

*Попандоуло А.И.*

## **Институциональные формы взаимодействия государства и бизнеса в политической системе России**

Государство и бизнес являются ключевыми игроками, определяющими перспективы развития экономики и общества. Отношения государства и бизнеса – это сложная, многогранная и интегрированная область социальных отношений, характер которых обусловлен множеством факторов: тип политической системы, правящий режим, тип организации государственного управления, особенности экономической системы, а также историческое развитие. В России продолжается процесс формирования многоуровневой системы отношений между органами государственной власти и бизнес-структурами, важной составной частью которого является институализация диалога государства и бизнеса.

Ассоциации – это особый институт координации внешних отношений бизнес – структур с их контрагентами. Как форма коллективного действия агентов экономической сферы, ассоциации бизнеса обладают двойным институциональным статусом. С одной стороны, они являются одним из звеньев в механизме управления экономической системой. Так, Стрик и Шмиттер относили ассоциации к институтам координации «третьего типа», который выделяется наряду с двумя основными – «рынками» и «иерархиями». Как институт координации отношений бизнес – структур с государством ассоциации находятся в промежуточном положении: они нацелены на удовлетворение, с одной стороны, интересов предприятий – членов, с другой – потребностей органов государственной власти и управления, с которыми взаимодействуют. В этих условиях структура, ресурсы и поведение ассоциаций бизнеса определяются взаимодействием двух разнонаправленных тенденций: одну порождают особенности конкретного сектора предприятий, который они представляют («логика членства»), другую – свойства институциональной и политической среды, с которой они взаимодействуют («логика влияния»). С другой стороны, ассоциации служат одной из форм организации интересов и выступают составной частью гражданского общества и политической системы.

Особенности институционального статуса накладывают существенный отпечаток на функции бизнес ассоциаций как части механизма управления экономической системой и как формы организации интересов. В качестве ключевых функций бизнес ассоциаций как части механизма управления экономической системой можно выделить рыночную координацию и предоставление услуг своим членам, а как части гражданского общества и политической системы – переговоры с профсоюзами и представительство интересов.

В странах с рыночной экономикой место и функции ассоциаций во многом определялись в зависимости от принадлежности к трем основным политико-экономическим системам – «либеральной», «координируемой» и «направляемой государством». Глобализация выдвинула на первый план «либеральную» модель и способствовала изменению формата координации внешних отношений бизнес – структур, что сопровождалось относительным сокращением роли ассоциаций, возросшим подчинением ассоциаций предпочтениям предприятий-членов и повышением роли рыночной координации. В США, Западной Европе и Японии в результате демонтажа «государства развития» в его традиционных формах: предприятия стали более автономны и от государства, и от ассоциаций, функции координации (разработка технических нормативов и стандартов, разработка и спецификация стандартов качества и образовательных стандартов, маркетинг, производственное обучение) перераспределяется от ассоциаций в пользу рыночных

механизмов. На фоне снижения роли ассоциаций в отношениях между предприятиями в развитых странах наблюдается приспособление ассоциаций к изменившейся рыночной и институциональной среде, за счет чего ассоциации продолжают играть важную роль в координации внешних отношений.

По-иному происходило развитие бизнес ассоциаций в странах с переходной экономикой, где оно стало составной частью институциональной модернизации. При этом роль ассоциаций бизнеса в реализации рыночных реформ и экономическом развитии оценивается по-разному. Исследователи, характеризующие возникшие в результате перехода к рыночной системе по модели «капитализма без капиталистов» бизнес ассоциации как «персоналистские», раздробленные и маловлиятельные структуры, неспособные влиять на экономическую политику, отождествляли их с лоббистскими группами, ориентированными на удовлетворение узкогрупповых интересов в ущерб интересам общества.

Ряд авторов, напротив, наделяли бизнес ассоциации способностью выступать в роли инструментов развития. Так, Ч.Сабел выделял «ассоциации развития», способные активно влиять на предпочтения предприятий-членов, преобразовывать их, конструировать новые интересы и новую идентичность предприятий<sup>1</sup>.

Р.Доннер и Б.Шнайдер в своем исследовании «Бизнес-ассоциации и экономическое развитие» показали, что в условиях несовершенной институциональной среды в развивающихся странах бизнес-ассоциации могут выступать в качестве «институтов развития», поддерживающих и дополняющих механизмы рынка, порождающих позитивные экономические эффекты: технологическое и производственное обновление, повышение качества продукции, расширение экспорта, экономический рост<sup>2</sup>. Возможность бизнес-ассоциаций способствовать экономическому развитию общества в целом зависит как от внутренних факторов (уровень организации, сплоченности членов, выбранных приоритетов развития), так и от внешних факторов (развитость рынка, влияние государства).

Представляется возможным рассматривать бизнес ассоциации в условиях развивающейся рыночной экономики как особый «институт развития», порождающий позитивные общеэкономические эффекты. Данные эффекты могут выражаться, во-первых, как поддержка рынка (защита прав собственности, развитие рыночной инфраструктуры, содействие «прозрачности» рынка и государства), а во-вторых, – дополнение рынка (способность менять поведение предприятий, развитие инвестиционных стимулов). Однако, для того, чтобы бизнес ассоциации приобрели статус «института развития», они должны не только обладать «институциональным потенциалом», но, и это наиболее значимо, рассматриваться государством как агент модернизации.

Эволюция бизнес ассоциаций в России демонстрирует, что несмотря на развитие институциональных форм взаимодействия государства и бизнеса, государство на сегодняшний день не готово наделить бизнес ассоциации статусом агентов модернизации.

В России развитие ассоциаций бизнеса первоначально имело большое сходство с моделью развития в странах Центральной Восточной Европы. Но достаточно быстро появились существенные различия. Во-первых, началась «рационализация» ассоциаций – через распространение ассоциаций современного типа, деполитизированных, ориентированных на услуги и лоббизм. Во-вторых, утвердилась двухсекторная система

<sup>1</sup> *Sabel C.* Learning by Monitoring. In *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

<sup>2</sup> *Doner R., Schneider B.R.* Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others. *Business and Politics*, 2000.

представительства бизнеса: наряду с ассоциациями возникли каналы индивидуального представительства для сверхкрупных компаний, при этом оба сектора развивались изолированно друг от друга.

В эволюции места и роли ассоциаций бизнеса как института координации внешних отношений бизнес – структур можно выделить «переломный момент», изменивший вектор этого развития. Если в 1990-х гг. сектор индивидуального представительства интересов был доминирующим, а система ассоциаций не представляла ценности для бизнес-структур, то в начале 2000-х гг. ситуация начала меняться. Оппортунистическое поведение элиты бизнеса в период «олигархизации» власти после острого экономического и политического кризиса сменилось спросом на формализацию отношений с государством и установление легальных «правил игры».

Одним из инструментов практической реализации этого спроса стала система консультаций между бизнесом и правительством, сложившаяся в начале 2000-х годов, важной составной частью которой стали «головные» предпринимательские союзы («новый» РСПП, ОПОРА, Деловая Россия и ТПП). Выход бизнес-ассоциаций из положения периферийных институтов координации отношений предприятий с государством, повышение внимания к ним со стороны государства и превращение их в посредников в отношениях между властью и бизнесом способствовали расширению членской базы ассоциаций. Возникли связи между ассоциациями и сектором индивидуального представительства: крупные компании стали вступать в ассоциации.

В этот период стали реализовываться проекты институционализации места и роли ассоциаций в механизме экономической координации за счет придания им регулятивных функций в формате саморегулируемых организаций. Подбор ассоциаций для включения в практику консультаций осуществлялся агентами государства, а система отношений с ассоциациями в федеральном центре приобретала иерархический характер. Наряду с этим региональные власти в ответ на потерю самостоятельности стали более активными в создании региональных ассоциаций «сверху» в качестве определенного ответа на давление федеральных органов власти. Подключение ассоциаций в отношения государства с бизнесом квалифицировалось большинством авторов как попытка создания системы «некорпоративистского» типа.

Начавшаяся в связи с «делом Юкоса» в 2003 г. и завершившаяся после президентских выборов в марте 2004 года трансформация российского политического режима изменила политико-институциональную модель взаимоотношений государства и бизнеса. Система отношений, сложившаяся между исполнительной властью и бизнесом в федеральном центре в первые годы правления В. Путина, и опиравшаяся на институционализированный диалог и активное подключение к нему ассоциаций, казалась разрушенной. В начале 2004 года РСПП, ведущая ассоциация бизнеса и главный партнер по диалогу с властью, столкнулась с перспективой ликвидации: был предложен и получил поддержку в деловых кругах «проект Потанина», предусматривавший слияние трех ведущих ассоциаций бизнеса – РСПП, Деловой России и ОПОРЫ. РСПП уклонилось от публичной поддержки кандидатуры В. Путина на президентских выборах 2004 года, чем существенно подорвал доверие.

Установление режима политического доминирования после выборов 2003–2004 гг. закрепило новые отношения между государством и бизнесом. Общественное недоверие к крупному капиталу приобрело официальный статус. Реформа избирательной системы в конце 2004 года (введение пропорциональной системы на парламентских выборах и отмена прямых выборов губернаторов) практически лишила деловые круги возможности автономно продвигать свои интересы через электоральную политику и законодательный процесс.

По мере становления политического режима доминантного типа, переориентации на политику развития под руководством государства, создания госкорпораций и курса

поддержки «национальных чемпионов» в ключевых отраслях, роль ассоциаций как института координации внешних отношений предприятий стала оцениваться исследователями как отодвинутая на задний план. Появились предположения, что ассоциации начинают замещаться гибкими сетевыми образованиями, типа «дискуссионных площадок» и «деловых форумов»<sup>3</sup>.

Однако тщательный анализ отношений государства и бизнеса показывает, что смена политико-институциональной модели не изменила принципиальным образом места и роли ассоциаций как института координации поведения предприятий. Институциональное ядро «старой» модели отношений между государством и бизнесом – посредническая роль ассоциаций и формализованные консультации – сохранились и в рамках новой модели, сформировавшейся после утверждения режима политического доминирования.

Во-первых, к моменту смены модели отношений с государством ассоциации заняли прочное место в бизнес-сообществах. На рубеже 2003–2004 гг. ассоциации действовали практически во всех отраслях российской экономики. Различия наблюдались лишь по «плотности» охвата отраслей, степени консолидированности на уровне сектора и дифференциации внутри него, величине реальных полномочий в отношении участников. Центральное место в разветвленном механизме координации предприятий заняла «большая четверка» общероссийских ассоциаций общего профиля – РСПП, ТПП, Деловая Россия и ОПОРа.

В 2003–2009 гг. ассоциации сохранили привлекательность в качестве инструмента координации внешних отношений предприятий. В развитии ассоциаций в этот период можно обнаружить несколько тенденций. Прежде всего, продолжили свою деятельность ассоциации, созданные в предшествующий период. Их работа осуществлялась по нескольким направлениям: кадровая и организационная адаптация к изменившейся политической и институциональной среде; законотворчество; участие в консультативных процедурах; настройка и перенастройка отношений с регуляторами; освоение новых сфер деятельности в отношениях между предприятиями (например, разрешение корпоративных конфликтов).

Продолжилось и создание ассоциаций бизнеса в различных отраслях экономики. В период 2003–2009 гг. появилось более десятка новых ассоциаций бизнеса (Национальная мясная ассоциация, Национальный Союз Участников Алкогольного Рынка, Национальная ассоциация наружной рекламы и информации и др.). Возможные причины возникновения новых ассоциаций могли быть первичная самоорганизация, когда новая ассоциация появляется в относительно «молодом» и развивающемся секторе экономики, и дифференциация, когда новая ассоциация возникает в сложившихся секторах экономики, в которых уже существуют действующие ассоциации. В период 2003–2009 гг. появление большинства ассоциаций было связано с дифференциацией сектора, уже охваченного одной или несколькими ассоциациями. Это может свидетельствовать о достаточной насыщенности российской экономики институтами координации поведения предприятий.

Причины дифференциации, т.е. отказа части участников рынка от использования уже существующих и создания новых ассоциаций, могут быть различными. Во-первых, безконфликтная сегментация внутри существующего рынка. Вторая причина дифференциации – организационное обособление крупных компаний данного сектора в результате неудовлетворенности деятельностью уже существующих ассоциаций

---

<sup>3</sup> Зудин А. Ассоциации бизнеса и государство: что изменилось. Доклад на семинаре 11 марта 2010 г. «Институциональные проблемы российской экономики». [Электронный ресурс]. – <http://opec.hse.ru/data/2010/03/15/1233446158/Zudin-Doklad-11-03.pdf> (01.10.2011).

бизнеса, основанных на широком членстве. Интересы крупных экономических агентов имеют потенциал внутриотраслевых конфликтов, что и приводит к их обособлению. Большая часть созданных в период 2003–2009 гг. ассоциаций, были созданы ведущими компаниями своих отраслей.

К моменту смены политико-институциональной модели ассоциации заняли прочные позиции в координации отношений государства и бизнеса. Выйдя в начале 2000-х гг. из периферийного положения, ассоциации привлекли значительное внимание со стороны государства и стали часто выступать в качестве посредников в отношениях с бизнесом. Региональные власти стали более активными в создании региональных ассоциаций бизнеса «сверху». Конфликт с руководством ведущих ассоциаций бизнеса в связи с «делом Юкоса» и последующее изменение политической и институциональной среды, не побудили государство к действиям, направленным на разрушение или существенное ослабление сложившейся сети ассоциаций. Несмотря на периодические конфликты с государственными органами (примером такого конфликта может быть столкновение Российской ассоциации торговых компаний и товаропроизводителей электробытовой и компьютерной техники (РАТЭК) с МВД по поводу процедур легализации импорта техники и электроники в мае 2006 г., когда РАТЭК обвинила МВД в построении схем контрабандного ввоза товаров с целью его последующего изъятия и реализации и), не было случаев административного или судебного давления.

РСПП удалось сохраниться, пережив кризис, связанный с «делом Юкоса». «Проект Потанина» продолжения не получил и слияния ведущих ассоциаций не произошло. После определенной паузы продолжились, хотя и в изменившемся формате, встречи ведущих ассоциаций с президентом В. Путиным. Встречи стали проводиться реже, РСПП утратил на них монополию, на встречи стали приглашать руководителей других ведущих ассоциаций бизнеса. В отношениях государства и бизнеса в федеральном центре сохранился и институционализированный канал взаимодействия. Место Совета по предпринимательству в апреле 2004 года занял Совет по конкурентноспособности и предпринимательству. Совет начал работу в июле 2004 г. при премьер-министре М.Фрадкове и продолжил ее при премьер-министрах В. Зубкове и В. Путине. Несмотря на то, что Совет создавался под эгидой канала для артикуляции интересов бизнеса, государство видело в нем, прежде всего, институциональную площадку для реализации принятых решений, вспомогательное средство в реализации государственных приоритетов. Совет по конкурентноспособности деполитизировал формат диалога государства и бизнеса. Возможности бизнеса реально оказывать влияние на принятие решений были только декларативными из-за переноса «центра тяжести» диалога власти и бизнеса в правительство при монопольном установлении курса на кремлевском уровне.

Несмотря на то, что существенного изменения роли ассоциаций не произошло, смена политико-институциональной модели не могла пройти бесследно для места и функций ассоциаций в выстраивании отношений государства и бизнеса. Во-первых, произошла «мягкая» консолидация «большой тройки» ведущих ассоциаций бизнеса. Вместо объединения РСПП, Деловой России и ОПОРЫ в июле 2004 г. был создан Координационный совет, в рамках которого представители руководства ассоциаций были призваны вырабатывать общую позицию по интересующим их вопросам. Взаимодействие в «большой тройке» ассоциаций институционализируется и переводится в кооперативное русло.

Координационный совет занял место главного партнера государства в отношениях с бизнесом. Создание Координационного совета позволило более плотно интегрировать «большую тройку» в работу центрального института консультативной системы – Совет по конкурентноспособности и предпринимательству. Возник новый алгоритм продвижения интересов бизнеса в исполнительной власти: руководители

«большой тройки» – Координационный совет – рабочие группы при Совете по конкурентоспособности и предпринимательству – заседания Совета по конкурентоспособности.

Обозначилась тенденция к интеграции ведущих ассоциаций в новый политико-институциональный порядок. В 2004 г. сменилось руководство в Деловой России, в 2005 г. – в РСПП. Новые руководители Деловой России (Б. Титов) и РСПП (А. Шохин) существенно повысили политическую совместимость своих ассоциаций с политическим руководством. Ассоциации активно сотрудничали с партией власти «Единая Россия». «Единая Россия» и «Деловая Россия» подписывают программу совместных действий «Ответственный бизнес за ответственное партнерство»: она включала 16 отраслевых соглашений и была построена на обмене социально ответственного поведения на продвижение необходимых законопроектов. В регионах начинается обмен кадрами между доминирующей партией и ассоциацией бизнеса. РСПП оказалась последней в «большой тройке» ассоциаций бизнеса, заключивших соглашение с доминирующей партией. А.Шохин был включен в генсовет Единой России, ассоциация стала ценным экспертным ресурсом доминирующей партии.

ОПОРА, в отличие от других ассоциаций, созданных относительно автономными акторами, была сформирована «сверху» при активном участии администрации президента. Связи ассоциации с политическим режимом с самого начала оказались достаточно тесными. Вместе с Деловой Россией ассоциация стала участником соглашения с Единой Россией «о совместных действиях на электоральный цикл 2007–2011 гг.»

Составной частью адаптации к новой политико-институциональной среде можно рассматривать и попытки консолидации ассоциаций бизнеса на уровне отраслей. В 2006 году объединились три ассоциации игорного бизнеса: Ассоциация деятелей игорного бизнеса, Национальная ассоциация букмекеров и Ассоциация игорного бизнеса в Интернете объявили о создании Союза ассоциаций игорного бизнеса. Новая ассоциация была образована для усиления игорного лобби во втором чтении законопроекта об игорном бизнесе.

Дифференциация ассоциаций или появление новых ассоциаций, создаваемых компаниями – лидерами отрасли, может свидетельствовать о новом этапе в развитии институтов координации. Повышенный интерес крупных компаний к созданию собственных ассоциаций означает усиление запроса на координацию, поскольку для таких компаний, как правило, характерна ориентация на индивидуальные стратегии приспособления к политико-институциональной среде. Создание собственных ассоциаций свидетельствует, что индивидуалистические стратегии дополняются коллективным действием. Ассоциации, создаваемые лидерами отрасли, отличаются повышенный ресурсный потенциал, автономия и активность. Такие ассоциации стремятся выйти из положения «придатков» отраслевых министерств, заявляют свои права на установление «правил игры» на рынке: они ориентированы на «рационализацию» своих сегментов рынка, создают стандарты и технические регламенты, стремятся к превращению в саморегулируемые организации и к более активному продвижению интересов в институтах государственной власти. Ярким примером может быть кампания по созданию Фонда отечественных производителей бройлеров. На тот момент в отрасли уже существовала ассоциация бизнеса, основанная на широком членстве – Росптицесоюз, который пользовался поддержкой Минсельхоза. Отраслевой союз был по сути «сервисным дополнением» министерства, что вполне устраивало ведомство: ассоциация выполняет полезные для него функции, но фактически лишена самостоятельности. Однако с появлением в отрасли определенного количества успешных компаний появляется и запрос на более дееспособный институт координации.

Изменилась «повестка» отношений государства и бизнеса: она оказалась полностью подчинена макроэкономическим приоритетам политического руководства. Это нашло отражение и в смене названия главного совещательного органа при правительстве с «Совета по предпринимательству» на «Совет по конкурентоспособности и предпринимательству»: теперь во главу угла была поставлена конкурентоспособность страны. В апреле 2004 г. на встрече с членами РСПП премьер М.Фрадков публично предложил им «встроиться» в официальную политику удвоения ВВП и повышения конкурентоспособности. «Идеология» экономической политики разрабатывается высшим политическим руководством самостоятельно, а предметом обсуждения с бизнесом и ассоциациями становятся конкретные детали повестки, которая была сформирована без их участия. Этой же цели была подчинена и смена состава Совета: увеличилось количество высокопоставленных чиновников, появились представители госкомпаний, отраслей высоких технологий и научных кругов, а также руководители ассоциаций бизнеса. Новый совет был построен таким образом, чтобы исключить возможность превращения в предмет обсуждения вопросов, касающихся отдельных компаний и даже отраслей. Переформатирование центрального института диалога было подчинено задаче концентрации обсуждения на вопросах народохозяйственного значения в версии, предложенной политическим руководством. Таким образом, уровень влияния организованного бизнеса на государственную политику, безусловно, снизился. Но присутствие ведущих ассоциаций, напротив, расширилось.

Сокращение уровня влияния на государственную политику не сопровождалось снижением усилий бизнеса по продвижению своих интересов. В период 2004 – 2008 гг. ведущими ассоциациями бизнеса и отраслевыми ассоциациями было предпринято существенное количество инициатив по продвижению интересов своих членов. В центре внимания оказался широкий круг вопросов государственной политики, включая промышленную политику, налоговое администрирование, снижение НДС, закон о конкуренции, проблемы реформирования социальной сферы, саморегулирующие организации и техническое регулирование, реформа пенсионной системы и т.д. Группы интересов активно работали с Государственной думой, основное взаимодействие переместилось на экспертные площадки и в систему согласительных процедур.

Снижение уровня влияния организованного бизнеса на государственную политику сопровождается расширением масштабов этого влияния. В период 2005–2009 гг. возможности ведущих компаний, ключевых ассоциаций бизнеса и отраслевых ассоциаций участвовать в подготовке решений в системе исполнительной власти существенно увеличиваются за счет создания институционализированных каналов доступа. При органах исполнительной власти были созданы специальные институты для связи с «общественностью», которыми стал активно пользоваться бизнес. В феврале 2004 г. Министерство экономического развития и торговли предложило наделить ассоциации бизнеса правом экспертизы законопроектов в консультативных советах при правительстве. Но созданы они были не как прямое продолжение Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при правительстве на уровень министерств и ведомств, а «сбоку». Первым из новых консультативных институтов в 2005 г. стала Общественная палата, в состав которой вошли представители руководства РСПП и ОПОРЫ.

С создания Общественной палаты началось развитие сети совещательных учреждений при федеральных органах исполнительной власти. В 2005 г. вышло постановление правительства РФ об образовании общественных советов при федеральных министерствах, службах и агентствах. Если в Государственной думе экспертно-консультативные учреждения возникли еще в 1994 г., то в системе исполнительной власти они были фрагментарны и неустойчивы. Начиная с 2005 г. за

несколько лет вокруг федеральной исполнительной власти сформировалась разветвленная и многоуровневая сеть совещательных учреждений. В составе «общественных советов» бизнес оказался, если и одним из самых влиятельных, но не единственным участником: помимо представителей науки в них появились представители структур гражданского общества. В целом выстраивание совещательной системы при органах исполнительной власти подчинялась той же логике, что и при создании Совета по конкурентоспособности и предпринимательству: лишение бизнеса монополии на консультации.

Представительство бизнес ассоциаций в совещательных органах при правительстве, общественных советах было достаточно широкое (ассоциации бизнеса присутствуют в трети координационных и совещательных органах при правительстве РФ). При этом представительство крупных компаний заметно шире. Уровень представительства значительно различался: в некоторых случаях представители бизнеса включались непосредственно в состав коллегий министерств, но чаще – в созданные при министерствах общественные советы. В других случаях уровень представительства был ниже – в общественных советах при службах и агентствах. Распределение представителей бизнеса и ассоциаций в системе совещательных органов существенно отличалось по отраслям. Высокой концентрацией представительства ассоциаций бизнеса отличается система совещательных учреждений, созданная при Министерстве промышленности и торговли, Министерстве сельского хозяйства и Федеральной антимонопольной службой.

Распределение представительства ассоциаций в общественных советах и их аналогах при федеральных органах исполнительной власти также отличалось большой неравномерностью: значительная часть мест приходится на «большую четверку» ведущих ассоциаций – РСПП, ТПП, Деловую Россию и ОПОРу. Представительство «головных» предпринимательских объединений более типично для общественных и консультативных советов и комиссий при правительстве и при федеральных министерствах. На уровне федеральных агентств и служб в консультативной системе более активно участвуют отраслевые ассоциации.

На базе исследовательских проектов «Место и роль российских ассоциаций бизнеса как института координации отношений предприятий с государством: опыт 2000-х годов» (АНО «Проекты для будущего: научные и образовательные технологии») и «Межфирменная кооперация, координация и взаимодействие с государством: анализ механизмов, используемых в российской практике, и их эффективности» (Программа фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ) руководители бизнес-ассоциаций в ходе проводимых интервью давали позитивную оценку работе консультативных органов, считали ее полезной<sup>4</sup>. Вхождение представителей бизнес-ассоциаций в состав общественных и экспертных советов расширяет для бизнеса доступ к информации о политике в отрасли и ее возможных изменениях, а также позволяет влиять на выработку решений в интересах бизнеса.

Среди недостатков консультативной системы отмечалось, что ее работа носит «пунктирный» характер, от одного конкретного повода – до другого, а в промежутке – значительно ослабевает. Отмечалась низкая инициативность со стороны государственной власти, внимание определенной отрасли уделяется зачастую только после того, как высшие руководящие лица страны открыто указывают на проблемы в данной отрасли. Бюрократический аппарат консультативных органов многих ведомств работает в режиме опоздания, когда реакция от бизнес-ассоциаций на те или иные вопросы чиновников всегда «нужна вчера», что не способствует поддержанию

---

<sup>4</sup> Яковлев А.А. Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики. М: Московский общественный научный фонд, 2010.



рабочего диалога с бизнесом и выработке адекватных решений.

В целом авторы делают вывод, что при наличии «заданной сверху» тенденции к формированию консультативной системы ее реальное наполнение и роль бизнеса в процессе принятия решений в ее рамках существенно зависели как от позиции чиновников, возглавлявших конкретные ведомства, так и от активности самих бизнес-ассоциаций.

Создание сети совещательных учреждений при федеральных органах исполнительной власти создало институциональные стимулы для перемещения основного центра взаимодействия бизнеса и государства из политизированного треугольника «президент – думские политические партии – глава правительства» в управленческий узел «министерства – службы – агентства». Это способствовало переводу взаимоотношений преимущественно в «техническую» плоскость. Спрос на экспертные ресурсы участников вырос, а вместе с ним увеличилась и роль ассоциаций бизнеса, которые концентрируют ресурсы этого типа. После избрания президентом Д.Медведева тенденция к институциональному закреплению и регламентации взаимодействия бизнеса с органами власти получила продолжение: составной частью национального плана по борьбе с коррупцией стала разработка закона о лоббизме.

Принятый в 2007 г. Государственной думой закон о саморегулируемых организациях продолжил тенденцию к наделению ассоциаций бизнеса функциями саморегулирования. Институционализированный диалог в консультативно-совещательных органах с участием ассоциаций бизнеса дополняется делегированием этим ассоциациям реальных полномочий в отношении участников рынка. Ассоциации, наделенные функциями СРО, превращаются в главного посредника между бизнесом, с одной стороны, и государством и обществом – с другой. Новый тип ассоциаций бизнеса начинает постепенно утверждаться среди участников рынка. Преобразование ассоциаций в СРО происходит в строительной, пищевой промышленности, секторе услуг (реклама, туризм), сельском хозяйстве. Появление СРО создает перспективу не только перераспределения функций от государства к организованному бизнесу, но и серьезных перемен в системе сложившихся ассоциаций бизнеса. Далеко не все из действующих в настоящее время ассоциаций смогут получить статус СРО. Для них возникает возможность перепрофилирования: саморегулирующие организации обеспечивают связь участников рынка с регулятором, но, по свидетельству самих участников, плохо справляются с лоббистскими функциями.

Роль бизнес-ассоциаций как посредника в отношениях предприятий с государством существенно различается на федеральном и региональном уровне. На региональном уровне крупные предприятия выстраивают взаимодействие с госорганами через прямые и личные отношения с «первыми лицами», руководители крупных компаний отмечали, что это абсолютно нормально, и губернатор на это идет – поддерживать прямой личный контакт с руководителем социально или финансово значимого предприятия. При этом возможность «прямого выхода» на губернатора определяется местом предприятия в региональном рынке, от его социальной и финансовой значимости, но в целом в регионах через бизнес-ассоциации защищаются интересы преимущественно средних и малых предприятий. Отношения многих региональных ассоциаций с региональными властями построены на «принципах взаимности»: лично инициированное участие в благотворительности и социальных проектах скорее редкость, если же с просьбой обращается представитель органов власти, то ассоциация, соглашаясь, может рассчитывать в последствии на решение нужного вопроса.

Приближение к федеральному уровню способствует централизации отношений предприятий с госорганами и повышает роль бизнес ассоциаций как посредника. Во многих ассоциациях отношения с госорганами иерархизированы: на местах и в

регионах предприятия-члены автономны, но взаимодействие с федеральными органами они выстраивают через ассоциацию. Тем не менее, во многих секторах определенное место для индивидуальных действий крупных предприятий остается и на федеральном уровне – во что ассоциации предпочитают не вмешиваться. В то же время они твердо резервируют за собой отстаивание коллективных позиций.

Таким образом, в результате смены модели отношений между государством и бизнесом после 2003 г. прослеживаются две тенденции: во-первых, институционализация ассоциаций в качестве механизма координации внешних отношений предприятий, во-вторых, – политизация.

Об институционализации ассоциаций в качестве института координации свидетельствует наличие у большинства общероссийских ассоциаций бизнеса так называемых показателей «полноценности» (устойчивая членская база, информационно-аналитический центр, этический кодекс, разработка отраслевых стандартов и т.д.), а также уровень и масштабы присутствия в механизме принятия решений по поводу государственной политики. На этом направлении произошло значительное продвижение за счет развертывания сети общественных советов при федеральных органах власти. Создав институционализированные «точки доступа» на уровне федеральных министерств и ведомств, политическое руководство стимулировало деконцентрацию коллективных действий бизнеса, что и сделало возможным сочетание снижения уровня влияния на государственную политику со стороны бизнеса с расширением масштабов этого влияния. Постепенная интеграция ассоциаций бизнеса в механизм подготовки решений сопровождается различными формами косвенного огосударствления ассоциаций бизнеса, что нашло свое отражение в следующем: кадровое сращивание, «организационный изоморфизм», т.е. внутреннее уподобление организационной структуры ассоциации строению государственных ведомств, а также привлечение в руководство ассоциаций бывших политиков и чиновников.

Если в первой половине 1990-х гг. ассоциации бизнеса пытались напрямую участвовать в электоральной политике, поддерживая отдельных кандидатов и партии или пытались трансформироваться в политические партии, то с утверждением моноцентрического режима был взят курс на «деполитизацию» ассоциаций бизнеса. Однако сегодня можно констатировать проникновение политических инициатив, исходящих из «системных» политических партий. Возникают связи, которые, как правило, не разрушают утвердившегося распределения ролей между ассоциациями и политическими партиями: система соглашений о сотрудничестве; возникновение в структуре ряда ассоциаций специализированных подразделений по связям с политическими партиями; вступление руководителей ассоциаций в члены и руководящие органы политических партий. В настоящее время формализованные отношения с политическими партиями практически полностью замыкаются на Единой России и ограничиваются, главным образом, «большой четверкой» ведущих ассоциаций бизнеса.

Оценивая оптимальность институциональной модели отношений государства и бизнеса с центральной ролью ассоциаций и союзов в ней для России, стоит отметить, что институциональная модель имеет как достоинства, так и недостатки. Главное достоинство состоит в том, что она позволяет государству избегать «сращивания» и строить взаимоотношения с бизнесом на цивилизованной основе. Институциональная модель делает сферу отношений государства и бизнеса открытой для социальных сил из гражданского общества, институционализация взаимоотношений государства и бизнеса происходит в основном в форме «трипартизма».

В то же время институциональная модель содержит ряд недостатков, главным из которых является «жесткость» и высокая бюрократизация. Институционализировать весь объем отношений государства и бизнеса не представляется возможным. Во-первых, в

силу специфики крупных бизнес-структур, интересы которых система представительства, основанная на союзах и ассоциациях, не способна удовлетворить в полном объеме. Поскольку крупные бизнес-структуры в большинстве своем диверсифицированы, их интересы связаны сразу с несколькими отраслями и требуют оперативности решения, что находится в противоречии с медлительностью бюрократических процедур, предусмотренных основанной на союзах и ассоциациях системой представительства интересов. Во-вторых, институциональная модель содержит потенциальную возможность «принудительного синдицирования» бизнеса.

Кроме того, глобализация делает неоптимальной жесткую институциональную модель взаимоотношений государства и бизнеса, центральное место в которых занимают ассоциации. Открытость мирового экономического пространства требует от участников необходимой гибкости и оперативности и предусматривает многообразие каналов связи с государством.

Центральное положение ассоциаций во взаимоотношениях бизнеса и государства чревато опасностью принудительной синдикализации, когда членство в корпоративных объединениях формально или фактически становится обязательным для предпринимателей. Прямое взаимодействие политической и экономической элиты, свободное от институциональных ограничений, позволяет избежать неудобств, связанных с синдикализацией предпринимателей и бюрократизацией связей между государством и бизнесом. Однако оно создает угрозу «сращивания». Государство и крупные структуры как бы оказываются перед необходимостью выбирать между «сращиванием» и «принудительной синдикализацией». Оба варианта сопряжены с высокими издержками и для крупных структур, и для государства. Избежать этой своеобразной ловушки становится возможным благодаря возникновению в механизме взаимодействия государства и бизнеса особых «микроструктур» внутри самих крупных акторов, специализирующихся на организации взаимодействия с «внешней» социально-политической средой. Это отделы и службы по связям с общественностью, со СМИ, по взаимодействиям с государственными учреждениями, по отношениям с профсоюзами, местными общинами. Их своеобразным продолжением за рамками крупных фирм служит сектор независимых посредников, в которые входят структуры аналогичного профиля.

Наличие таких независимых структур создает возможность выбора и трансформирует системы представительства интересов в своеобразные рынки посредничества и услуг, связанных с обеспечением представительства интересов. Долгое время двухсекторная система связей с государством (по формуле «ассоциации+агентства») считалась национально-специфическим атрибутом «американской модели», а общим правилом признавалось доминирование ассоциаций во взаимоотношениях государства и бизнеса, характерное для Западной Европы и Японии. Сочетание внутренних сдвигов с глобализацией мировой экономики изменило картину. «Институциональная гибкость» стала превращаться в важнейший стратегический ресурс везде, в том числе и в системах представительства интересов. Переносчиком двухсекторной системы связей стали транснациональные корпорации, для которых ни национальные, ни международные союзы предпринимателей не могли создать оптимальные формы связей с государством и обществом.

В России данная институциональная модель, предполагающая цивилизованное взаимодействие с государством не только агрегированных интересов, но и индивидуализированных интересов крупных бизнес-структур, получила достаточно широкое развитие. Внутри крупных компаний функционируют GR-отделы, за их пределами – развиваются их функциональные аналоги (независимые исследовательские центры, рекламные агентства, службы связей с общественностью, центры политического консультирования).

Для перехода к гибким институциональным формам взаимоотношений между бизнесом и государством необходимо ликвидировать глубокую асимметрию их публичного статуса, наделить те крупные структуры, социальная значимость которых признается государством, правом представлять свои интересы.

Двухсекторная система связей наделяет институциональную модель необходимым «ресурсом гибкости» и позволяет избежать как опасности «симбиоза» экономической и политической элиты, так и угрозы «принудительного синдицирования» бизнес-структур в предпринимательских союзах и ассоциациях.

Таким образом, при взятом курсе на институализацию отношений государства и бизнеса сегодня наблюдается снижение уровня влияния организованного бизнеса на государственную политику при расширении масштабов этого влияния. Бизнес ассоциации в России так и не получили статус «института развития».

#### **Список литературы:**

1. *Зудин А.* Ассоциации бизнеса и государство: что изменилось. Доклад на семинаре 11 марта 2010 г. «Институциональные проблемы российской экономики». [Электронный ресурс]. – <http://opec.hse.ru/data/2010/03/15/1233446158/Zudin-Doklad-11-03.pdf> (01.10.2011).
2. *Яковлев А.А.* Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики. М.: Московский общественный научный фонд, 2010
3. *Doner R., Schneider B.R.* Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others. Business and Politics, 2000.
4. *Sabel C.* Learning by Monitoring. In The Handbook of Economic Sociology. Princeton: Princeton University Press, 1994.