и реализацию различных программ и проектов развития той или иной территории.

Администраторы развития – неотъемлемая, но особая часть бюрократического аппарата. Его параметры, анализируя роль Министерства международной торговли и промышленности в послевоенном японском “экономическом чуде”, выделил Ч. Джонсон. Это относительно малый размер аппарата; выполнение функции “мозгового центра” (“*think-tank*”); четкое разграничение полномочий между администраторами развития; прямой доступ к бюджетным потокам и внебюджетным фондам [Johnson, 1982, p. 320]. Результативность деятельности администраторов развития зависит как от их особых *интересов*, так и от структуры стимулов, задаваемых *организацией бюрократического аппарата*. Как показывают исследования “экономики бюрократии”, *интересы* чиновников имеют сложную структуру, включающую в себя:

- ориентацию на достижение общественной выгоды посредством производства общественных благ<sup>1</sup>;

- ориентацию на аккумуляцию ресурсов и регулирование финансовых потоков, обеспечивающих возрастание экономической власти государственно-бюрократического аппарата в целом [Niskanen, 1968];

- ориентацию на получение дополнительного “дохода” (статусной ренты) как в денежной (вознаграждение, причитающееся администратору развития за лоббирование интересов узкой группы предпринимателей, взятка), так и в неденежной форме (повышение социального статуса, престижа, возможности для приращения человеческого и социального капитала и проч.).

В последнем случае важно отметить, что извлечение администраторами развития статусной ренты может создавать не только отрицательные, но и положительные стимулы для предпринимателей, проявляющих интерес к инновациям. Так, А. Видеман показал, как поиск статусной ренты может препятствовать экономическому развитию вследствие перераспределительной активности или, наоборот, стимулировать принятие решений, способствующих ускорению экономического развития страны. Он выделил **коррупцию развития**, которая в определенной мере способствовала экономическому развитию Японии, Южной Кореи и Тайваня [Wedeman, 2002, p. 45–55].

Соотношение составляющих целевой функции администраторов развития представляет собой неустойчивый баланс между их стремлением извлечь статусную ренту и улучшать свои личные возможности как частных акторов и их действиями в качестве публичных акторов по созданию благоприятных институциональных условий для разработки и реализации предпринимателями долгосрочных стратегий развития их бизнеса. В зависимости от сложившейся структуры *интересов* можно выделить два крайних типа администраторов развития.

**Производящие администраторы развития** ориентированы на достижение общественно значимой пользы, состоящей в производстве общественных и квази-общественных благ. В качестве инструментов достижения поставленных целей они используют систему писаных правил. Как отмечает П. Эванс, “индивидуальная максимизация полезности чиновников должна реализовываться посредством использования преимущественно формальных бюрократических правил и процедур, а не через эксплуатацию личных возможностей, представленных невидимой рукой рынка” [Evans, 1989, p. 573]. Особое значение для производящих администраторов развития имеют формализованный способ отбора и карьерный рост на основе **личных служебных заслуг**, оцениваемых по достижению целевых показателей реализации конкретного

<sup>1</sup> О существовании подобной ориентации в структуре интересов см., например, [McGuire, Olson, 1996].

## Составляющие целевой функции администраторов развития

Составляющая целевой функции	Частная	Корпоративно-бюрократическая	Общественно значимая
Форма реализации составляющей целевой функции	Получение дополнительного “дохода” в денежной и неденежной форме	Концентрация ресурсов в бюрократическом аппарате	Создание эффективных институтов развития экономики
Непосредственные последствия реализации составляющей целевой функции	Улучшение личных возможностей администраторов развития	Усиление экономической власти бюрократического аппарата	Ускорение социально-экономического развития страны
Тип администраторов развития	Присваивающий		Производящий

Составлено по [Общественно-договорные... 2005, с. 17; Evans, 1989, p. 561–587].

проекта развития. В данном случае продвижение по карьерной лестнице тесно увязывается с реализацией интересов широких групп населения, а определение личных заслуг конкретного чиновника предполагает наличие общественной оценки результатов его деятельности. Обеспечить преобладание производящих администраторов развития в бюрократическом аппарате можно на основе отбора и продвижения на принципах **меритократии** и **видимых “карьерных лестниц”**.

*Присваивающие администраторы развития* ориентированы на получение статусной ренты. В качестве инструмента максимизации частной выгоды они обычно используют “личный протекционизм”, то есть свое служебное положение. Кроме того, они широко эксплуатируют возможности, предоставляемые неформальными сетями, которые “скрепляют” отношения внутри бюрократического аппарата (административные сети). Условие появления и расцвета такого типа администраторов развития – прямое отступление от “вебериянской” бюрократии: отсутствие принципа меритократии и видимых “карьерных лестниц”. Их замещают неформальные практики рекрутирования и продвижения на основе проявления личной преданности и/или покупки должностей. Особое значение приобретают принцип **личной преданности** и **“лестницы личных связей”** [Оболонский, 2002, с. 23]. В результате карьера и доходы подобных администраторов развития оказываются мало связанными с эффективностью функционирования создаваемых институтов развития, а их основным действием становится демонстрация административного рвения в выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Все это позволяет присваивающим администраторам развития при относительно минимальных усилиях извлекать статусную ренту. Так, К. Мерфи, А. Шляйфер и Р. Вишны пишут: “...предприниматели, которые проявляют интерес к инновациям и остро нуждаются в получении различного рода лицензий, разрешений и патентов, как правило, являются объектом постоянного поиска ренты со стороны чиновников, поскольку инновационные проекты в большинстве своем достаточно рискованны и в случае их успешной реализации часть выгод присваивается чиновниками, а если итогом является провал, то все издержки несут сами предприниматели” [Murphy, Shleifer, Vishny, 1993, p. 413]. Корпоративно-бюрократическая и частная составляющие целевой функции администраторов развития существенно модифицируют их деятельность по формированию институтов развития и реализации модернизационного проекта (см. табл. 1).

Принимая за данность структуру интересов администраторов развития, важно понять, как на ее реализацию влияет организация бюрократического аппарата. Во-первых, почему в одних странах на позиции администраторов развития попадают индивиды с преобладанием в целевой функции мотивации “общественного служения”, а в других – с

преобладанием корыстных устремлений. Во-вторых, как обеспечивается преобладание в бюрократическом аппарате администраторов развития, ориентированных на реализацию реальных проектов, а не тех, кто работают на отчетные показатели и добиваются эффективных демонстративных результатов, не имеющих долговременной отдачи.

Как показывает опыт функционирования государств развития, для того чтобы обеспечить преобладание производящих администраторов развития, бюрократический аппарат должен быть организован таким образом, чтобы карьера и уровень доходов администраторов развития зависели от эффективности создаваемых в ходе реализации модернизационного проекта институтов развития. Если же карьера и доходы администраторов развития оказываются мало связанными с эффективностью функционирования создаваемых институтов развития, то реализуются внешне эффективные проекты, не затрагивающие интересов широких групп населения, что существенно снижает вероятность успешной реализации модернизационного проекта. В данном случае бюрократический аппарат представляет собой совокупность индивидов, максимизирующих личную выгоду, которые только “маскируются” под организацию, обеспечивающую производство общественных благ [Evans, 1997, p. 66].

### **Роль организации бюрократических аппаратов в достижении успеха модернизационных проектов**

Государства развития, в зависимости от результативности реализации модернизационных проектов, можно разделить на успешные и относительно неуспешные<sup>2</sup>. **Успешны** государства развития в том случае, когда формируются институты развития, способствующие генерированию продуктивных нововведений и извлечению инновационной ренты. Они встречаются как в индустриально развитых, так и в развивающихся странах, однако более значима их роль в странах “догоняющего развития” (например, Японии, Южной Кореи, Тайване, Финляндии, Ирландии). Там государство брало на себя инициативу по созданию институциональной среды, способствующей экономическому росту и инновационному развитию. При этом органичной частью этой среды становились институты развития.

Общими для данных стран оказались следующие *внешние условия* успешного функционирования государств развития: (1) относительно небольшая территория; (2) малая протяженность границ; (3) унифицированная институциональная среда; (4) унитарное государственное устройство; (5) доминирование формализованных каналов отбора и продвижения администраторов развития, работа которых была основана на принципах меритократии и видимых “карьерных лестниц”. Организация бюрократических аппаратов в этих странах способствовала преобладанию производящих администраторов развития и такому их взаимодействию с предпринимателями, которое обеспечивало стимулы для генерирования производительных инноваций. При этом успешные государства развития имеют **две модели**, критерием выделения которых выступают особенности институционального устройства их бюрократических аппаратов:

– **западноевропейская модель**, где ключевая черта – формализованные способы координации действий субъектов: во взаимоотношениях с предпринимателями администраторы развития следуют преимущественно четко прописанным бюрократическим правилам, регламентам и процедурам;

– **восточноазиатская модель**, характеризующаяся “сращиванием” интересов администраторов развития и предпринимателей, заинтересованных в модернизации экономики, осуществляемой в рамках кумовского капитализма, или “капитализма для своих”<sup>3</sup> (*crony capitalism*), и доминированием неформальных каналов их взаимодействия.

Яркий пример западноевропейской модели государства развития – **Финляндия**, отличающаяся высоким качеством государственного управления и прозрачностью

<sup>2</sup> Основой для выявления разных типов государств развития послужила уже упоминавшаяся работа П.Б. Эванса 1989 г.

<sup>3</sup> О “капитализме для своих” (“капитализме приятелей”) см., например, [Волков, 2010].

политических процессов, а также одним из самых низких уровней коррумпированности чиновников. Высокое качество бюрократического аппарата проявилось в том, что чиновники смогли не только стимулировать устойчивый спрос на инновации со стороны заинтересованных предпринимателей и населения, но и создали “плотную” инфраструктуру, поощряющую производительные инвестиции. При этом в целях реализации долгосрочных проектов развития активно применялся механизм частно-государственного партнерства с четко определенными и прописанными позициями представителей частного и государственного секторов экономики [Innovation... 2005, p. 22]. В то же время, формализованные связи дополнялись прямыми контактами чиновников с предпринимателями, а одной из “площадок” подобного взаимодействия стал Совет по научной и технологической политике.

Другой пример западноевропейской модели государства развития – **Ирландия**. Успешная реализация национального модернизационного проекта там связана с созданием малых фирм, генерировавших инновации в сфере информационных технологий, а также с инвестициями значительных бюджетных средств в подготовку высококвалифицированных специалистов в области IT-технологий. Ирландское государство развития способствовало: расширению *формальных* каналов взаимодействия между децентрализованными государственными агентствами и множеством малых инновационных фирм частного сектора, локальными научными сообществами, занимающимися фундаментальными и прикладными исследованиями [O’Riain, 2000, p. 166]; использованию Национального комитета по науке и технологиям в качестве центральной “площадки” для прямых *неформальных* контактов с предпринимателями. При этом рекрутирование администраторов развития базировалось на формализованных испытаниях, поощрявших отбор наиболее талантливых и способных соискателей, а в своей деятельности они оказались близки к “веберианским” бюрократам [Andreosso-O’Callaghan, 2004, p. 221].

Для восточноазиатской модели государств развития эффективность бюрократических аппаратов в реализации модернизационных проектов предопределили устойчивые бюрократические традиции, а также наличие «вызова со стороны социалистических стран, позволившего в относительно сжатые сроки мобилизовать ресурсы и успешно реализовать стратегию “догоняющей” модернизации посредством осуществления эффективных экономических реформ» [Onis, 1991, p. 116]. В странах Восточной Азии действует сложная система сдачи квалификационных экзаменов для занятия определенной должности в государственном аппарате (например, данные формализованные испытания на Тайване выдерживают в среднем 2% соискателей [Amsden, 1985, p. 78–107]). При этом формализованные каналы рекрутирования чиновников опираются на плотные неформальные сети взаимоотношений. Так, основным кадровым резервом для набора чиновников в Японии являются *gakubatsu*, то есть неформальные связи между сокурсниками элитных японских университетов. При этом представители бюрократического аппарата в своей работе опираются на сложившийся набор (кодекс) неформальных правил, или “путь бюрократа” (*kanryodo*) [Evans, 1989, p. 573].

Эффективность бюрократического аппарата в восточноазиатской модели государств развития обеспечивается не столько формализованными процедурами, сколько сетями неформального взаимодействия. Плотные неформальные связи устанавливаются также между чиновниками и предпринимателями. Это создает основу для существования коррупционных каналов, которые все же не блокируют, а способствуют реализации модернизационных проектов. Например, в Южной Корее коррупционные отношения изначально “встраивались” в общую стратегию долгосрочного развития, предусматривающую упрощенный доступ для крупных конгломератов к льготным кредитам, государственным контрактам и иным правительственным привилегиям в обмен на “денежные пожертвования” и “добровольные финансовые отчисления” в пользу правящей политической партии. В данном случае политики и чиновники получали возможность дважды извлекать статусную ренту, во-первых, посредством взимания “комиссии” за предоставление доступа к дешевым кредитам и иным государственным льготам, и во-вторых, получая часть дохода конгломерата в виде добровольного денежного “пожертвования” или “отчисления” [Wedeman, 1997, p. 467]. В этом смысле

в личных интересах чиновников было создание наиболее благоприятных условий для развития крупных конгломератов, поскольку чем успешнее тот или иной конгломерат действовал на мировом рынке, тем на больший объем извлечения статусной ренты могли рассчитывать чиновники.

В становлении государств развития в **Южной Корее** и на **Тайване** большую роль сыграло их колониальное прошлое. Именно японское имперское правительство заложило основы эффективного бюрократического аппарата, успешно реализовавшего стратегии “догоняющего” развития, используя неформальные каналы взаимодействия чиновников с предпринимателями [Maddison, 1990, p. 361–377; Han-Yu, Myers, 1963, p. 433–449]. Так, в колониальной Корее администрация не только поощряла реализацию инфраструктурных проектов, активно привлекая финансовые средства предпринимателей для достижения поставленных целей, но также стимулировала становление государственной службы с элементами “вебериянской” бюрократии. Предприниматели же использовали возможность получать дополнительные “доходы” в обмен на частичную потерю своей коммерческой и производственной самостоятельности. Они “встраивались” в процесс выработки экономической политики, а их взаимоотношения с колониальными властями опирались на личные неформальные связи с губернатором, который выступал в роли “любящего отца”, или “благонамеренной помогающей руки” [Kohli, 1999, p. 119]. Кооперация между колониальной администрацией и предпринимателями характеризовалась столь высоким уровнем “сращивания”, что было достаточно трудно определить, где кончаются государственные интересы и начинаются частные. Как заметил Д. Кэнг, “экономическое развитие в Южной Корее основывалось на тесных неформальных связях эффективных политиков, профессиональных экономических бюрократов (технократов) и трудолюбивых предпринимателей” [Kang, 2002, p. 2].

Бюрократический аппарат Тайваня также испытал сильное влияние японской колониальной администрации, что выразилось в наличии слоя высококвалифицированной экономической бюрократии, сумевшей выработать и реализовать ряд важнейших институциональных реформ. Ярким примером может служить земельная реформа, в результате которой были созданы “правила игры”, сделавшие более прибыльным производительное инвестирование ресурсов в долгосрочные проекты развития сельских районов (ареалов), а не их перераспределительное использование для извлечения рентных доходов. С. Хо пишет: «...небольшая группа профессиональных технократов, используя тесные неформальные связи с местными представителями частнопредпринимательского сектора и осуществляя жесткий контроль над потоками финансовых ресурсов, смогла успешно реализовать стратегию “догоняющего развития” посредством осуществления индустриализации экономики Тайваня» [Ho, 1987, p. 246]. Таким образом, страны Восточной Азии смогли создать эффективные институты развития, опираясь на плотное переплетение патримониализма, коррупции и компетентных экономических бюрократов [Ho, 1987, p. 241; Leftwich, 1995, p. 407].

В целом, *общей* чертой и западноевропейских, и восточноазиатских бюрократических аппаратов, обеспечивших успешность реализации модернизационных проектов, стало то, что отбор соискателей в госаппарат осуществлялся посредством формализованных экзаменов, а их работа основывалась на принципах меритократии и видимых “карьерных лестниц”. В обоих случаях бюрократический аппарат обладает “**укорененной автономией**”, что, по Эвансу, означает встроенность чиновников в социальные структуры общества и их способность достигать общественно значимые цели вне зависимости от влияния узких групп давления [Evans, 1989, p. 574]. *Отличия* заключаются в том, что в западноевропейской модели бюрократического аппарата доминируют формализованные бюрократические регламенты и процедуры, на которые в своей деятельности опираются представители государственной бюрократии, а также их взаимодействие с институтами гражданского общества, а в восточноазиатской модели доминируют неформальные правила взаимодействия чиновников с предпринимателями, их работа в большей степени основана на неписанных нормах и установлениях.

**Успешные** государства развития – это те, которые в ходе реализации модернизационных проектов создают институты развития, поощряющие поиск и извлечение

политической и статусной ренты. Так, в **Бразилии** в конце 1950 – 1970-х гг. удалось реализовать лишь отдельные проекты развития (например, Embraer). Как заметил Эванс, “государство развития в Бразилии представляло собой море клиентелизма с малочисленными островами эффективности” [Evans, 1992, p. 173]. В условиях сложившегося в бюрократическом аппарате патримониализма отдельные правительственные агентства и ведомства были превращены в своеобразные “вотчины”, используемые чиновниками для получения “откатов”, а “своими” предпринимателями – для получения льготных банковских кредитов и лучших участков земли в осваиваемой Амазонии без особой бюрократической волокиты (см. [Bunker, 1983, p. 51–52]). Одним из “островов эффективности” оказался Банк развития (BNDES), сумевший, опираясь на “личный протекционизм” и неформальные связи на верхних уровнях государственной власти его директора Ж. Кубичека, успешно реализовать несколько проектов индустриализации экономики. Проекты, которые курировал Банк развития, были реализованы на 102%, в то время как проекты, находившиеся в ведении иных агентств и ведомств, были выполнены только на 32% [Geddes, 1986, p. 116].

Как показывают исследования, организация бюрократических аппаратов в успешных государствах развития способствует преобладанию присваивающих администраторов развития и такому их взаимодействию с предпринимателями, которое создает стимулы для перераспределительной активности. Колониальное прошлое Бразилии, в отличие от восточноазиатских стран, предопределило другой тип поведения и взаимодействия администраторов развития и предпринимателей, а именно – активный поиск статусной и политической ренты посредством реализации краткосрочных интересов отдельных чиновников и тесно связанных с ними предпринимателей. В частности, отмечается, что «со времен португальского владычества в колониальной Бразилии сохранялась страсть к быстрому обогащению, которая ориентировала людей не на производительную деятельность и кропотливое приращение своего богатства, а на сиюминутный успех: успешное “дело”, провернутое нередко вопреки закону, получение доходной чиновничьей должности или иной государственной “синекуры”, прочую благодать» [Siegel, 1955, p. 406–408]. Отличительными чертами бюрократического аппарата Бразилии стали: фрагментация и низкий уровень профессиональной этики чиновников, их бюрократическая недисциплинированность, высокая текучесть кадров и неудовлетворительная подготовка, а также небольшое жалование и, как следствие, высокий уровень коррупции [Schneider, 1999, p. 290]. В условиях нестабильной политической конъюнктуры отбор соискателей в бюрократический аппарат опирался не на формализованные испытания, а на политические назначения, осуществляемые представителями верхних уровней власти. Это предопределило отсутствие для чиновников видимых “карьерных лестниц” и высокую значимость неформальных связей, они оказались заинтересованными в реализации не долговременных, а краткосрочных интересов [Evans, 1989, p. 576–581]. Как показывает проведенный анализ, важными параметрами, характеризующими бюрократический аппарат государства развития и определяющими его успешность, являются “фрагментация–консолидация” его внутренней структуры и “формализация–деформализация” внешних связей администраторов развития с предпринимателями, проявляющими интерес к инновациям (см. рис.).

Наиболее эффективными, то есть сумевшими успешно реализовать модернизационные проекты, являются фрагментированные бюрократические аппараты с доминированием формализованных внешних связей с представителями частнопредпринимательского сектора (Ирландия и Финляндия) и консолидированные бюрократические аппараты с преобладанием деформализованных внешних связей с предпринимателями (Япония, Южная Корея и Тайвань). Это связано с тем, что взаимоотношения внутри бюрократических аппаратов и с предпринимателями в обоих случаях “укоренены” в производительной институциональной среде, стимулировавшей реализацию долгосрочных интересов как администраторов развития, так и предпринимателей. Однако стимулы коррупционного поведения чиновников в восточноазиатской модели (Япония, Южная Корея и Тайвань) оказываются более сильными, но в целом они не подрывают достаточно успешное социально-экономическое развитие. Дело в том, что консоли-





## Характеристики бюрократических аппаратов государств развития

	Фрагментированная бюрократия	Консолидированная бюрократия
<b>Формализованные отношения с предпринимателями</b>	Конкуренция между чиновниками за достижение общественно значимых целей в условиях жестко формализованной регламентации их взаимодействия с предпринимателями	Объединение чиновников с целью создания административных барьеров для извлечения статусной ренты в процессе взаимодействия с предпринимателями
<b>Деформализованные отношения с предпринимателями</b>	Бесконтрольное извлечение чиновниками, являющимися политическими назначенцами, статусной ренты из взаимодействия с предпринимателями	Взаимный контроль чиновников в их неформальном взаимодействии с предпринимателями; появление коррупции развития

Таблица 3

## Внутренняя структура и внешние каналы взаимодействия бюрократических аппаратов государств развития с предпринимателями

Исследуемые параметры	Каналы взаимодействия			
	Формализованные		Неформальные	
Доминирующие каналы взаимодействия бюрократического аппарата с предпринимателями				
Внутренняя структура бюрократического аппарата	Фрагментированная	Консолидированная	Фрагментированная	Консолидированная
Доминирующий экономический интерес	Долгосрочный	Краткосрочный	Краткосрочный	Долгосрочный
Характер использования экономических ресурсов	Производительный	Перераспределительный	Перераспределительный	Производительный
Доминирующая форма извлечения статусной ренты	Неденежная	Денежная	Денежная	Неденежная
Примеры стран	Ирландия, Финляндия	Перу	Бразилия	Япония, Южная Корея, Тайвань

Составлено по [Evans, 1989; O’Riain, 2000; Schneider, 1999; Coto2008].

развития”, и тех, кто оказались способны реализовать лишь отдельные проекты развития, выделим факторы организации бюрократических аппаратов, которые определяют успешность функционирования государств развития (см. табл. 3).

**Особенности функционирования государств развития в странах БРИК**

Особый интерес вызывает опыт функционирования государств развития в странах БРИК. Все эти страны отличаются большими территориями, включающими неравнозначные по своим социально-экономическим характеристикам части (штаты, провинции), что существенно усложняет формирование эффективных бюрократических

аппаратов администраторов развития. Среди стран БРИК можно выделить как относительно успешное государство развития (Китай), так и относительно неуспешные (Бразилия и Индия).

В отличие от стран с относительно небольшой площадью территории и однородной институциональной средой, успешно осуществивших модернизационные проекты, страны БРИК испытали значительные трудности в реализации институциональных реформ. В этой связи Эванс отмечает, что «огромный континентальный масштаб делает эти страны уникальными, поскольку необходимость постоянно поддерживать внутреннюю консолидацию территории предопределяет множество “лишних” действий государства, вследствие чего оно неспособно адекватно выбрать стратегические направления, соизмеримые с его экономическими возможностями» [Evans, 1992, p. 176]. Более того, при создании институтов развития в этих странах необходимо учитывать все разнообразие сложившихся формальных правил и неформальных норм, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов в условиях фрагментированного экономического пространства.

*Общими* для данных стран стали следующие *внешние* условия функционирования государства развития: (1) большая площадь территории; (2) значительная протяженность границ; (3) фрагментированная институциональная среда и социально-экономическое неравенство регионов; (4) государственное устройство федеративное (Индия и Бразилия) и формально унитарное (Китай). В результате еще одним важнейшим фактором эффективности государства развития становится обеспечение согласованности действий центрального и региональных бюрократических аппаратов. В целом, организация бюрократического аппарата в этих странах отличается доминированием неформальных каналов отбора и продвижения администраторов развития, работа которых основана на принципах личной преданности, nepoтизма, фаворитизма и лояльности политическому режиму [Burns, 1983, p. 714–720; Bunker, 1983, p. 50–52]. Вместо “**укорененной автономии**” бюрократическому аппарату этих стран характерен “**укорененный партикуляризм**”, то есть “замыкание” чиновников на корпоративно-бюрократических интересах, служащих основой для максимизации их личной выгоды [Herring, 1999, p. 321–322].

При этом результаты реализации модернизационных проектов в этих странах оказались разными. Как было показано выше, **Бразилии** в 1950–1970-х гг. удалось реализовать ряд проектов, однако в целом государство развития оказалось относительно неуспешным.

**В Индии** в 1980-х гг. не удалось провести эффективные институциональные реформы. “Укорененный партикуляризм” бюрократических аппаратов предопределил, во-первых, *рассогласование интересов федерального центра и штатов вследствие выстраивания иерархии “корпоративных автономий” центральной бюрократии и бюрократических структур на уровне штатов*, во-вторых, расточительную конкуренцию между чиновниками внутри бюрократических аппаратов за места, наиболее “доходные” с точки зрения эксплуатации должностных полномочий [Herring, 1999, p. 321–324]. Неэффективность действий администраторов развития была связана также с достаточно частым их перемещением с одной должности на другую и, как следствие, невозможностью определить их вклад в создание тех или иных институтов развития. Несмотря на то, что внешне доминирующим способом отбора соискателей были формализованные испытания, перемещение с одной должностной позиции на другую нередко принимало форму покупки этих должностей чиновниками, что привело к образованию **рынка административных должностей** [Wade, 1985] (см. табл. 4). Кроме того, институциональная среда, в которой действовали индийские администраторы развития, способствовала не столько достижению общественной пользы и созданию благоприятных для всех предпринимателей общих “правил игры”, сколько куплению неформальных взаимоотношений с отдельными предпринимателями.

**В Китае** сформировалось более успешное государство развития. Специфика Китая, отличающая его от других восточноазиатских стран, заключается в большой

## Сравнение восточноазиатского и индийского вариантов государства развития

Параметры сравнения	Восточноазиатский вариант (Южная Корея, Тайвань)	Индийский вариант
Доминирующий способ отбора соискателей	Формализованный (экзамены)	Формализованный (экзамены)
Доминирующий способ продвижения администраторов развития	Служебные заслуги и достоинства, профессионализм	Расточительная “конкуренция” и покупка должностей
Доминирующие связи администраторов развития с предпринимателями	Неформальные	Формализованные
Результат взаимодействия администраторов развития и предпринимателей	Эффективные институты развития	Неэффективные институты развития
Преобладающие интересы администраторов развития	Максимизация общественно значимой выгоды	Максимизация частных выгод присваивающих администраторов развития и “своих” предпринимателей
Тип институциональной среды	Производительный	Перераспределительный

Составлено по [Leftwich, 1995; Herring, 1999; Wade, 1985].

площади территории, огромной численности населения и достаточно громоздком многоуровневом бюрократическом аппарате, не свободном от коррупции<sup>4</sup>, кумовства и фаворитизма [Burns, 1983, p. 714; Deans, 2004, p. 133; Wedeman, 2001]. При этом взаимоотношения китайских провинций с центральным правительством в Пекине основаны на политическом лоббировании их экономических интересов и представляют собой расточительную конкуренцию за привлечение внутренних и иностранных инвестиций (например, конкуренция Шанхая с приморскими провинциями Гуандун и Цзянсу) [Breslin, 1996, p. 695]. Чиновники и частные предприниматели активно используют неформальные каналы взаимодействия (*guanxi*), пронизанные коррупционными отношениями, а их интересы четко не разделены – они одновременно и “квазичастные”, и “квазигосударственные” [Provis, 2004, p. 47–49]. Доминирующие способы отбора соискателей в госаппарат – партийные назначения и родственные связи (рекрутирование через “черный вход”), а продвижение чиновников было основано на выслуге лет и проявлении политической лояльности [Burns, 1983, p. 699–715].

Тем не менее правительство Китая оказалось способно провести успешные институциональные реформы сначала на локальном уровне (например, создание специальных экономических зон), а затем реализовать наиболее эффективные образцы институтов развития в общегосударственном масштабе. В данном случае ключевую роль сыграла жесткая позиция центрального правительства в Пекине, использовавшего вертикальные связи беспрекословного подчинения в бюрократической иерархии (*tiaotiao zhuanzheng*), поскольку треть всех привлекаемых в Китай прямых иностранных инвестиций впоследствии шла именно через специальные экономические зоны [Breslin, 1996, p. 698–701].

<sup>4</sup> Термин “коррупция” (*tan wu*), используемый в Китае, включает в себя: хищение государственного имущества (*wubi*), контрабанду (*zousi*), спекуляцию (*touji*), мошенничество (*qipian*) и взятку (*huilu*) [Burns, 1983].

**Сравнение условий функционирования успешных государств развития и государств развития стран БРИК**

Исследуемые условия	Успешные государства развития	Бразилия (1950–1970-е гг.)	Индия (1980-е гг.)	Россия (2000-е гг.)	Китай (1980–1990-е гг.)
Площадь территории	Относительно небольшая	5-е место в мире	7-е место в мире	1-е место в мире	3-е место в мире
Государственное устройство	Унитарное	Федеративное	Федеративное	Федеративное	Унитарное
Доминирующий способ отбора соискателей в бюрократический аппарат	Формализованные испытания (экзамены)	Политические назначения	Формализованные испытания (экзамены)	Неформальные практики рекрутирования	Партийные назначения и непотизм (кумовство)
Доминирующий способ продвижения администраторов развития	Личные служебные заслуги и достоинства	Личная преданность вышестоящим “патронам”	Покупка должностей и расточительная конкуренция	Личная преданность и личный протекционизм	Выслуга лет и политическая надежность (лояльность)
Доминирующий интерес администраторов развития	Общественно значимый	Частный	Частный	Частный	Квази-частный

Составлено по [Evans, 1989; Herring, 1999; Schneider, 1999; Burns, 1983; Чирикова, 2004].

**Россия** характеризуется условиями функционирования государства развития, сходными с другими странами БРИК, – огромной площадью территории (первое место в мире), большой протяженностью границ, локализованной и сегментированной институциональной средой [Левин, 2008], федеративным устройством, доминированием неформальных каналов рекрутирования чиновников (в среднем формализованные экзамены при занятии должности в региональных администрациях сдают всего 5% соискателей [Чирикова, 2004, с. 72–73]), которые в своей работе опираются на принцип личной преданности вышестоящим уровням бюрократической иерархии и на неформальные практики взаимодействия с предпринимателями [Афанасьев, 2006, с. 27–31; Иноземцев, 2007, с. 49–50]. Исторически сложившаяся в отечественном бюрократическом аппарате конфигурация интересов чиновников способствует, скорее, реализации стратегий “личного протекционизма” в рамках выстраивания вертикали внутри государства. При этом мы полагаем, что стратегии “личного протекционизма” в России коренным образом отличаются от подобных практик, осуществляемых в странах Восточной Азии.

В этих странах реализация общественных интересов чиновниками обеспечивается гарантией карьерного роста, основанной на их личных служебных заслугах и достоинствах. В российских условиях доминирующий стимул чиновников – реализация не общественных, а корпоративно-бюрократических и частных интересов в рамках выстроенной властной вертикали, опирающейся на личную преданность вышестоящим уровням бюрократической иерархии [Афанасьев, 2006, с. 30–31]. Особый вклад в неэффективную организацию бюрократического аппарата в России вносит система “бюрократического торга”, охватывающая все его уровни: административный торг между федеральной и региональными властями с целью распределения бюджетных средств в пользу тех или иных регионов; конкуренция между чиновниками за распределение должностных полномочий в бюрократической иерархии, позволяющих управлять потоками ресурсов и вести торг по их распределению; согласование интересов пред-

ставителей бизнеса с интересами администраторов развития и борьба за укрепление статусных позиций. Внешние условия функционирования государств развития в странах БРИК, интересы их администраторов развития и организации бюрократических аппаратов обобщены в таблице 5.

Таким образом, страны БРИК, обладая существенным потенциалом роста, в основе которого лежит социально-экономическая модернизация, сталкиваются с проблемами не только создания стимулов для администраторов развития и повышения эффективности бюрократического аппарата, но и с особыми проблемами обеспечения согласованности его действия в условиях фрагментированной институциональной среды. Наиболее успешно с этой проблемой на сегодняшний день справляется Китай.

\* \* \*

В процессе осуществления модернизации экономики ключевую роль играют администраторы развития как субъекты, формирующие “правила игры” для предпринимателей, занимающихся генерированием инноваций. От данных правил зависит успешная или “провальная” реализация модернизационных проектов.

Опыт зарубежных стран, сумевших успешно реализовать национальные модернизационные проекты, показывает, что для создания мотивации общественного служения у администраторов развития необходимо, во-первых, обеспечить такую организацию бюрократического аппарата, в которой действуют принципы меритократии и видимые “карьерные лестницы”, а во-вторых, сформировать внутренние и внешние механизмы контроля за их деятельностью. При этом администраторы развития во взаимодействии с предпринимателями могут использовать как формальные, так и неформальные каналы, главное – их действия оказываются под контролем гражданского общества или под контролем самой бюрократии, ориентированной на развитие. В странах БРИК, обладающих огромной территорией и многоуровневым бюрократическим аппаратом, особой проблемой становится согласование интересов центрального бюрократического аппарата и бюрократических аппаратов регионов (штатов, провинций), способной привести к появлению “укорененного партикуляризма”, ориентирующего администраторов развития на реализацию частных и корпоративно-бюрократических интересов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Афанасьев М.Н.* Невыносимая слабость государства. Очерки национальной политической теории. М., 2006.

*Блок Ф.* Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология. 2004. № 2.

*Волков В.* Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. 2010. № 8.

*Иноземцев В.* Природа и перспективы путинского режима // Свободная мысль. 2007. № 2.

*Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М., 2000.

*Левин С.Н.* Региональная локализация и сегментация институциональной среды в постсоветской экономике России // Научные труды ДонНТУ, 2008. Вып. 34-1.

*Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

Общественно-договорные механизмы формирования социально-экономических моделей рыночной экономики. Кемерово, 2005.

*Сото Э. де.* Иной путь. Экономический ответ терроризму. Челябинск, 2008.

*Чешков М.А.* Критика представлений о правящих группах развивающихся стран. М., 1979.

*Чурикова А.Е.* Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. 2004. № 3.

*Amsden A.H.* The State and Taiwan's Economic Development // Bringing the State Back In. Cambridge, 1985.

*Andreosso-O'Callaghan B.* The Role of Irish State in the Catching-Up Process: Developmental or Growth-Promoter? // Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration? New York, 2004.

*Bolesta A.* China as a Developmental State // Montenegrin Journal of Economics. 2007. № 5.

*Breslin S.G.* China: Developmental State or Dysfunctional Development? // Third World Quarterly. 1996. Vol. 17. № 4.

- Bunker S.G.* Policy Implementation in an Authoritarian State: a Case from Brazil // Latin American Research Review. 1983. Vol. 18. № 1.
- Burns J.* Reforming China's Bureaucracy, 1979–82 // Asian Survey. 1983. Vol. 23. № 6.
- Deans P.* The People's Republic of China: the Post-Socialist Developmental State // Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration? New York, 2004.
- Evans P.B.* Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: a Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // Sociological Forum. 1989. Vol. 4. № 4.
- Evans P.* The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change // The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and The State. Princeton, 1992.
- Evans P.* State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation // Business and State in Developing Countries. Ithaca, 1997.
- Geddes B.* Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil. Berkeley, 1986.
- Han-Yu C., Myers R.* Japanese Colonial Development Policy in Taiwan, 1895–1906: A Case of Bureaucratic Entrepreneurship // The Journal of Asian Studies. 1963. Vol. 22. № 4.
- Herring R.J.* Embedded Particularism: India's Failed Developmental State // The Developmental State by M. Woo-Cumings. Ithaca, 1999.
- Ho S. P.-S.* Economics, Economic Bureaucracy, and Taiwan's Economic Development // Pacific Affairs. 1987. Vol. 60. № 2.
- Innovation Policy and Performance: a Cross-Country Comparison. OECD Publishing, 2005.
- Johnson C.* MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925–1975. Oakland, 1982.
- Kang D.* Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines. Cambridge, 2002.
- Kohli A.* Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Developmental State" // The Developmental State by M. Woo-Cumings. Ithaca, 1999.
- Krueger A.* The Political Economy of the Rent-Seeking Society // American Economic Review. 1974. Vol. 64. № 3.
- Leftwich A.* Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State // Journal of Development Studies. 1995. Vol. 31. № 3.
- Loriaux M.* The French Developmental State as Myth and Moral Ambition // The Developmental State by M. Woo-Cumings. Ithaca, 1999.
- Maddison A.* The Colonial Burden: a Comparative Perspective // Public Policy and Economic Development: Essays in Honour of Ian Little. Oxford, 1990.
- McGuire M., Olson M.* The Economics of Autocracy and Majority Rule: the Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 3. № 1.
- Murphy K.M., Shleifer A., Vishny R.W.* Why is Rent-Seeking So Costly to Growth? // The American Economic Review. 1993. Vol. 83.
- Niskanen W.* Non Market Decision Making: the Peculiar Economics of Bureaucracy // The American Economic Review. 1968. Vol. 58. № 2.
- Önis Z.* The Logic of the Developmental State // Comparative Politics. 1991. Vol. 24. № 1.
- O'Riain S.* The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the "Celtic Tiger" // Politics and Society. 2000. Vol. 28. № 2.
- Provis C.* Guanxi, Relationships and Ethics // Australian Journal of Professional and Applied Ethics. 2004. Vol. 6. № 1.
- Schneider B.* The Desarrollista State in Brazil and Mexico // The Developmental State by M. Woo-Cumings. Ithaca, 1999.
- Siegel B.* Social Structure and Economic Change in Brazil // Economic Growth: Brazil, India, Japan. Durham (N.C.), 1955.
- Wade R.* The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development // World Development. 1985. Vol. 13. № 4.
- Wedeman A.* Development and Corruption: the East Asian Paradox // Political Business in East Asia. New York, 2002.
- Wedeman A.* Incompetence, Noise, and Fear in Central-Local Relations in China // Studies in Comparative International Development. 2001. Vol. 35. № 4.
- Wedeman A.* Looters, Rent-Scrapers, and Dividend Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines // The Journal of Developing Areas. 1997. Vol. 31. № 4.