

Март 2010 г.

А.Зудин

Ассоциации бизнеса и государство: Что изменилось?

Смена модели отношений

Трансформация российского политического режима, начавшаяся в связи с «делом Юкоса» летом 2003 года и завершившаяся после президентских выборов в марте 2004 года, 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.

Подорванное доверие не позволяло надеяться на возобновление серьезного диалога в обозримой перспективе: РСПП уклонилось от публичной поддержки кандидатуры В.Путина на президентских выборах 2004 года, регулярные встречи президента РФ с руководством ассоциаций прекратились. 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.

В дальнейшем, по мере переориентации на политику развития под руководством государства, создания госкорпораций, ставки на выращивание «национальных чемпионов» в ключевых отраслях и повышения роли «личных контактов» с руководителями ведущих компаний, роль ассоциаций как института координации внешних отношений предприятий оказалась отодвинута на второй-третий план. В научной литературе и публичном дискурсе возобладало мнение, что политическое руководство утратило интерес к диалогу с деловыми кругами, а ассоциации перестали играть сколь-нибудь существенную роль в отношениях с государством. Появились предположения, что ассоциации начинают замещаться гибкими сетевыми образованиями, типа «дискуссионных площадок» и «деловых форумов».

Что осталось без изменений

Предварительное знакомство с тем, как развивались отношения между государством и бизнесом в период 2003 – 2009 гг.¹ показывает, что смена политико-

¹Эмпирическая основа исследования была сформирована на основе использования поисковых систем Google, Яндекс и Рамблер по ключевому слову «ассоциации бизнеса», сбора соответствующей информации с сайтов президента, премьера и правительства РФ, ведущих ассоциаций бизнеса РСПП, ТПП, Деловая Россия и ОПОРА, общенациональных отраслевых и секторных ассоциаций, отраслевых порталов и специализированных изданий, публикаций в ведущих деловых изданиях «Коммерсантъ» и «Ведомости», данных адресно-телефонного справочника «Российская власть и промышленность» (раздел «Ассоциации»), специализированного ресурса Lobbying_ru, а также собранных ранее материалов автора. Основное

институциональной модели не изменила принципиальным образом места и роли ассоциаций как института координации поведения предприятий. Тому были веские причины.

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: в добывающей, перерабатывающей, тяжелой и легкой промышленности, банковском и финансовом секторе, строительстве, связи, торговле, услугах, ТЭК и АПК. Различия наблюдались лишь по «плотности» охвата отраслей, степени консолидированности на уровне сектора и дифференциации внутри него, разветвленности региональных отделений, присутствию на городском и районном уровне, 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. (С учетом обособленного положения ТПП, конфигурация ведущих ассоциаций более точно описывается при помощи формулы «три + один».)

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, участие в разработке технических стандартов).

Продолжилось и создание ассоциаций бизнеса в старых (унаследованных из советской экономики) и новых (возникших в ходе постсоветской трансформации) отраслях российской экономики. В период 2003 – 2009 гг. появились: Национальная мясная ассоциация (национальная ассоциация поставщиков, производителей и потребителей мяса и мясопродуктов) (март 2003), Национальный Союз Участников Алкогольного Рынка (СУАР) (апрель 2003 г.), Ассоциация производителей фосфатных удобрений (конец 2003 г.), Национальная ассоциация наружной рекламы и информации (декабрь 2003), Союз производителей стекловолокна (создан в 2004 г., в феврале 2009 г. преобразован в Союз производителей композитов), объединение ведущих компаний-разработчиков программного обеспечения Руссофт (сентябрь 2004), Союз отечественных производителей спортивных товаров и услуг (сентябрь 2004 г.), проект Фонда отечественных производителей бройлеров (октябрь 2004 г.), Ассоциация строителей России (сентябрь 2005 г.), Всероссийская Ассоциация Металлостроителей (сентябрь 2005 г.), Союз российских производителей свинины «Россвинопром» (создан в 1997, преобразован в 2005), отраслевая ассоциация крупнейших российских интернет-компаний (апрель 2006 г.), Ассоциация развития коллекторского бизнеса (АРКБ) (сентябрь 2006 г.), Ассоциация вертолетной индустрии (декабрь 2006 г.), Ассоциация коллекторских фирм НАПКА (июнь 2007 Г.), «Ассоциация дилеров сельхозтехники» («АСХОД» - 2007; апрель 2009), Ассоциация туроператоров России (январь 2007 г.), Национальный союз производителей молока (январь 2008), Национальный союз свиноводов (июнь 2009) (крупные, против старого союза). В октябре 2009 г. появились сообщения о проекте создания Национального союза зернопроизводителей.

Возможные причины возникновения новых ассоциаций можно сформулировать следующим образом. Это первичная самоорганизация, когда новая ассоциация появляется в относительно «молодом» и развивающемся секторе экономики, т.е. фактически «на

внимание уделялось общероссийским ассоциациям бизнеса. Проблема рассматривается в обзорном ключе. Выводы носят предварительный характер.

пустом месте», и дифференциация, когда новая ассоциация возникает в сложившихся секторах экономики, на «территории», занятой другими ассоциациями, созданными в предшествующий период. Из списка ассоциаций, созданных в период 2003 – 2009 гг., к категории первичной самоорганизации можно отнести только первую ассоциацию коллекторского бизнеса (АРКБ). Появление всех остальных ассоциаций в той или иной степени 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. Доступная информация позволяет выделить три группы факторов. Первой возможной причиной можно назвать специализацию, когда речь идет о формировании какого-то нового сегмента рынка внутри уже сложившегося. В этом случае создание частью участников рынка новой ассоциации носит достаточно «естественный» характер, а вероятность возникновения конфликтной ситуации достаточно невелика. Предположительно, к этой группе можно отнести Ассоциацию производителей фосфатных удобрений, Национальную ассоциацию наружной рекламы и информации, Союз производителей стекловолокна, Союз отечественных производителей спортивных товаров и услуг, Всероссийскую Ассоциацию Металлостроителей, Ассоциацию вертолетной индустрии.

Вторая причина дифференциации – организационное обособление крупных компаний данного сектора в результате неудовлетворенности деятельностью уже существующих ассоциаций бизнеса, основанных на широком членстве. Различие в величине предприятий становится основой для возникновения конкурирующих интерпретаций интересов одного и того же сектора рынка. Вероятность внутриотраслевых конфликтов возрастает, а сами конфликты приобретают организованное выражение. По имеющейся информации, значительная часть ассоциаций, появившихся в период 2003 – 2009 гг., были созданы ведущими компаниями своих отраслей. К этой группе относятся Национальный Союз Участников Алкогольного Рынка (СУАР), Ассоциация производителей фосфатных удобрений, Руссофт, Фонд отечественных производителей бройлеров, Ассоциация строителей России, ассоциация крупнейших российских интернет-компаний, Ассоциация коллекторских фирм НАПКА и Ассоциация туроператоров России.

Во-вторых, к моменту смены политико-институциональной модели ассоциации уже прочно укоренились в «ткани» отношений между бизнесом и государством. С начала 2000-х гг. российские ассоциации бизнеса начали выходить из положения периферийных институтов координации отношений предприятий с государством. Ассоциации превратились в объект внимания со стороны государства и стали чаще привлекаться 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 ослабление сложившейся сети ассоциаций. Несмотря на периодические конфликты с государственными органами (например, 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.), не было обнаружено ни одного случая, чтобы ассоциация бизнеса подверглась административному или судебному давлению.

РСПП удалось пережить кризис, связанный с «делом Юкоса», и сохраниться. «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 реже, РСПП

утратил на них монополию, на встречи стали приглашать руководителей других ведущих ассоциаций бизнеса.) В период 2004 – 2008 гг. РСПП постепенно восстанавливает ведущее положение в «большой четверке» ассоциаций бизнеса. После избрания президентом Д.Медведева в 2008 г. практика встреч с руководством ведущих ассоциаций бизнеса продолжилась. С этого момента РСПП удалось восстановить лидерство и во взаимодействии с Кремлем.

В отношениях государства и бизнеса в федеральном центре сохранился и институционализированный канал взаимодействия. Место Совета по предпринимательству в апреле 2004 года занял Совет по конкурентоспособности и предпринимательству. Совет начал работу в июле 2004 г. при премьер-министре М.Фрадкове (2004 – 2007), и продолжил ее при премьер-министрах В. Зубкове (2007 – 2008) и В.Путине (2008 -). 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.

Что действительно изменилось

Тем не менее, смена политико-институциональной модели не могла пройти бесследно для отношений бизнеса с государством, для места и функций ассоциаций в этих отношениях. Изменения были значительными и их можно сформулировать следующим образом.

Первое. 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. Правда, первоначально ТПП попыталась воспользоваться временным ослаблением РСПП в собственных интересах и превратиться в альтернативный центр притяжения среди ведущих ассоциаций бизнеса.

Ассоциация предложила новую редакцию закона "О торгово-промышленных палатах в РФ", в которой предлагала расширить свои задачи, права и функции. Предлагалось возложить на ТПП организацию работы в сфере управления инвестиционными, коммерческими и иными предпринимательскими рисками, работа по обеспечению безопасности предпринимательства, защита инвестиций, осуществление рейтинговой оценки надежности субъектов предпринимательской деятельности. За торгово-промышленными палатами закреплялась возможность осуществления научно-аналитической и исследовательской деятельности по основным проблемам экономики, разработка и установление правил и стандартов предпринимательской деятельности, кодексов корпоративного поведения и правил деловой этики. Даже ведение реестра СРО предлагалось передать из Минюста в ТПП. Как утверждали противники законопроекта, «ТПП хочет присвоить себе все избыточные функции государства».

Проект ТПП поддержки не получил: он столкнулся с сопротивлением в Госдуме, вызвал негативную реакцию в правительстве и администрации президента, и в конце концов был отозван. Захватить лидерство не удалось. ТПП сохранила обособленность: представители ассоциации не были включены ни в Координационный совет, ни в Совет по конкурентоспособности и предпринимательству. Президент и глава правительства по-прежнему выстраивал отношения с ТПП автономно от других ведущих ассоциаций бизнеса. С конца 2004 года влияние этой ассоциации пошло на спад.

Главным партнером государства оказалась «большая тройка» ведущих ассоциаций, объединенная в Координационный совет. Создание Координационного совета позволило более плотно интегрировать «большую тройку» в работу центрального института консультативной системы – Совет по конкурентоспособности 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.

В течение неполных четырех лет Координационному совету удавалось справляться со своей главной задачей – выработкой совместных позиций. В 2006 году были приняты поправки в I часть Налогового кодекса РФ. (Позднее А.Шохин утверждал, что эти поправки – «предмет совместного творчества» участников Координационного совета.) В апреле 2007 г. РСПП, Деловая Россия и ОПОРа представили «Совместную платформу деловых кругов России по вопросам совершенствования налогообложения». Началось длительное совместное противоборство с Минфином. В начале 2008 г. участники «большой тройки» объединились вокруг требования снижения НДС: они заявили, что считают необходимым сокращение ставки этого налога до 10% уже с 2009 года, и обратили внимание на необходимость изменить налоговое администрирование. Но затем между участниками «большой тройки» стали усиливаться противоречия, ослаблявшие работу Координационного совета.

Главным источником противоречий стало соперничество между лидерами РСПП и Деловой России. Лидер ДР Б.Титов в 2005 г. вышел из руководящих органов РСПП, в Координационном совете активно сохранял самостоятельность и стремился превратить свою ассоциацию в сопоставимую с РСПП по политическим и экспертным ресурсам. Первоначально это удавалось. Руководитель Деловой России явно обгонял руководителя РСПП по контактам в верхах: Деловая Россия дважды заключала соглашение о сотрудничестве с Единой Россией (в 2005 и 2007 гг.), Б. Титов активно участвовал в работе «либерально-консервативного» партийного клуба «4 ноября», в 2007 г. был включен в состав высшего совета Единой России. Деловая Россия активно готовила аналитические материалы (ежегодные тематические экономические доклады: «Политика роста» (2004), «Экономика суверенной демократии» (2006), «Итоги 2006 года и будущее экономики России: потенциал несырьевого сектора» (2007), «Стратегия 2020: от экономики «директив» к экономике «стимулов» (2008), «Выход из кризиса: отказ от сырьевой модели. Новая индустриализация» (2009); Бизнес-план для России: Предложения национального бизнеса) и выдвигала проекты, призванные расширить свою совместимость с государственной политикой в приоритетных областях.

Но экспертного соперничества с РСПП выиграть не удалось. Коалиционная политика РСПП также оказалась более успешной. В Координационном совете ОПОРа чаще поддерживала РСПП, чем ДР. В 2008 г. РСПП заключила соглашение о сотрудничестве с ТПП. В июле 2008 г. конфликт между руководителями РСПП и Деловой России приобрел публичное измерение: А.Шохин открыто выступил против проекта борьбы с рейдерством, предложенного Б.Титовым. Работа Координационного совета к тому времени фактически приостановилась. Несмотря на это эффект консолидации, порожденный Координационным советом, продолжал сказываться на поведении лидеров «большой тройки» ассоциаций: личное соперничество между участниками не превратилось в политическое.

Второе. 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. По масштабам политической интеграции Деловая Россия первоначально опережала РСПП. Сотрудничество Б.Титова с президентскими структурами началось гораздо раньше. Уже в 2005 г. Деловая Россия заключает соглашение о сотрудничестве с Единой Россией, а в 2007 г. Б.Титова включают в состав высшего совета доминирующей партии.

В этом же году иницируется совместная программа «Профессиональная команда страны» - преддверие проекта кадрового резерва. В июле 2008 г. «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. В состав генерального совета Деловой России входят четыре представителя Единой России, включая руководителя центрального исполнительного комитета партии Андрея Воробьева.

РСПП во главе с А.Шохиным начал сближение с Единой Россией позднее. Договор с фракцией был заключен в июне 2007 г., а соглашение с партией – в ноябре 2008 г. РСПП оказалась последней в «большой тройке» ассоциаций бизнеса, заключивших соглашение с доминирующей партией. Но уже в ноябре 2009 г. А.Шохина включают в генсовет Единой России. Сотрудничество не было формальным: ведущая ассоциация бизнеса стала ценным экспертным ресурсом доминирующей партии, а та, в свою очередь, стали прислушиваться к ее пожеланиям. В июне 2008 г. в открытом письме Б.Грызлову А.Шохин подверг критике подготовленный МЧС проект техрегламента об общих требованиях пожарной безопасности, который получил предварительное одобрение единороссов. К третьему чтению документ был переработан, и РСПП претензии снял.

В отличие от двух других ассоциаций «большой тройки», созданных относительно автономными «политическими предпринимателями» А.Вольским и С.Лисиненко, ОПОРа была сформирована «сверху» при активном участии администрации президента. Связи ассоциации с политическим режимом с самого начала оказались достаточно тесными. Возможно, поэтому ассоциация сохранила прежнее руководство в лице С.Борисова и после 2003 года. В дальнейшем политическая интегрированность ОПОРа повысилась. Вместе с Деловой Россией ассоциация стала участником соглашения с Единой Россией «о совместных действиях на электоральный цикл 2007 – 2011 гг.»

Признаки адаптации к изменившейся политико-институциональной среде можно обнаружить и за пределами «большой четверки» ассоциаций. Кадровые и организационные перемены в Союзе машиностроителей и Лиге оборонных предприятий вписывались в обе упомянутых тенденции - консолидации и политической интеграции ассоциаций бизнеса. В результате смены руководства в апреле 2007 году Союз машиностроителей возглавил тогдашний глава Рособоронэкспорта С.Чемезов, фигура с тесными связями в российском политическом руководстве. Результатом стали серьезные перемены как внутри ассоциации, так и положения ассоциации в реальном секторе.

Союз машиностроителей создавался как «слабая» ассоциация, где руководитель не располагает автономной властью, а реальные полномочия концентрируются в руках узкой группы членов из числа менеджеров крупных предприятий. (К типу «слабых» ассоциаций можно отнести и Союз нефтегазопромышленников, а также с большой вероятностью большинство ассоциаций в высоконсолидированных секторах рынка, где ведущая роль принадлежит ограниченному числу крупных предприятий.) Учредителями Союза были руководители нескольких крупных предприятий – К.Бендукидзе (Объединенные машиностроительные заводы), В.Булгак (Комбеллга), Б.Кузык (Новые программы и концепции), А.Мордашев (Северсталь-групп), А.Несис (ИСТ), С.Недорослев (Каскол). Главой Союза стал авторитетный, но лишенный реальных ресурсов И.Силаев, бывший премьер первого российского правительства.

С приходом С.Чемезова ситуация принципиально изменилась: в Союзе машиностроителей появилась «доминирующая фирма» (Рособоронэкспорт), а во главе – сильный лидер. Перевод Союза машиностроителей в категорию «сильных» ассоциаций трансформировало механизм координации, сделав его более централизованным. Резко расширилась и членская база: под влиянием руководства Рособоронэкспорта к 16 прежним членам РСМ присоединилось около 50 предприятий, главным образом оборонно-промышленного комплекса (ОПК), в том числе корпорация "[Сухой](#)", "[Уралвагонзавод](#)", НПО машиностроения, корпорация "[Аэрокосмическое оборудование](#)",

"Адмиралтейские верфи", "Северная верфь" и "Севмашпредприятие", а также "гражданские" АвтоВАЗ и КамАЗ. Среди ассоциаций бизнеса в промышленности Союз машиностроителей превратился в безусловного лидера.

В ноябре 2006 г. сменилось руководство и в Лиге содействия оборонным предприятиям (ЛОП). Одна из наиболее вероятных причин – повышенная автономия прежнего руководителя А.Долголаптева и его вовлеченность в политические конфликты: в ноябре 2005 г. ЛОП подписала соглашение о сотрудничестве с фракцией Родина, уже после начале ее конфликта с Кремлем. При прежнем руководстве Лига воспринималась не только как «политический рупор» предприятий ВПК, но и претендовала на лидерство среди ассоциаций бизнеса промышленного сектора. Новым президентом Лиги стал А.Бриндигов, на момент избрания – руководитель группы советников ФГУП Рособоронэкспорт. Затем ассоциация подверглась внутренней перестройке и была переучреждена. (Одним из новых учредителей стал ФГУП Рособоронэкспорт С.Чемезова.) После этого положение ЛОП изменились: она прекратила сотрудничество с оппозицией, отказалась от претязаний на отраслевое лидерство, утратила прежнюю автономию и оказалась прочно вовлечена в сферу притяжения Союза машиностроителей. (С.Чемезов вошел в состав руководства новой ЛОП, а ее президент А.Бриндигов стал членом бюро центрального совета Союза машиностроителей.)

Составной частью адаптации к новой политико-институциональной среде можно рассматривать и попытки консолидации ассоциаций бизнеса на уровне отраслей. В период 2003 – 2009 гг. было отмечено несколько проектов слияния секторных ассоциаций, из которых только одна завершилась удачно. В мае 2006 года 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 в преддверии рассмотрения в Госдуме во втором чтении законопроекта об игорном бизнесе. Попытки объединения Ассоциации российских банков (АРБ) и Ассоциации региональных банков «Россия», предпринятые в 2005 и 2008 гг., закончились неудачей. Последующая судьба игорного бизнеса свидетельствовала о том, что даже удачно проведенная консолидация ассоциаций сектора сама по себе может и не принести ожидаемых результатов. Похоже, что на уровне секторов в рассмотренный период успешная оптимизация институтов координации внешних отношений предприятий достигалась преимущественно за счет дифференциации.

Третье. 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, отличает 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 СРО и к более активному продвижению интересов в институтах государственной власти.

Ситуацию, сложившуюся в связи с проектом образования Фонда отечественных производителей бройлеров, предложенного С.Лисовским (председатель совета директоров "Моссельпрома") в октябре 2004 г., можно считать если не типичной, то достаточно показательной. К моменту презентации проекта в отрасли уже существовала ассоциация бизнеса, основанная на широком членстве – Росптицесоюз, созданный в 2001 г. при участии Минсельхоза. Отраслевая ассоциация отличалась малоактивностью,

ограничивалась, в основном, сбором информации о ситуации в отрасли, но пользовалась поддержкой профильного ведомства – Минсельхоза. Судя по всему, в основе этой поддержки лежало превращение отраслевой ассоциации в «сервисное дополнение» министерства: министерство делегирует, а фактически – перекладывает на ассоциацию часть своих «технических» функций, выполнение которых теперь осуществляется (и оплачивается) не министерством, а членами ассоциации (сбор информации по ситуации в отрасли). Проект Лисовского реализован не был, но в последующий период Росптицепром заметно активизировался по линии защиты интересов отечественных производителей птицы.

«Ассоциация-придаток» вполне устраивает министерство: она выполняет полезные для него функции, но фактически лишена самостоятельности и не способна к активным действиям (скована изнутри противоречиями по линии крупные предприятия – малые предприятия). Функции координации остаются, по большей части, в руках министерства. Но, судя по всему, после того, как в секторе появляется «критическая масса» крупных и относительно успешных компаний, сложившаяся ситуация перестает их удовлетворять. Возникает запрос на новый, более дееспособный институт координации, в результате чего новая ассоциация создается на основе величины предприятия (инструментом селекции становится величина членских взносов).

В тенденцию появления ассоциаций, объединяющих компании-лидеров отрасли, и связанные с этим изменения в отношениях с регулятором, характерную для периода 2003 – 2009 гг., вписывается и трансформация Союза машиностроителей. Новый пост повысил политический вес С.Чемезова и его влияние на оборонно-промышленную политику в докризисный период. Высказывались предположения, что «главным пострадавшим от возвышения главы Рособоронэкспорта может оказаться вице-премьер - министр обороны Сергей Иванов, с которым Сергей Чемезов, возможно, будет конкурировать за звание главного выразителя интересов отечественной оборонки».

Еще одна причина дифференциации существующих институтов координации – реформирование сложившихся групп интересов в результате вмешательства извне. Судя по всему, именно такой эффект может произвести в случае своей реализации проект создания Национального союза зернопроизводителей, инициированный главой Минсельхоза Е.Скрынник (в октябре 2009 г. создан как юридическое лицо, проведение учредительного съезда планируется до середины 2010 г.). По оценкам участников рынка, возникновение новой ассоциации под патронажем профильного министерства может подорвать позиции старой ассоциации, Российского зернового союза, возглавляемого А.Злочевским. В качестве возможной причины, побудившей руководство Минсельхоза предложить создание новой ассоциации, называется доминирование в Российском зерновом союзе интересов экспортеров. Национальный союз зернопроизводителей, как следует из его названия, призван представлять производителей зерна. Новый проект Минсельхоза соответствует политике поддержки отечественных агропроизводителей, ставшей одним из важных государственных приоритетов. (Еще одним проявлением приоритета интересов агропроизводителей стала последняя версия «Закона о торговле», вызвавшая резкое недовольство компаний и ассоциаций розничной торговли.) Сохраняя контроль над разработкой «правил игры», госорганы продолжают оставаться одной из ключевых сил, формирующих «ландшафт» ассоциаций бизнеса.

Четвертое. «Повестка» отношений государства и бизнеса изменилась: она оказалась полностью подчинена макроэкономическим приоритетам политического руководства. Смена названия главного совещательного органа при правительстве с «Совета по предпринимательству» на «Совет по конкурентоспособности и предпринимательству», судя по всему, была призвана зафиксировать новый ориентир в его работе: теперь во главу угла была поставлена конкурентоспособность страны. В апреле 2004 г. на встрече с членами РСПП тогдашний премьер М.Фрадков публично предложил им «встроиться» в официальную политику удвоения ВВП и повышения

конкурентоспособности. (Первоначально М.Фрадков предлагал вообще не включать в название нового органа слово «предпринимательство».)

Другими словами, «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, включая отраслевые (С.Борисов от ОПОРы, А.Злочевский от Российского Зернового Союза, Ю.Шафраник от Союза нефтегазопромышленников, а также С.Генералов и Е.Юрьев, которые, помимо руководства заявленными организациями, были также сопредседателями Деловой России).

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 в институционализированном механизме консультаций, напротив, расширилось. Обновление состава Совета, проведенное В.Путиным уже в качестве премьер-министра в июне 2008 г., подтвердило закрепление позиций «большой тройки» ассоциаций в главном институте диалога: к С.Борисову из ОПОРы прибавились Б.Титов от Деловой России и А.Шохин от РСПП. Руководство ТПП в составе Совета так и не появилось, а руководители отраслевых ассоциаций бизнеса – исчезли.

Пятое. Сокращение уровня влияния на государственную политику не сопровождалось снижением усилий бизнеса по продвижению своих интересов. Период 2004 – 2008 гг. (до начала экономического кризиса) плотно заполнен разнообразными инициативами ведущих ассоциаций бизнеса и отраслевых ассоциаций по продвижению своих интересов. 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, трансфертное ценообразование, реформа пенсионной системы и т.д. Вопреки первоначальным предположениям, Государственная дума, сформированная по итогам выборов 2003 г., не оказалась бесполезной для групп интересов бизнеса: основное взаимодействие переместилось на экспертные площадки и в систему согласительных процедур.

Шестое. 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. Еще 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 уровне министерств и ведомств, а «сбоку». Первым из новых консультативных институтов в апреле 2005 г. стала Общественная палата, в состав которой вошли представители руководства РСПП и ОПОРы. Глава РСПП А.Шохин стал членом Совета Общественной Палаты и возглавил комиссия по конкурентоспособности, членами которой среди прочих стали представители руководства Деловой России, ОПОРы и региональной ТПП.

Создание Общественной палаты послужило отправной точкой для развертывания сети совещательных учреждений при федеральных органах исполнительной власти. В августе 2005 г. вышло постановление правительства РФ об образовании общественных советов при федеральных министерствах, службах и агентствах. В результате за несколько лет вокруг федеральной исполнительной власти сформировалась разветвленная и многоуровневая сеть совещательных учреждений. (Экспертно-консультативные учреждения в Государственной думе возникли с 1994 г., но в системе исполнительной власти были фрагментарны и не отличались устойчивостью.) В составе «общественных советов» бизнес оказался, возможно, самым влиятельным, но не единственным участником: помимо представителей науки в них появились представители структур гражданского общества. Выстраивание совещательной системы при органах исполнительной власти подчинялась логике, впервые заявившей о себе в создании Совета по конкурентоспособности и предпринимательству: лишение бизнеса монополии на консультации.

Предварительное знакомство с составом совещательных органов при правительстве, общественными советами и их аналогами в звене «министерства – службы - агентства» выявило достаточно широкое представительство бизнеса, включая ассоциации. Ассоциации бизнеса присутствуют в трети координационных и совещательных органах при правительстве РФ (в 18 из 55). (Представительство крупных компаний заметно шире.) В то же время представленность бизнеса в совещательных органах при исполнительной власти не отличалась единообразием. 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. При министерстве спорта, туризма и молодежной политики общественный совет так и не был создан: там руководители крупных компаний и ассоциаций бизнеса входят в состав одной из трех специализированных коллегий министерства.

Распределение представителей бизнеса и ассоциаций в системе совещательных органов было достаточно неравномерным. Высокой концентрацией представительства ассоциаций бизнеса отличается система совещательных учреждений, созданная при Министерстве промышленности и торговли, Министерстве сельского хозяйства и ФАС. ФАС можно считать «чемпионом по представительству»: помимо общего общественно-консультативного совета при федеральной службе действует 21 специализированный экспертный совет, в основном отраслевой направленности. В состав «общего» совета и большинства «специализированных» советов входят представители ассоциаций бизнеса. В Минпромторге помимо собственно общественного совета, действуют также экспертный клуб, структурированный по отраслевым секциям, тематический общественный совет по техническому регулированию и рабочая группа по малому предпринимательству. Кроме того, при Федеральном агентстве по техническому регулированию, находящемуся в подчинении Минпромторга, также работает Общественный совет. В состав всех этих совещательных органов входят представители ассоциаций бизнеса, а в «министерском» общественном совете по техрегулированию они составляют большинство членов.

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. Внутренняя организация общественных советов отличается разнообразием. В одних случаях общественные советы возглавляются руководством профильных ведомств, а аппарат совета, как правило, интегрирован в структуру «материнской» организации (Минсельхоз). В других случаях совещательные учреждения более автономны. В Министерстве промышленности и торговли общественный совет избирается самими членами (нынешний председатель – Е.Юрьев, один из сопредседателей Деловой России). Общественный совет при

Минрегионразвития возглавляет лидер РСПП А.Шохин, а общественный совет при Федеральном агентстве связи (Россвязь) – президент Инфокоммуникационного союза (ведущей отраслевой ассоциации) А.Крупнов. В общественно-консультативном совете при ФАС руководство делят два сопредседателя, один из которых – глава ФАС Артемьев, а второй – руководитель ОПОРы С.Борисов.

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.

Седьмое. Продолжилась тенденция к наделению ассоциаций бизнеса функциями саморегулирования. 1 декабря 2007 г. Госдумой был принят закон саморегулируемых организациях (ФЗ №315). Была создана основа для принципиальной перестройки отношений между государством и бизнесом. Институционализированный диалог в консультативно-совещательных органах с участием ассоциаций бизнеса дополняется делегирование 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. Повсеместный переход на СРО в строительной промышленности запланирован на начало 2010 года. Преобразование ассоциаций в СРО происходит и в других секторах экономики – 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 репрофилирования: саморегулирующие организации обеспечивают связь участников рынка с регулятором, но, по свидетельству самих участников, плохо справляются с лоббистскими функциями.

Восьмое. В течение всего докризисного периода в отношениях государства с бизнесом широко использовались «прямые контакты» с руководителями и собственниками крупных предприятий. Активное развитие получили и «мягкие» формы координации, отличающиеся минимальной формальной организацией и «пульсацией» во времени (типа «экономических форумов»). «Экономические форумы» - продукт институционального импорта. Первый форум был проведен в Екатеринбурге в 1995 году, и во второй половине 1990-х гг. начинается их распространение в регионах. Новый стимул развития эта форма координации отношений государства и бизнеса получила в начале 2000-х, когда на нее обратили внимание федеральные власти. (Утверждают, что «моду на форумы» ввел Г.Греф, тогдашний глава Министерства экономического развития и торговли.) Распространению форумов в России способствовали и действия федеральных властей по вытеснению одного из главных конкурентов – авторитетного в свое время Российского экономического форума в Лондоне, который, как иногда утверждается, нередко вместо координации стимулировал конфликты среди российских участников по линии «предприниматели – против чиновников».

От других форм координации форумы выгодно отличает многофункциональность: они объединяют в себе свойства переговорной площадки, где формируются финансовые

потоки, «научно-практической» конференции и светского раута. В период 2004 – 2008 гг. происходит широкое тиражирование этой формы мягкой координации отношений между государством и бизнесом. Распространяется несколько разновидностей форумов - страновые (российско-финский, российско-китайский, российско-итальянский и т.д.), отраслевые (ТЭК, реальный сектор, лесная промышленность, машиностроение, зерновой), тематические (Славянский экономический форум, Форум национального бизнеса, Саммит деловых кругов «Сильная Россия - 2009»). Но наибольшую популярность получили региональные форумы, которые позиционировались и проводились как международные, с участием иностранных инвесторов, экспертов и политических деятелей.

К концу рассматриваемого периода регулярно проводились: Российский экономический форум в Екатеринбурге, Инновационный форум в Томске, Петербургский международный экономический форум, Международный инвестиционный форум в Сочи, Пермский экономический форум, Инвестиционный форум в Пензе, Красноярский экономический форум, Калужский инвестиционный форум, Тверской экономический форум, Тульский экономический форум, Байкальский экономический форум в Иркутске, форум «Кубань», Южно-Уральский экономический форум, Чебоксарский экономический форум, Дальневосточный международный экономический форум в Хабаровске, Тихоокеанский экономический конгресс. Наибольшую известность получили форумы с постоянным участием «первых лиц» - Петербургский и Сочинский, - превратившиеся в крупные политические мероприятия.

Форумы играли важную роль в преодолении провинциальной ограниченности российских чиновников и бизнесменов, переориентации их на перспективное мышление. Экономические форумы стали площадкой, с которой «видно будущее» и точкой включения в глобальный мир. Использование экономических форумов в целях мягкой координации отношений государства и бизнеса следует признать весьма эффективным, особенно в обстановке экономического роста. Однако их широкое тиражирование привело к тому, что к моменту наступления экономического кризиса отношения государства и бизнеса оказались «перенасыщены» этим инструментом: чрезмерное количество форумов со схожей тематикой, проводимых одновременно или с небольшим разрывом во времени, способствовало их относительной девальвации, особенно среди высокопоставленных участников, постоянно сталкивающихся с дефицитом времени и «свежих» идей.

Что привнес экономический кризис 2008 – 2009 гг.

Экономический кризис 2008 – 2009 гг. существенно изменил контекст отношений между государством и бизнесом. Но он не привел к пересмотру основных параметров модели отношений государства с бизнесом, утвердившейся после «дела ЮКОСа».

Определяющим в экономической политике государства в период кризиса стало совмещение антикризисных мер с социальными приоритетами и целями долгосрочного развития, разработанными в докризисный период («Программа 2020»). Издержки такой политики в значительной мере возлагаются на бизнес. Недовольство бизнеса вызывает отказ от снижения налогов, политика сдерживания безработицы и, в особенности, замена единого социального налога (ЕСН) страховыми взносами, которые будут взиматься по общей ставке 26% и приведут к существенному росту налоговой нагрузки на бизнес. Компенсационные меры, такие, как защита отечественного производителя (через импортозамещение и локализацию) и поддержка малого и среднего бизнеса средствами антимонопольной политики и программы борьбы с коррупцией, также вписываются в программу долгосрочного развития, и воспринимаются бизнесом как недостаточные. Кризис стимулировал усиление недовольства бизнеса экономической политикой правительства. Но сложившаяся модель отношений фактически лишает бизнес каких-либо инструментов, помимо консультаций, способных побудить государство к внесению изменений в экономическую политику.

Изменения в отношениях между государством и бизнесом, которые удалось зафиксировать в период 2008 – 2009 гг., носили скорее стилистический и технический характер, не затрагивали основ взаимоотношений, и объяснялись, главным образом, эффектом ротации власти, а не влиянием экономического кризиса. Речь идет об изменении пропорций внутри сложившейся модели: в отношениях государства и бизнеса в период кризиса наблюдалось более активное использование публичного диалога, некоторое расширение институционализированного режима консультаций, небольшое повышение роли ассоциаций, главным образом, РСПП, и, предположительно, относительное снижение роли мягких форм координации в лице экономических форумов.

Но в целом в отношениях между государством и бизнесом в период экономического кризиса использовались уже знакомые инструменты и формы. Если в предыдущий период общий тон в отношениях с бизнесом задавал президент, то после ротации власти в марте 2008 г. и в период экономического кризиса эту роль разделили два первых лица государства – премьер и президент. В «верхах» консультативная система раздваивается на «президентское» и «правительственное» звено. «Правительственное» опирается на разветвленную систему совещательных учреждений вокруг органов исполнительной власти, а «президентское» не располагает эшелонированной инфраструктурой, ограничиваясь системой советов (13) и комиссий (9).

В период кризиса «прямое взаимодействие» с руководителями крупных предприятий продолжало оставаться важным инструментом государственной политики. Безусловное преобладание индивидуализации в отношениях с бизнесом было характерно для обоих участников «тандема», но в особенности – для В.Путина. Личные контакты осуществлялись премьером как во время посещения крупных предприятий, так и на встречах с их руководителями и владельцами в Кремле и Белом доме. Второе место в контактах премьера с бизнесом с большим отрывом занимало участие в «мягких» формах координации типа «экономических форумов».

В выстраивании отношений с бизнесом контакты с руководителями ассоциаций бизнеса заняли последнее место. Состоялось несколько личных встреч с главой ТПП Е.Примаковым. Ни с одним из руководителей «большой тройки» ассоциаций В.Путин лично не встретился за время кризиса. Общение с ними было ограничено заседанием Совета по конкурентоспособности в конце 2008 г., а также приветственными посланиями, адресатами которых стали РСПП, Деловая Россия и Союз строителей (тесно связанный с ТПП). Для публичного общения В.Путина с бизнесом в период кризиса была характерна подчеркнутая дистанция от «большой тройки» ассоциаций, не говоря уже об отраслевых ассоциациях. Единственным исключением стал Союз машиностроителей, с которым премьер встретился в сентябре 2009 г., чтобы передать «плохую новость»: отказ от дальнейшей финансовой поддержки.

Активизацию публичного диалога с бизнесом взял на себя президент Д.Медведев. В его публичном общении с бизнесом первое место также заняли индивидуализированные контакты с руководителями и владельцами крупных предприятий. Однако президент гораздо реже практиковал личные посещения предприятий, и чаще, чем премьер, встречался с представителями частного бизнеса, включая руководителей «большой тройки» ассоциаций. Начало его публичных контактов с руководством РСПП восходит к избирательной кампании: 31 января 2008 г. Д.Медведев в статусе первого вице-премьера принял участие в съезде РСПП в Краснодаре, на котором выступил за тесное взаимодействие бизнеса и государства. После избрания президентом Д.Медведев публично встречался с руководством РСПП три раза, из которых две последних встречи пришлось на период экономического кризиса (в сентябре 2008 г. и в октябре 2009 г.)

В период кризиса произошло расширение институционализированных звеньев консультативной системы: несколько федеральных министерств и ведомств создали общественные советы и их аналоги. В конце сентября 2008 г. при Минэкономразвития России появился Совет по внешнеэкономической деятельности, председателем которого

стала глава ведомства Э. Набиулина. В октябре 2008 г. был образован общественный совет при Минпромторге. В феврале 2009 г. новая совещательная структура была создана при Минсельхозе, а в апреле 2009 г. – при Россвязи. В мае 2009 г. было принято решение о создании координационных и совещательных органов в области малого бизнеса при федеральных министерствах и ведомствах: фактически, началось удвоение совещательных учреждений.

В новых общественных советах повысилось представительство ассоциаций бизнеса. В состав Совета по внешнеэкономической деятельности при Минэкономразвития вошли представители «большой четверки» ассоциаций бизнеса, а также представители нескольких отраслевых ассоциаций, в общественный совет при Минпромторге – представители нескольких ассоциаций бизнеса. Общественный совет при Россвязи не только включил в свой состав несколько представителей отраслевых ассоциаций бизнеса, но и был возглавлен руководителем одной из них. Представители ассоциаций малого бизнеса вошли в рабочую группу по малому предпринимательству, которая была оперативно создана при Минпромторге, сразу же после принятия правительством соответствующего решения. Наиболее широкое представительство отраслевые ассоциации бизнеса получили при Минсельхозе. Появившийся в период экономического кризиса второй совещательный орган полностью ориентирован на работу с организованным бизнесом, что было закреплено в его названии - Консультативный совет «по взаимодействию с отраслевыми союзами (ассоциациями)».

Продолжилась и практика использования экономических форумов для мягкой координации отношений государства и бизнеса. В 2008 – 2009 гг. прошли четыре «главных» форума – 11-ый и 12-ый «питерские» и 7-ой и 8-ой «сочинский». Продолжал расширяться круг регионов, выступающих местами проведения форумов и дающих им имя: к списку инициаторов подключился новый губернатор Кировской области Н.Белых. Но количество участников сократилось, а повестка форумов стала более скромной. В кризисный контекст «парадные» формы мягкой координации, распространившиеся в период экономического роста, вписывались с определенным трудом.

В целом «президентское» звено консультативной системы в условиях кризиса оказалось более проходимо для инициатив крупного бизнеса, чем «правительственное». Д.Медведев с интересом относится к предложениям РСПП и многие поддерживает: было принято принципиальное решение по госкорпорациям, удалось смягчить наиболее жесткие положения антимонопольного пакета ФАС, на время был отложен закон о торговле. Но экономическая политика остается в руках правительства, а финансовая политика - жесткой: составной частью антикризисного диалога с организованным бизнесом выступает сдерживание.

Селективное удовлетворение запросов участников рынка, включая избирательное согласие с предложениями, исходящими от ассоциаций бизнеса, сочеталось с активным противодействием попыткам предприятий решать свои проблемы за счет потребителей, наемных работников и государства. За небольшими исключениями приоритеты господдержки определяются стратегией экономического развития, разработанной в докризисный период (ВПК, АПК, фармацевтическая промышленность, высокие технологии). В последнем случае решения были приняты после обращения к Д.Медведеву в августе 2009 г. отраслевой ассоциации "Руссофт" и руководителей 15 крупнейших российских компаний, работающих в области информационных технологий и программного обеспечения, с просьбой о налоговых льготах.

Главной «дисциплинирующей» силой в отношении бизнеса выступает премьер В.Путин, сокративший до минимума общение с ассоциациями «большой тройки» в период кризиса. Но дистанцию в отношениях с организованным бизнесом, в особенности с РСПП, сохраняет и Д.Медведев, активно участвующий в антикризисном диалоге. Как уже отмечалось, для него, как и для премьера В.Путина, характерно полное преобладание индивидуальных контактов в общении с бизнесом, включая членов ведущей ассоциации.

РСПП получил только одну «эксклюзивную» встречу с новым президентом: на двух других он участвовал совместно с остальными членами «большой тройки». В преддверии встреч президент предпочитал обращаться к РСПП «через голову» А.Шохина, выбирая для этого посредников из числа наиболее авторитетных членов ассоциации. В одном случае это оказался В.Потанин, через которого было передано сообщение о готовности президента к встрече с РСПП в августе 2008 г., в другом – М. Фридман, которому президент поручил разработать предложения по выходу из экономического кризиса в октябре 2009 г.

Не исключено, что сохранение дистанции в отношениях с организованным бизнесом в период кризиса вызвано и политическими причинами. Лидеры крупных компаний и ассоциаций «большой тройки» долгое время воздерживались от обсуждения целесообразности пересмотра сложившихся отношений с государством, тем более – политических основ этих отношений. Но в конце 2008 – начале 2009 гг. дискуссия на эту тему была начата: она велась публицистами, экспертами и «мозговыми центрами», которые считаются близкими к деловым кругам. Ее составной частью стали тезис о необходимости перезаключения «общественного договора», призывы к реставрации старой политической системы, включая предложение возобновить «картельное соглашение» с элитой бизнеса вместо социального контракта с «путинским большинством», а также попытки превратить итоги Красноярского экономического форума в марте 2009 г. в вотум недоверия премьеру и антикризисной политике правительства.

Первая публичная заявка на пересмотр отношений с государством со стороны лидеров российского бизнеса прозвучала осенью 2009 года. 21 октября 2009 г. на встрече Д.Медведева с руководителями ведущих ассоциаций бизнеса глава РСПП А.Шохин предложил наделить бизнес правом обязательной законодательной экспертизы. Распоряжаться этим правом должен будет специальный орган «типа экономической Общественной палаты». Прозвучавшее годом ранее предложение создать чрезвычайный штаб по борьбе с кризисом под руководством президента выглядело было умеренным, хотя и предусматривало вывод оперативного управления экономикой из компетенции правительства, а в политическом плане означало выражение недоверия правительству со стороны ведущей ассоциации бизнеса. Но на этот раз был поставлен вопрос о легализации организованного бизнеса в качестве альтернативного центра экономической власти. Реакцию Д.Медведева можно считать показательной для стиля его отношений с организованным бизнесом: предложение об обязательной законодательной экспертизе получила поддержку, а идея наделить ею подконтрольный бизнесу орган была отклонена: президент предложил использовать для этих целей Общественную палату.

Ассоциации бизнеса как инструмент государственной политики

Экономический кризис 2008 – 2009 гг. оказал противоречивое воздействие на привлекательность ассоциаций для предприятий и государства. В кризисный период российские ассоциации бизнеса в целом подтвердили свою дееспособность, но их возможности оказывать помощь предприятиям и осуществлять координацию их поведения на рынке снизилась. Роль ассоциаций как координатора отношений предприятий с государством в период кризиса остается неясной. На эту функцию действуют разнонаправленные стимулы.

С одной стороны, дефицит ресурсов и приоритет индивидуальных форм адаптации затрудняет коллективное действие и может способствовать снижению спроса на ассоциации со стороны предприятий. С другой стороны, роль ассоциаций как представителей интересов бизнеса может возрасти. В пользу этого предположения говорит тот факт, что в период кризиса ассоциации бизнеса выступали преимущественно в двух ролях: как источник информации о ситуации в отрасли и в качестве инициатора

(или посредника) в продвижении предложений и проектов в органы государственной власти.

Для государства роль ассоциаций бизнеса в период кризиса также оказывается достаточно противоречивой. Способность ассоциаций выступать механизмом мобилизации бизнеса и инструментом давления побуждает политическое руководство избегать чрезмерно тесных и обязывающих отношений. Это касается, главным образом, ассоциаций «большой четверки» и, прежде всего, РСПП, который в докризисный период сумел превратиться в центр экономического планирования сопоставимый с правительством. Активизация диалога с организованным бизнесом в период кризиса по-прежнему ограничивается «режимом консультаций», а роль самого бизнеса – корректировкой антикризисной политики при помощи экспертизы. С учетом «естественных границ» в отношениях с «большой четверкой» ассоциаций и определенной девальвацией механизмов мягкой координации в лице экономических форумов, отношения государства с бизнесом начинают испытывать дефицит инструментов.

В то же время, если антикризисную политику планируется сочетать с модернизацией, важность ассоциаций (прежде всего – отраслевых, и, возможно, региональных) как инструмента госполитики существенно повышается. В обещанном «принуждении к модернизации» ассоциации могут оказаться безальтернативным партнером государства в качестве коллективного представителя сектора и связующего звена с предприятиями вне зависимости от их размеров. Отраслевые ассоциации также могут стать местом разработки или адаптации более высоких стандартов, призванных обеспечить переход отраслей на новый, более высокий технологический уровень.

Возобновление внимания к ассоциациям бизнеса в контексте экономического кризиса представляется оправданным. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что российские ассоциации бизнеса могут внести реальный вклад в модернизацию и развитие самих предприятий. Проверка эффективности ассоциаций как канала взаимодействия бизнеса с государством, уточнение их места и роли как «агентов модернизации», необходимой для повышения конкурентоспособности российских предприятий до международного уровня, нуждаются в дополнительном исследовании.

Выводы.

1. Предварительный анализ не подтверждает предположение о том, что в результате смены модели отношений между государством и бизнесом после 2003 г. произошло снижение интереса к ассоциациям как институту координации со стороны предприятий и государства. В действительности, имела место во многом противоположная тенденция. Вектор – институционализация ассоциаций в качестве механизма координации внешних отношений предприятий, периферийная тенденция – политизация.

2. Институционализация ассоциаций в качестве института координация проявлялась через две группы показателей. Первая группа описывает, насколько реально существующие ассоциации по своим возможностям приближаются к стандартам «полноценной» ассоциации, а именно: обладают устойчивой членской базой, а также бюджетом и аппаратом, достаточными для нормального функционирования; располагают собственным информационно-аналитическим центром (или его аналогом); издает отраслевой журнал (или его «сетевой» аналог); обладает отраслевым исследовательским институтом (он часто входит в ассоциацию на правах полноценного члена или одного из учредителей); проводит форумы, съезды, выставки и конкурсы, награждает примиями; служит авторитетным или безальтернативным поставщиком информации о состоянии в отрасли (секторе); выполняет функцию «голоса» сектора во внешнем мире; разрабатывает отраслевые стандарты; обладает этическим кодексом, инструментом общественного саморегулирования, при помощи которого поддерживает неформальные правила поведения в отношениях между предприятиями в отрасли; располагает третейским судом и (ли) выполняет арбитражные функции в конфликтах между членами. Большинство

общероссийских ассоциаций бизнеса, действовавших в период 2003 – 2009 гг., обладали многими или большинством показателей «полноценности».

3. Второй аспект институционализации ассоциаций – уровень и масштабы присутствия в механизме принятия решений по поводу государственной политики. На этом направлении в рассматриваемый период произошло значительное продвижение за счет развертывания сети общественных советов и их аналогов при федеральных органах исполнительной власти. По-существу, через систему совещательно-консультативных органов впервые произошло масштабное институциональное закрепление ассоциаций в механизме координации отношений бизнеса и государства. Создав институционализированные «точки доступа» на уровне федеральных министерств и ведомств в лице «общественных советов», политическое руководство стимулировало деконцентрацию коллективных действий бизнеса. Возможно, по этим причинам, стало возможным сочетание снижения уровня влияния на государственную политику со стороны бизнеса с расширением масштабов этого влияния.

Ассоциации бизнеса становятся важным звеном в механизме разработки и реализации госполитики. За короткое время существования совещательно-консультативной системы (2005 – 2009 гг.) в отдельных ее звеньях произошло повышение роли ассоциаций. РСПП превратился в реального партнера федерального правительства, способного выдвигать альтернативные предложения по широкому кругу вопросов государственной политики, аргументированно оспаривать, корректировать и обогащать принимаемые решения. (Несмотря на предпринятые усилия, Деловой России не удалось закрепиться в этом качестве.) На уровне федеральных министерств и ведомств особенно заметным было повышение роли ассоциаций в совещательных органах при Минсельхозе, ФАС, отчасти – Минпромторговли и Россвязи.

Институционализация ассоциаций бизнеса как институтов координации отношений предприятий и государства в федеральном центре породила определенное несоответствие. Во-первых, между новой ролью ассоциаций в государственной политике и их присутствием в публичном пространстве, где по-прежнему доминируют госорганы. Во-вторых, между повышением статуса ассоциаций в федеральном центре и их местом в регионах. Там, по предварительной оценке, в механизме координации взаимодействия предприятий с органами власти продолжают абсолютно преобладать «прямые отношения». (Даже в Свердловской области, где, в отличие от многих других регионов, ассоциации бизнеса играют важную роль в реализации экономической политики, они не упоминаются в этом качестве в отчетах и официальных документах органов власти.) Несмотря на институционализацию ассоциации бизнеса (за исключением РСПП) оказались в роли «подснежников» государственной политики.

4. Интеграция в механизм подготовки решений сопровождается различными формами косвенного огосударствления ассоциаций бизнеса. Проникновение государства в систему ассоциаций осуществляется по-разному и на разную глубину. В ходе исследования были выявлены две основные формы присутствия государства в ассоциациях бизнеса: 1. кадровое сращивание (руководство, аппарат, членство); 2. «организационный изоморфизм» (внутреннее уподобление организационной структуры ассоциации строению государственных ведомств). «Личная уния» руководства ассоциации с «профильными» госорганами встречается и в федеральном центре, и в регионах. Примерами могут служить избрание чиновника Ростуризма президентом Ассоциации туроператоров России, руководство Союзом строителей ЮФО представителем администрации полпреда президента РФ в ЮФО, а Союзом машиностроительных предприятий Свердловской области - со стороны областного министра по управлению госимуществом.

Но гораздо большее распространение получила практика привлечения в руководство ассоциаций бывших политиков и отставных чиновников, особенно – в старых отраслях экономики, унаследованных из советского периода (строительство, транспорт,

текстильная и легкая промышленность, металлургия, машиностроение, ТЭК). Строительство: Н. Кошман, бывший руководитель Госстроя - Ассоциация строителей России; В. Яковлев, бывший глава Минрегиона (ранее - губернатор Санкт-Петербурга) - Союз строителей России; Е.Басин, бывший министр строительства РФ - Межрегиональное объединение строителей. Транспорт: В.Ефимов, бывший министр транспорта РФ - Союз транспортников России; Э. Поддавашкин, бывший заместитель министра путей сообщения - Ассоциация собственников подвижного состава; А.Хорунжий, бывший начальник транспортного отдела министерства металлургии СССР - Союз грузовладельцев и работников промышленного транспорта. Легкая промышленность: Б.Фомин, бывший начальник Главного управления по производству шелковых и тяжелых технических тканей министерства текстильной промышленности РСФСР, затем - председатель правления госконцерна "Ростекстиль" – Российский союз предпринимателей текстильной и легкой промышленности. Машиностроение: И.Силаев, бывший министр авиационной промышленности СССР, впоследствии председатель Совета Министров РСФСР – Союз машиностроителей (до 2006 г.). Металлургия: Колпаков С., бывший министр металлургии СССР - Международный союз металлургов. Нефтяная промышленность: Ю. Шафраник, бывший министр топлива и энергетики РФ – Союз нефтегазопромышленников России.

«Организационный изоморфизм» наблюдается в «большой четверке» ведущих ассоциаций. Постоянное, тесное и разностороннее взаимодействие с государством приводит к расширению функций ассоциации на нетипичные для нее сферы деятельности. В структуре ассоциации начинают появляться звенья, напрямую не связанные с ее непосредственными функциями. Примерами могут служить комитет по демографической политике в Деловой России и комитет по социальной и демографической политике в РСПП. Крайней формой огосударствления можно считать широкое проникновение чиновников в руководство, аппарат и членскую базу ассоциации в сочетании с высоким уровнем организационного изоморфизма. (Это наблюдается в Союзе строителей ЮФО, который по своему составу и строению близок к государственному учреждению: он объединяет не только ассоциации строителей и наиболее крупные компании, но и министерства строительства, архитектуры и ЖКХ регионов.)

5. Составной частью институционализации ассоциаций в механизме координации отношений предприятий и государства стала политическая интеграция ведущих ассоциаций, которая во многом стала неизбежной в контексте установления после 2003 года доминантного политического режима. Первым шагом в этом направлении стала смена руководства РСПП и Деловой России в 2005 г., которая повысила политическую совместимость «большой четверки» ассоциаций бизнеса с новым политическим режимом. Аналогичный эффект произвела и смена руководства в Союзе машиностроителей и Лиге оборонных предприятий.

От институционализации политическая интеграция отличается своими масштабами. Она ограничивается «большой четверкой» ведущих и наиболее значимыми из числа отраслевых ассоциаций бизнеса. Политическая интеграция ассоциаций осуществляется через включение первых лиц или представителей руководства ассоциаций в высшие звенья совещательной системы при органах исполнительной власти, соглашения с доминирующей партией, участие в реализации крупных политических проектов, а также крупных экономических проектов, «непрофильных» для ассоциации, поддержку ключевых инициатив доминирующей партии и политического руководства, наконец, включение лидеров ассоциации в состав руководящих органов доминирующей партии, а представителей руководства доминирующей партии – в состав руководящих органов ассоциации (типично для Деловой России).

6. Наряду с руководителями и собственниками «системообразующих» предприятий, включая естественные монополии, лидеры ведущих общенациональных и отраслевых ассоциаций бизнеса становятся составной частью политической элиты, а внутри

экономической элиты образуют особый сегмент, специализирующийся на выполнении политических функций. В качестве примеров можно привести А.Шохина (РСПП), Е.Примакова (ТПП), С.Чемезова (Союз машиностроителей), И.Юргенса (РСПП-ИНСОР), Б.Титова (Деловая Россия), Г.Тосуняна (АРБ), А.Ковалю (ВСС-Росстрахнадзор), А. Злочевского (Зерновой союз), А.Аксакова (Ассоциация региональных банков «Россия»). Они все чаще выступают в роли спонсоров «организованного» бизнеса, выдвигают инициативы, затрагивающие различные аспекты макроэкономической политики, вовлечены в постоянные контакты с высокопоставленными чиновниками федерального правительства и администрации президента, участвуют в разветвленной системе консультативных и совещательных учреждений. Руководящие посты в ассоциациях бизнеса стали важным этапом в карьерном продвижении и (ли) компонентом публичного статуса.

7. В отношениях государства и бизнеса, опосредованных ассоциациями, появился новый сегмент: связи с политическими партиями. «Деполитизация» ассоциаций бизнеса, т.е. закрепление «узкой» функциональной специализации за счет ограничения сферы их деятельности отношениями с органами исполнительной и законодательной власти и исключения из партийного соперничества и электоральной конкуренции, оказалась прерванной. В систему ассоциаций начинают проникать политические инициативы, исходящие из «системных» политических партий. В настоящее время нет оснований говорить о возвращении практик первой половины 1990-х годов, когда ассоциации бизнеса пытались напрямую участвовать в электоральной политике, поддерживая отдельных кандидатов и партии или пытались трансформироваться в политические партии.

«Реполитизация» ассоциаций бизнеса пока проявляется преимущественно в новых формах. 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 (А.Шохин и, первоначально, Б.Титов); публичная поддержка «приоритетного» кандидата в президенты. В настоящее время формализованные отношения с политическими партиями практически полностью замыкаются на Единой России и ограничиваются, главным образом, «большой четверкой» ведущих ассоциаций бизнеса.

Тем не менее, в некоторых случаях активизация связей с политическими партиями приводит к размыванию функциональной специализации ассоциаций бизнеса. На президентских выборах 2004 г. Союз транспортников России участвовал в избирательной кампании В.Путина, в 2008 году создание партии Правое дело происходило с прямой опорой на кадровый потенциал и региональные структуры Деловой России, ранее были зафиксированы случаи использования в аналогичных целях структур ТПП применительно к Единой России. В регионах новые ассоциации бизнеса начинают создаваться по инициативе или под патронажем членов Единой России. В начале 2010 г. развернулось формирование новой общественной организации – «Сельской России», которая с самого начала ориентируется на «политическую модель» аграрного лобби. Руководитель организационного комитета С.Шугаев не исключает в перспективе воссоздания на базе формирующейся организации аграрной политической партии. (Созданная в 1993 г. Аграрная партия России в 2009 г. прекратила самостоятельное существование, присоединившись к Единой России.) Распространение «партизации» за границами «ведущей четверки» способно вовлечь систему ассоциаций бизнеса в сферу конкуренции между политическими партиями в преддверии подготовки к выборам 2011 – 2012 гг.

8. Внутри системы «институционализированных» ассоциаций, тесно связанных с государством и сближающихся с системными политическими партиями, началась дифференциация. В различных отраслях (строительство, туризм, лесная промышленность, отдельные сегменты в пищевой промышленности) стали выделяться

«ассоциации-лидеры», объединяющие ведущие компании, которые, как правило, выступают носителями передовых бизнес-практик. (В лесной промышленности дополнительной линией дифференциации становится способность соответствовать экологическим стандартам. Ассоциация экологически ответственных лесопромышленников России, созданная в 1999 году, объединила крупные компании отрасли, которые ориентированы на высокие репутационные стандарты и тесно работают с международными природоохранительными организациями.)

«Ассоциации-лидеры» отличает ориентация на рационализацию отрасли на основе «продвинутых» стандартов бизнеса и более активные отношения с регулятором. Часть из них стремится взять регулирование сектора в собственные руки и трансформироваться в СРО. Большинство «ассоциаций-лидеров» организовано в виде НП. Судя по всему, эта форма позволяет быстро организоваться инициативной группе, и более надежна для немногочисленных участников, чем традиционная общественная организация, основанная на широком членстве. Проблема коллективного действия решается в полном соответствии с принципом М.Олсона о повышенной эффективности «узких групп интересов».

9. В последнее время параллельно с институционализацией ассоциаций во внешних отношениях предприятий началось возникновение «неинституционализированных» ассоциаций бизнеса (Всероссийское движение «За честный рынок» И. Хандрикова, конец 2006 г.; НП "Бизнес Солидарность" Я. Яковлевой, 2008 г.; Общероссийский координационный центр объединений предпринимателей Т. Ртищевой, 2009). Новые ассоциации базируются в малом бизнесе, подчеркнуто позиционируют себя как независимые, ориентированы на протестные действия, связаны с умеренной оппозицией (Правое дело, Яблоко). Активизацию протестных форм коллективного действия за границами «институционализированных» ассоциаций можно рассматривать как реакцию на двойную «эксклюзию» малого бизнеса – в результате большей «закрытости» политического режима после трансформации в доминантный, и ограниченной эффективности «институционализированных» ассоциаций, ориентированных на малое предпринимательство.

10. Произошла диверсификация механизма координации отношений бизнеса с государством. В настоящее время можно с уверенностью говорить о трех основных формах: 1. различные разновидности «прямых отношений»; 2. отношения с участием институционального посредника в лице ассоциации; 3. различные разновидности сетевых отношений, формализованных («форумы») и неформальных («деловые сети»). Формализованная версия сетевых отношений развивалась особенно активно в рассматриваемый период, но ее вряд ли можно рассматривать в качестве альтернативы институционализированным формам координации: во-первых, широкое распространение «экономических форумов» началось задолго до «дела Юкоса», во-вторых, негативного влияния «форумов» на место и функции ассоциаций бизнеса обнаружить не удалось. Создается впечатление, что формализованные сетевые отношения использовались не для замещения, а для дополнения ассоциаций: при подготовке и проведении «экономических форумов» руководители ассоциаций бизнеса включались в состав организационных или координационных комитетов. Вместе с тем, имеющиеся эмпирические данные не позволяют дать оценку масштабам распространения таких альтернативных форм координации, как деловые сети, а также их соотношения с ассоциациями в механизме координации. Здесь необходимо специальное исследование.

11. К экономическому кризису 2008 – 2009 гг. российские предприятия подошли, располагая широким спектром механизмов координации. Основные звенья этого механизма можно представить в виде типологии, построенной на двух принципах: уровне формальной организации и близости к органам государственной власти. На одном полюсе – «ассоциации-министерства», фактически представляющие собой продолжение (или аналог) «профильных» ведомств. На противоположном полюсе – внеинституциональные деловые сети, выполняющие координацию на неформальной основе. К «ассоциациям-

министерствам» непосредственно примыкают «ассоциации-придатки», обладающие широкой членской базой, но не располагающие достаточными ресурсами для эффективных действий, в результате чего координацию поведения предприятий выполняет государственное ведомство. Далее располагаются автономные «ассоциации-СРО», тесно связанные с регулятором и обладающие координирующими функциями, но лишенные лоббистских возможностей. Следующий тип представлен ассоциациями, которые можно назвать «отраслевыми представителями». Они в наибольшей степени приближаются к типу «полноценной» ассоциации: в сопоставимом объеме располагают возможностями координировать как отношения между предприятиями, так и отношения предприятий с государством.

Как отмечалось выше, «отраслевые представители» в последнее время расслаиваются: наиболее ресурсные ассоциации, объединяющие крупные компании, тяготеют к типу «ассоциация-СРО», а ассоциации «широкого членства», лишенные необходимых ресурсов, рискуют застрять в роли «придатка министерств». К полюсу «деловые сети» примыкает «мягкая» форма координации, отличающаяся минимальной формальной организацией («форум»). Мягкие формы координации приближены к «деловым сетям», которые можно считать базовой формой самоорганизации в элите бизнеса, и которые (что также важно) представляют собою важную часть институционального наследия советского периода (гипертрофированное развитие сетевой координации, а также устойчивое предпочтение неформальных механизмов – формальным). Можно предположить, что расширение организационных форм за рамки классических ассоциаций (членских организаций), связанное с тиражированием «мягких» форм координации (Петербургский, Сочинский и другие «экономические форумы»), повысило координационный потенциал сообщества бизнеса, в особенности экономической элиты.

12. Итоги перемен в отношениях между государством и бизнесом в период 2003 – 2009 гг. можно сформулировать следующим образом. Произошла модификация исходной («до-Юкосовской») модели, которая осуществлялась при помощи ее доработки институциональными и политическими блоками, совместимыми с первоначальным ядром (формализованные консультации при посредничестве ассоциаций). Основное содержание модификации:

А. В отношениях с бизнесом государство закрепило за собой позицию лидера. («Старая» модель сохраняла возможность изменения соотношения сил между участниками.)

Б. В продвижении интересов произошло окончательное замещение конфликта консультациями, которые заняли центральное место в отношениях между государством и бизнесом. Экономический кризис 2008 – 2009 гг. показал, что успешность функционирования системы консультаций зависит от трех основных факторов: совокупного «веса» группы интересов бизнеса (отдельной крупной компании или ассоциации), который определяется народохозяйственной и социальной значимостью, «качеством» политических связей руководства, наличием адекватных экспертных ресурсов, соответствия предложений, выдвигаемых бизнесом, приоритетам политического руководства, наконец, готовности партнера со стороны государства прислушиваться к ее предложениям.

В. Место и функции ассоциаций становятся более определенными: во внешних отношениях предприятий они начинают занимать специализированную нишу. В настоящее время с уверенностью можно говорить о функциях посредников, регуляторов и информационно-аналитических центров. В случае превращения отраслевых ассоциаций в инструмент государственной политики можно ожидать существенного расширения их функций.

Г. Монополию на координацию ассоциации вряд ли приобретут: сохранение «прямых связей» с предприятиями и подключение механизмов «мягкой координации»

позволяет придавать модели отношений бизнеса и государства «ресурс гибкости», особенно важный в условиях открытости российской экономики глобальному рынку.

Д. «Прорастание» политических партий, прежде всего, доминирующей, в сложившуюся систему ассоциаций бизнеса, может привести к повышению конфликтности в модифицированной («пост-Юкосовской») модели отношений с государством.