

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Jakovlev, A. A.; Frejnkman, Lev M.; Eršova, Nina Vladimirovna

Book

Kollektivnye dejstvija inostrannogo biznesa v Rossii : osnovnye organizacionnye formy, ètapy i faktory ich razvitija

Provided in Cooperation with:

National Research University, Moscow

Reference: Jakovlev, A. A./Frejnkman, Lev M. et. al. (2017). Kollektivnye dejstvija inostrannogo biznesa v Rossii : osnovnye organizacionnye formy, ètapy i faktory ich razvitija. Moskva : Nacional'nyj Issledovatel'skij Universitet "Vyššaja Škola Ėkonomiki".

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/703>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.А. Яковлев, Л.М. Фрейнкман, Н.В. Ершова

**КОЛЛЕКТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ
ИНОСТРАННОГО БИЗНЕСА В РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ,
ЭТАПЫ И ФАКТОРЫ ИХ РАЗВИТИЯ**

Препринт WP1/2017/01

Серия WP1

Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2017

УДК 338.23:339.94

ББК 65.298-1

Я47

Редактор серии WP1

«Институциональные проблемы российской экономики»

А.А. Яковлев

Яковлев, А. А., Фрейнкман, Л. М., Ершова, Н. В.

Я47

Коллективные действия иностранного бизнеса в России: основные организационные формы, этапы и факторы их развития [Текст] : препринт WP1/2017/01 / А. А. Яковлев, Л. М. Фрейнкман, Н. В. Ершова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»). – 56 с. – 110 экз.

В статье на российских данных рассматриваются вопросы организации взаимодействия иностранных фирм с ключевыми национальными партнерами в странах присутствия. Выделены основные этапы и факторы эволюции двух основных для России каналов коллективных действий иностранных фирм – Консультативного совета по иностранным инвестициям при Председателе Правительства РФ и иностранных деловых ассоциаций – на протяжении 25 лет. Проведен сравнительный анализ эффективности этих двух каналов, а также выделены факторы, способствующие повышению результативности работы ассоциаций иностранного бизнеса в современных условиях.

Показано, что политические (а не общеэкономические или институциональные) факторы играют ключевую роль в объяснении меняющейся во времени эффективности коллективных усилий иностранных фирм. Накопленный в России опыт свидетельствует о том, что механизмы взаимодействия иностранного бизнеса с властью могут работать эффективно только при наличии взаимного интереса к такому взаимодействию.

УДК 338.23:339.94

ББК 65.298-1

Яковлев А.А. – директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ.

Фрейнкман Л.М. – старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ.

Ершова Н.В. – научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ.

Работа выполнена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Авторы выражают свою благодарность В.А. Багрееву, В.О. Бармичеву, С.Ю. Белякову, Р. Брайтнеру, А.В. Ивлеву, К. Карпухину, А. фон Кнооп, А.Л. Костанову, С. Котвани, М.В. Ларионовой, Т. Накаи, Л. Наумовскому, Ф. Пегорье, Ю.М. Праслову, А. Родзянко, М. Тири, А. Томпсону, С.А. Улину, М. Флорио, С. Цзиньли, С. Че, П.Н. Шинскому, Ц. Ямада, А. Янечеку, Е.Г. Ясину и другим респондентам за участие в интервью и ценные комментарии по теме исследования. Также авторы выражают признательность коллегам, принимавшим участие в научном проекте и проведении интервью: А.В. Говоруноу, Т.Г. Долгопятовой, Д.С. Иванову, М. Рохлицу, и благодарят участников сессии «Модели управления фирмой – 1» Третьего Российского экономического конгресса и сессии «На стыке политических и экономических исследований» XVIII Апрельской международной научной конференции за полезные комментарии и советы.

Препринты Национального исследовательского университета

«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Яковлев А. А., 2017

© Фрейнкман Л. М., 2017

© Ершова Н. В., 2017

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2017

1. Введение

Роль иностранных компаний, оперирующих в развивающихся странах, включая страны с переходной экономикой, традиционно рассматривается как фактор социально-экономического и институционального прогресса. Иностранные инвесторы считаются агентами позитивных изменений, стимулирующих улучшение качества менеджмента и использование технологий, а также важным источником политической поддержки реформ в принимающих странах. Такая типичная оценка представлена, например, в работе [Malesky, 2006], где на основе данных по странам Восточной Европы показано, что прямые иностранные инвестиции (ПИИ) оказывали значительное положительное влияние на скорость экономических реформ в этих странах.

«Благодаря внимательному отношению иностранных компаний к деталям, терпеливым объяснениям и экспертным специализированным знаниям вовлеченных в процесс инвесторов в бизнес-среде начало распространяться более эффективное законодательство, регулирование и деловые практики» [Lewis, 2005, p. 115, цит. по: Malesky, 2006].

Вместе с тем есть и другая точка зрения – ряд авторов [Huang, 2005; Hellman, 2002] отмечают, что иностранные фирмы могут приобретать существенные регуляторные преимущества по сравнению с местным бизнесом. Правительства принимающих стран зачастую предоставляют привилегии иностранным фирмам за счет отечественных фирм. При этом пока остается неясным – или регуляторные преимущества иностранных фирм в конечном счете приводят (с лагом) к улучшению регулирования для местных компаний, или такие преимущества для иностранных инвесторов сохраняются достаточно долго [Huang, 2005]. В последнем случае возможно, что успехи в привлечении ПИИ подрывают стимулы для улучшения общего инвестиционного климата в стране, как показывают примеры Китая, Малайзии и стран Латинской Америки.

В недавней работе [Doner, Schneider, 2016] обсуждается более общая проблема наличия принципиальных противоречий между интересами иностранных фирм (ИФ) и долгосрочными интересами развивающихся

стран, в которых они осуществляют свои операции¹. ИФ заинтересованы в развитии экономик «стран присутствия» лишь в определенных пределах. В большинстве случаев они не склонны предпринимать серьезные усилия по улучшению национальной бизнес-среды. Для ИФ всегда существует альтернативная стратегия – перенести свою деятельность в другие страны, готовые предложить более привлекательные инвестиционные условия. Здесь мы сталкиваемся с типичным примером отличий в поведении игроков, у которых в терминах А. Хиршмана есть не только “voice”, но и “exit” стратегия [Hirschman, 1970].

Различия в интересах между иностранными инвесторами и национальными правительствами особенно заметны в сферах развития профессионального образования и R&D. В то время как большинство развивающихся стран рассматривают укрепление национальной базы в этих секторах как один из ключевых элементов национальных стратегий модернизации, для ИФ более приоритетным оказывается рационализация корпоративных затрат. Последняя часто предполагает вместо создания новых R&D центров и подготовки местных кадров концентрацию R&D в нескольких глобальных центрах (часто существующих в развитых странах происхождения этих фирм) и заполнение имеющихся вакансий, предполагающих повышенный уровень квалификации, за счет иностранного персонала. Как подчеркивается в работе [Amsden, 2009], ИФ предпочитают «осуществлять инновации в стране происхождения, а за рубежом управлять хорошо отлаженным бюрократическим механизмом».

В связи с этим центральный вопрос, на который мы хотим ответить в данной статье: какие институциональные механизмы могут способствовать лучшему согласованию интересов ИФ и национальных правительств в развивающихся странах? Ответы на этот вопрос следует искать в сфере организации диалога между правительствами и другими ключевыми местными игроками, с одной стороны, и сообществом иностранных инвесторов, с другой, уделяя внимание изучению механизмов коллективных действий ИФ и анализу эффективности таких механизмов.

С этой целью мы предлагаем на российских эмпирических данных рассмотреть следующие более конкретные вопросы, касающиеся орга-

¹ Это противоречие отмечалось в литературе и раньше – например, [Kaplinsky, 2000, Amsden, 2009].

низации взаимодействия ИФ с ключевыми национальными партнерами в странах их присутствия:

- Какие условия способствуют повышению эффективности такого взаимодействия, обеспечивая баланс долгосрочных интересов развития ИФ и национальных экономик?
- Какие формы организации диалога между инвесторами и властями позволяют сторонам лучше выстроить эффективные партнерские отношения?
- Какие институциональные характеристики организаций, создаваемых ИФ для защиты своих интересов, делают их более эффективными инструментами такого взаимодействия?

Несмотря на большое число исследований поведения (GR стратегий) иностранных фирм в странах их присутствия, они проводились преимущественно на материалах стран – членов ОЭСР, а в последние годы Китая [Deng, Kennedy, 2010; Hui, Chan, 2016; Mondejar, Zhao, 2013; Zhang et al., 2016]. Все еще недостаточно эмпирических исследований конкретных механизмов, через которые ИФ организуют взаимодействие с властями и другими партнерами в условиях «типичной» развивающейся экономики.

Кроме того, на наш взгляд, есть несколько дополнительных ключевых моментов, которые остаются недостаточно изученными в литературе:

- Различие интересов между разными группами иностранных фирм, прежде всего между крупными и средними по размеру компаниями. Если первые, пользуясь доступом к ключевым политикам «страны присутствия», могут формировать для себя особые условия инвестирования и хозяйствования и не заботиться об общем институциональном климате, то последние, не имея такого политического ресурса, могут быть более заинтересованы в адекватном развитии «местных институтов». Но при этом средние ИФ обладают меньшими возможностями для влияния на экономическую политику страны присутствия.
- Диалог с негосударственными партнерами. Традиционно в литературе акцент делается на взаимодействии ИФ с местными правительствами, в то время как существенный интерес представляет также их взаимодействие с организациями местного бизнеса, прежде всего в части построения коалиций в поддержку улучшения местных институтов.
- Политические условия, влияющие на эффективность взаимодействия ИФ с их национальными партнерами. Нам представляется

целесообразным выделить двух классов таких условий: «базовые институциональные» (относящиеся к способности национальных правительств влиять на местные институты, в том числе способности реализовывать договоренности, достигнутые с иностранными инвесторами) и «идеологические» (наличие общих приоритетов, осознаваемых и разделяемых в местной политической элите, которые служат «идейной платформой» для организации диалога с ИФ).

- Институциональная динамика. Помимо частных каналов взаимодействия с государственными органами ИФ активно прибегают к использованию различных форм коллективных действий, прежде всего ассоциаций иностранного бизнеса (АИБ). В связи с этим важным представляется вопрос: как ассоциации иностранного бизнеса и другие инструменты коллективных действий ИФ эволюционируют под влиянием внешних шоков и соответствующих сдвигов в политических приоритетах национальных правительств?

Традиционно АИБ рассматриваются как ключевой инструмент защиты и продвижения коллективных интересов ИФ в странах присутствия. Недостаточное понимание национальных деловых практик, бюрократического и политического контекста обычно воспринимается как «уязвимое место» ИФ по сравнению с местными конкурентами. Вступление в деловую ассоциацию в принимающей стране и/или участие в других формах коллективных действий иностранных фирм может, таким образом, быть привлекательной стратегией снижения соответствующих рисков. Неслучайно поэтому ИФ имеют высокую склонность вступать в бизнес-ассоциации и/или использовать альтернативные инструменты коллективных действий [Rochlitz, 2015]. Но насколько эффективными являются различные АИБ для иностранных инвесторов в специфических условиях неразвитых местных институтов?

Кроме того, эмпирически наблюдаются существенные различия в используемых на практике моделях АИБ. В частности, АИБ различаются по степени своей независимости от правительств стран происхождения ИФ, а также по степени открытости для членства местных фирм. Насколько существенными оказываются такие различия для эффективности АИБ? И как эффективность той или иной модели АИБ меняется с изменением политических условий в стране присутствия?

Россия дает интересный материал для изучения форм взаимодействия правительства со структурами, представляющими интересы иностранных инвесторов, а также для анализа институциональной динамики в

соответствующем сегменте бизнес-организаций. Будучи растущей экономикой с высоким потенциалом для инвесторов, Россия имеет репутацию сложной страны для ведения бизнеса.

В центре нашего анализа иностранные бизнес-ассоциации, действующие в России, и Консультативный совет по иностранным инвестициям (КСИИ) при председателе правительства РФ. Проведен сравнительный анализ эффективности этих двух основных для России каналов коллективных действий ИФ, а также выделены факторы, способствующие повышению результативности работы АИБ в сложных политических условиях.

В частности, по сравнению со многими другими развивающимися странами формирование российского инвестиционного климата осложнено двумя дополнительными долгосрочными факторами – значительное разнообразие условий хозяйствования между регионами страны и влияние цикла нефтяных цен. Действие этих факторов повышает нестабильность хозяйственной среды, увеличивает комплексность регуляционного поля и дополнительно затрудняет реализацию корпоративных стратегий ИФ. В этих условиях, как следует из результатов других исследований [Luo, Zhao, 2013], можно ожидать повышенной коллективной активности ИФ в продвижении своих интересов.

Еще более важная особенность России с точки зрения нашего исследования касается значительной динамики в отношениях между властями и сообществом иностранного бизнеса на протяжении последних 25 лет. Эти отношения всего за четверть века прошли через принципиально разные этапы развития, характеризующиеся различным сочетанием политических условий: от слабости диалога в первой половине 90-х годов (в первую очередь ввиду слабости правительства) до интенсивного и конструктивного диалога в середине 2000-х и затем до почти полной потери правительством интереса ко взаимодействию с иностранными инвесторами в период 2014–2015 гг. Такое разнообразие условий позволяет лучше оценить сильные и слабые стороны разных форм АИБ и других каналов взаимодействия.

В нашей работе основной упор сделан на анализе эволюции основных механизмов, используемых ИФ в России для продвижения своих коллективных интересов в условиях динамичной внешней среды на протяжении 25 лет. Нами выделены основные этапы и факторы этой эволюции, которая рассматривается с точки зрения изменения (как ослабления, так и ужесточения) общесистемных политических и институциональных ограничений. Основой для анализа послужила серия интервью, прове-

денных в 2015–2016 гг. с руководителями иностранных деловых ассоциаций, а также российскими чиновниками и экспертами, вовлеченными в диалог между российским правительством, российским бизнесом и иностранными инвесторами.

Основной вывод исследования состоит в том, что политические (а не общеэкономические или институциональные) факторы играют ключевую роль в объяснении меняющейся во времени эффективности коллективных усилий ИФ. Накопленный в России опыт свидетельствует о том, что механизмы взаимодействия иностранного бизнеса с властью могут работать эффективно только при наличии взаимного интереса к такому взаимодействию – не только бизнес должен быть способен формулировать интересные для властей предложения, но и правительство должно быть готово слышать бизнес и быть в состоянии конструктивно реагировать на эти предложения. В России с середины 2000-х годов сложились сравнительно благоприятные политические условия для диалога правительства и иностранных инвесторов, и соответствующие механизмы взаимодействия давали определенный позитивный эффект как в терминах привлечения дополнительных иностранных инвестиций, так и постепенной модернизации нормативной базы экономического и технического регулирования. Однако с обострением международной политической обстановки с конца 2013 г. политические приоритеты в деятельности правительства стали заметно важнее экономических, поэтому эффект от существующих инструментов коллективных действий ИФ значительно снизился. Это не значит, что повседневная техническая работа АИБ по лоббированию и развитию GR стала проводиться менее эффективно. Просто теперь она упирается в мощные ограничения на стороне спроса на новые инициативы иностранного бизнеса на верхнем политическом уровне. Однако этот эффект привел к интересным последствиям – в виде большей готовности АИБ к кооперации с российским бизнесом в целях совместного продвижения прагматической повестки в экономической политике.

Работа имеет следующую структуру. Раздел 2 содержит краткий обзор литературы о структурах, способствующих взаимодействию иностранных компаний с властями развивающихся стран. В разделе 3 представлена методология исследования и описание эмпирической базы работы, включая основные характеристики АИБ, участвовавших в наших интервью. Основные результаты исследования представлены в разделе 4. В нем мы анализируем эволюцию механизмов и институтов взаимодей-

ствия ИФ и их российских партнеров (как в госсекторе, так и в сегменте российских бизнес-структур) на протяжении периода с начала 90-х годов, выделяем основные этапы такой эволюции и отмечаем основные факторы, определяющие степень эффективности взаимодействия. В разделе 5 приведен сравнительный анализ эффективности различных каналов, используемых иностранным бизнесом для диалога с российским правительством. В заключительном разделе представлены выводы и рекомендации. Эти выводы могут быть интересны, на наш взгляд, не только профессиональным исследователям, но и представителям транснациональных компаний и их объединений (АИБ), а также сотрудникам правительственных организаций, заинтересованных в более эффективной поддержке своих национальных компаний, действующих за рубежом.

2. Краткий обзор литературы

2.1. Глобальные тенденции в корпоративных политических стратегиях иностранных фирм

Число исследований корпоративных стратегий лоббирования (*corporate political strategies*²) фирм, контролируемых иностранными инвесторами, заметно выросло в последние годы [Hillman, Wan, 2005; Mondejar, Zhao, 2013; Zhang et al., 2016]. Такие стратегии помогают иностранным фирмам (ИФ) лучше выстраивать взаимоотношения с правительством принимающей страны и другими местными партнерами, получать доступ к рынкам и справляться с регуляторным давлением и нестабильностью. Традиционно анализ инструментов и каналов корпоративных стратегий лоббирования (КСЛ), применяемых ИФ, проводился в контексте стран ОЭСР. Однако в последнее время ряд исследований на эту тему был проведен для постсоциалистических стран, причем особое внимание было уделено лоббистской активности иностранных инвесторов

² Под термином “corporate political strategies” понимается классическое бизнес-лоббирование, связанное с продвижением интересов частных корпоративных структур в органах государственной власти с целью принятия более выгодных решений в сфере экономической политики и нормативного регулирования в тех аспектах, которые затрагивают интересы компаний, но не связанное с участием бизнеса в политических процессах.

в Китае [Deng, Kennedy, 2010; Hui, Chan, 2016; Mondejar, Zhao, 2013; Zhang et al., 2016].

КСЛ отражают два критичных и взаимосвязанных элемента общей корпоративной стратегии ИФ – выстраивание системы местных связей и налаживание взаимоотношений с государственными органами [Luo, Zhao, 2013]. КСЛ особенно важны для ИФ, оперирующих в развивающихся экономиках: когда рыночные институты слабы и несовершенны, выстраивание местных отношений становится для фирм ключевой компетенцией, необходимой для успешной реализации их корпоративных стратегий. Фирмы склонны устанавливать и развивать долгосрочные отношения с правительственными структурами по широкому кругу вопросов с тем, чтобы при возникновении конкретной проблемы, влияющей на их деятельность, им уже были доступны контакты и ресурсы, необходимые для ее решения. Специфические факторы, дополнительно стимулирующие ИФ налаживать взаимоотношения, включают различия в нормативном регулировании между страной происхождения и принимающей страной, повышенную неопределенность местной деловой среды и высокие барьеры входа на некоторых местных рынках и/или в некоторых отраслях [Mondejar, Zhao, 2013].

ИФ, особенно крупнейшие транснациональные корпорации, являются стратегическими акторами, которые принимают инвестиционные и операционные решения таким образом, чтобы снизить свои политические риски [Jensen, 2006]. В странах с более высокой политической неопределенностью ИФ стремятся структурировать свои операции так, чтобы ограничить уровень политических рисков, а также увеличить свое влияние на принятие интересующих их политических решений. Кроме того, фирмы пытаются повысить свое политическое влияние, согласуя проводимые операции с предпочтениями правительств принимающих стран.

Более ранние исследования, основанные преимущественно на анализе транснациональных корпораций, базирующихся в США [Meznar, Nigh, 1995; Hillman et al., 2004; Hillman, Wan, 2005], показали, что размер фирмы и уровень ее международной диверсификации, продолжительность ее присутствия в принимающей стране и степень неопределенности местной бизнес-среды положительно коррелируют с интенсивностью взаимодействия фирм с органами государственной власти (government relations – GR). Роль персональных предпочтений топ-менеджеров зару-

бежного филиала корпорации в отношении характера и интенсивности деятельности филиала в сфере GR отмечается в [Blumentritt, 2003].

Анализ результатов опросов World Bank's Enterprise Survey³ показал, что степень интернационализации фирм и участие компаний в деловых ассоциациях положительно взаимосвязаны с частотой и эффективностью лоббирования [Weymouth, 2012]. Интенсивность лоббирования и политическое влияние компаний также повышаются с увеличением ее размера и рыночной власти. Более того, лоббирование взаимосвязано с изменчивостью политической среды: фирмы с большей вероятностью прибегают к КСЛ в странах с менее стабильной регуляторной средой.

У компаний всегда имеется набор (портфель) альтернативных вариантов структурирования своих КСЛ [Schneider, 2010]. ИФ могут преследовать свои политические цели либо коллективно с другими фирмами, либо индивидуально. Успешные бизнес-ассоциации не только используют индивидуальные политические ресурсы, предоставляемые их членами, но также способны формировать дополнительные инструменты политического влияния [Jacomet, 2005]. Источником такого дополнительного влияния является более высокая (относительно отдельных фирм) демократическая легитимность деловых ассоциаций, их способность добиваться единства в поведении своих членов, а также способствовать выработке компромисса между целями отдельных членов организации.

В литературе наблюдается консенсус относительно того, что коллективные и частные (индивидуальные) КСЛ являются взаимодополняющими [Hillman, Hitt, 1999; Hillman, Wan, 2005; Hansen et al., 2005]. В многочисленных работах исследуются факторы, которые могут сместить предпочтения фирм от реализации преимущественно коллективной стратегии к индивидуальным лоббистским действиям и наоборот [Hillman, Hitt, 1999]. Другие исследования [Hansen et al., 2005] отмечают, что фирмы скорее склонны комбинировать использование различных типов КСЛ, поскольку участие в коллективных лоббистских акциях бизнеса упрощает для фирм реализацию их индивидуальных интересов, предоставляя более широкий доступ к политикам и ключевым чиновникам.

В работе [Zhang et al., 2016] на основе данных о 442 ИФ в Китае в 2007 г. показывают, что членство в деловых ассоциациях в целом повы-

³ Это исследование охватывает более 20 тыс. фирм (преимущественно местных), работающих в 42 странах с развивающейся и переходной экономикой.

шает для фирм GR-активность (не обязательно связанную с лоббированием), в то же время членство в национальных (китайских) бизнес-ассоциациях усиливает этот эффект по сравнению с членством в бизнес-ассоциациях иностранных фирм. Показатели корпоративной GR-активности в данном случае отражают интенсивность контактов между компанией и государственными органами и частоту участия в государственных программах, таких как участие представителей компании в государственных мероприятиях по привлечению инвестиций или организация гостевых визитов для правительственных чиновников.

С одной стороны, ИФ довольно чувствительны к предпочтениям правительств принимающих стран, а с другой, их GR-предпочтения фактически отражают институциональные традиции стран происхождения. Поэтому ИФ сталкиваются с двойственным институциональным давлением, вызванным различиями институциональных характеристик двух стран, что значительно влияет на их лоббистские стратегии [Hillman, Wan, 2005]. В результате нередко различные иностранные деловые ассоциации (например, представляющие бизнес США в отличие от бизнеса ЕС и/или Японии) занимают разные позиции относительно одних и тех же вопросов государственной политики. Пример крайне различных стратегий иностранных бизнес-ассоциаций, реализованных ими при обсуждении недавно предложенных изменений в трудовом законодательстве Китая⁴, приведен в работе [Hui, Chan, 2016].

КСЛ, применяемые иностранными бизнес-организациями в Азии, в основном фокусируются на изменениях в конкретных областях государственной политики, включая либерализацию торговли, модернизацию трудового законодательства, гармонизацию налогообложения, принятие новых стандартов по охране окружающей среды и повышение прозрачности местных судебных систем [Asquer, 2011]. Эти выводы основаны на сравнительном анализе деятельности торговых палат, представляющих фирмы из четырех европейских стран (Германия, Франция, Великобритания и Италия) в 15 странах Азии. Продвижение идеи необходимых изменений в государственной экономической политике на различных

⁴ Ассоциации бизнеса из Северной Америки и Восточной Азии активно лоббировали против нового трудового законодательства, в частности из-за того, что в странах их происхождения коллективные переговоры (collective bargaining) по пересмотру преобладающих уровней зарплат не получили широкого распространения. Напротив, ассоциации из европейских стран, в которых коллективные переговоры по пересмотру зарплаты с профсоюзами являются традиционными, не возражали против новых законопроектов.

уровнях правительства рассматривается такими организациями в качестве одной из их первостепенных функций, что расценивается автором как важный вклад ИФ в развитие рыночных институтов в принимающих странах. Лоббирование, осуществляемое ИФ, может приводить к снижению торговых барьеров в принимающих странах, что, в свою очередь, способно повысить их совокупный внутренний потребительский излишек [Olarreaga, 1999].

Одновременно в литературе отмечается, как уже упоминалось во вступительной части статьи, что за счет эффективного лоббирования иностранные фирмы могут приобретать систематические регуляторные преимущества по сравнению с местным бизнесом, прежде всего в странах с недостаточным развитием институтов рыночного регулирования.

Согласно выводам [Desbordes, Vauday, 2007], преимущества, приобретаемые ИФ по сравнению с местными фирмами, являются результатом двух взаимодополняющих эффектов. Во-первых, благодаря их ожидаемому потенциальному вкладу в экономический рост страны транснациональные корпорации (ТНК) имеют достаточную переговорную силу, чтобы получить от правительства принимающей страны выгодные условия входа на рынок (в терминах регуляторных льгот и пониженных ставок налогов). Во-вторых, после входа крупные ИФ имеют достаточное политическое влияние, чтобы нужным образом воздействовать на предлагаемые изменения в регулировании, которые могут повлиять на их операции. Последний эффект значительно сильнее проявляется в странах Восточной Европы и Центральной Азии, где и институты, и гражданское общество относительно слабы.

Аналогично в более ранних исследованиях, основанных на результатах опроса Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) более чем 4000 фирм в 22 странах с переходной экономикой, Hellman et al. показали, что ИФ чаще, чем местные компании, участвуют в коррупционных формах взаимодействия с государственными структурами в тех странах, в которых распространено взяточничество должностных лиц [Hellman et al., 2002]. Это означает, что в условиях слабых институтов ИФ могут усугублять проблемы в сфере госуправления. Также в литературе были зафиксированы примеры негативного влияния стратегического лоббирования ИФ на экономику принимающей страны. Так, влияние ИФ в Китае рассматривается как значительное препятствие к модернизации трудового законодательства в стране и ограничение для роста влияния независимых профсоюзов [Hui, Chan, 2016], а лоббиро-

вание ИФ может приводить к ослаблению национального экологического регулирования и последующему возникновению территорий «грязных» производств [Cole et al., 2006].

2.2. Что мы знаем из предыдущих исследований о лоббистских стратегиях иностранных фирм и бизнес-ассоциаций, действующих в России

Результаты предыдущих исследований свидетельствуют о том, что крупные иностранные компании реализуют в России портфельные GR-стратегии, сочетая прямые контакты с представителями власти с непрямыми через различных посредников, включая бизнес-ассоциации. Во многих ситуациях лоббирование через БА «удобнее» и «политически корректнее» для иностранных фирм. Кроме того, в литературе есть примеры анализа лоббистской деятельности российских бизнес-ассоциаций, которые также представляют интерес для целей нашего исследования. В отсутствие прямого опыта изучения АИБ, действующих в России, полученные ранее результаты в отношении существующих практик чисто российских бизнес-объединений оказываются важными с точки зрения последующего сравнительного анализа двух типов бизнес-ассоциаций: чисто российских и АИБ.

Исследование Salmi и Heikkilä основано на изучении кейсов двух крупных финских ТНК, ведущих обширную деятельность в России [Salmi, Heikkilä, 2015]. Авторы подчеркивают, что ИФ используют одновременно множественные (прямые и косвенные) каналы коммуникации с чиновниками, создавая специальную государственно-частную сеть контактов, которая играет важную вспомогательную роль для их бизнеса. ИФ зачастую предпочитают действовать через посредников для общения с правительственными органами, поскольку это помогает им сохранять некоторую дистанцию от чиновников. Эти посредники могут быть как организациями, так и частными лицами. Посредники особенно важны для иностранных инвесторов, которые только начали деятельность в России, поскольку им может не хватать личных связей, необходимых для успешного ведения бизнеса на рынках с несовершенными институтами.

Схожие выводы на основе исследования кейсов трех немецких фирм, работающих в России, приведены в работе [Holtbrügge, Puck, 2009]. Они утверждают, что развитие собственных партнерских сетей является ре-

шающим фактором успеха ИФ в России. Такие сети используются для получения необходимой информации, ускорения принятия административных решений и снижения политических рисков в среде, характеризующейся бюрократической противоречивостью, слабостью верховенства закона и произвольным правоприменением. Деятельность Союза немецкой экономики в Российской Федерации⁵ и других бизнес-ассоциаций рассматривались фирмами, участвовавшими в исследовании, как важный инструмент поддержки их деятельности в этой сфере, в частности как платформа для информационного обмена и формирования сетей контактов.

В своем исследовании российских деловых ассоциаций У. Пайл обнаружил, что в целом деловые ассоциации, работающие в современной России, играют позитивную роль и способствуют укреплению рыночных институтов (а не их искажению) [Pyle, 2006]. В точки зрения несовершенства рыночных институтов коллективные действия бизнеса выступают источником знаний и услуг, которые, в частности, облегчают фирмам процессы инвестирования и повышения квалификации сотрудников, но не предоставляются на регулярной основе существующими коммерческими или государственными структурами. Таким образом, деловые ассоциации могут смягчать последствия провалов рынка.

В работе [Govorun et al., 2016] рассматриваются условия, при которых оперирующие в России компании предпочитают реализовывать свои лоббистские предпочтения через посредников (через свое членство в бизнес-ассоциациях). Показано, что интенсивность использования непрямого лоббирования возрастает в регионах с большей политической конкуренцией. Более того, в таких регионах местные политики оказываются более восприимчивы к лоббистским усилиям бизнес-ассоциаций, выражающих более широкие бизнес-интересы, по сравнению с ассоциациями, представляющими интересы какого-то одного отдельного сектора.

В статье [Rochlitz, 2015], которая была подготовлена в рамках того же исследовательского проекта, что и данная работа, выделены три набора услуг, которые АИБ в России обычно оказывают своим членам. Предоставляя поддержку и информационные услуги компаниям-членам, бизнес-

⁵ Объединение немецких фирм, занимающихся предпринимательской деятельностью в России, основанное в 1995 г., в 2007 г. преобразовано в Российско-германскую внешнеторговую палату (АНК).

ассоциации играют важную роль в повышении общего благосостояния. Однако АИБ, похоже, не играют существенной роли в традиционном лоббировании – их попытки повлиять на законодательство и регулирование в стране не слишком заметны и по большей части носят «оборонительный» характер, т.е. предпринимаются в основном для предотвращения введения новых противоречивых регулятивных изменений. Более того, авторы обнаружили, что в текущей политической ситуации в России даже для крупнейших иностранных бизнес-ассоциаций стало крайне сложно продвигать коллективные интересы своих членов.

3. Методология и данные

Исследование основано на качественном анализе содержания 27 углубленных интервью, проведенных в 2015–2016 гг. В серии интервью приняли участие руководители 19 ассоциаций иностранного бизнеса в Москве или их ведущие представители, а также представители Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ), Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) и Международного совета по сотрудничеству и инвестициям (МССИ) при РСПП и государственных органов, отвечавших за сотрудничество с иностранными инвесторами на различных этапах рассматриваемого в работе периода (начиная с 1990-х годов и до настоящего времени).

Интервью, проведенные в деловых объединениях, были посвящены организации деятельности ассоциаций, механизмам координации деятельности входящих в них фирм, моделям взаимодействия ассоциаций с государственными органами в России и странах происхождения, с другими бизнес-объединениями, а также реакции фирм на международные санкции. Интервью, проведенные с представителями КСИИ, МССИ и государственных структур, касались различных каналов взаимодействия иностранного бизнеса с государством в России, включая оценку сравнительной интенсивности таких контактов в различные периоды за последние 25 лет.

На основе ряда параметров и характеристик, выделенных по результатам интервью, а также открытых данных об этих ассоциациях мы провели анализ моделей и форматов взаимодействия иностранных ассоциаций с входящими в них компаниями и с российскими государственными структурами.

В исследовании были рассмотрены ассоциации бизнеса, представляющего различные регионы мира: преобладающая часть объединений – это ассоциации стран Западной и Северной Европы (Германия, Италия, Франция, Великобритания, Финляндия, Норвегия и Европейский союз в целом). Также в выборке был представлен бизнес стран Азии (Китай, Япония, Республика Корея, Индия), Северной Америки (США и Канада), Восточной Европы (Польша, Словения, Чехия) и Ближнего Востока (Турция, Израиль).

Большая часть национальных деловых ассоциаций, которые рассматриваются в данном исследовании, появились в России с началом рыночных реформ, хотя ряд ассоциаций имеют довольно длительную историю, например, Российско-британская торговая палата была основана и начала свою деятельность в России в 1916 г. В некоторых случаях ассоциация меняла организационную форму, переходя от формата клуба или союза к форме палаты или деловой ассоциации, как в случае Российско-германской внешнеторговой палаты, Американской торговой палаты или Канадской деловой ассоциации.

Ассоциации разнообразны как по размеру членской базы, так и по численности аппарата, являющейся косвенной характеристикой институциональной мощности организации. Крупнейшая из рассмотренных ассоциаций – Китайский комитет по содействию международной торговле – имеет в своем составе около 4000 членов⁶. Численность остальных ассоциаций колеблется от 30 в Словенско-русском клубе предпринимателей до более 850 фирм в Российско-германской внешнеторговой палате и Финско-российской торговой палате. Средний показатель числа членов ассоциаций с учетом китайской ассоциации составил 545 фирм, а без ее учета – 329. К небольшим (менее 100 членов) ассоциациям помимо словенского клуба относятся также корейская, польская и израильская ассоциации, к крупнейшим (более 500 членов) – ассоциации бизнеса ЕС, Великобритании, США, а также упомянутые выше бизнес-структуры Германии и Финляндии. Также к довольно крупным объединениям (300–400 членов) можно отнести ассоциации Италии и Франции.

Тем не менее большая членская база не всегда подразумевает наличие крупного аппарата в ассоциации: наибольшим числом сотрудников располагают ассоциации Германии, Франции и ЕС (от 40 до 100 человек), в то время как самый маленький аппарат (менее пяти человек) – у ассо-

⁶ Членство в ассоциации является обязательным для китайских компаний, ведущих бизнес в России.

циаций бизнеса из Турции, Чехии, Индии, Норвегии, Словении и Израиля. В то же время в аппарате крупных ассоциаций фирм из Великобритании и Китая работают, соответственно, 9 и 8 человек, среднее же число сотрудников ассоциаций, включенных в наш анализ – 16 человек.

4. Механизмы и факторы, влияющие на эффективность взаимодействия иностранного бизнеса с государством в России

В качестве каналов, которые иностранный бизнес использует для взаимодействия с государственными органами в России, мы рассматриваем Консультативный совет по иностранным инвестициям (КСИИ) и ассоциации иностранного бизнеса (АИБ). Кроме того, существенную роль играет взаимодействие между иностранными фирмами и отечественным бизнесом, поэтому мы также включили в анализ такой канал, как Международный совет по сотрудничеству и инвестициям (МССИ) при РСПП. Процессы активного развития этих каналов приходились на различные периоды времени на протяжении последних 25 лет. К важнейшим факторам, влияющим на различия в их эффективности, относятся соответствующие характеристики федерального правительства и его позиция по отношению к диалогу с иностранным бизнесом. Поэтому прежде чем перейти к описанию основных каналов и форматов диалога ИФ с государством в России (подраздел 4.2) и сравнительному анализу их эффективности (подраздел 4.3), мы рассматриваем процесс эволюции ключевых характеристик федерального правительства как главного контрагента по диалогу для ИФ (подраздел 4.1).

4.1. Политический контекст взаимоотношений иностранного бизнеса с российским правительством

За последние двадцать пять лет организация государственно-частного диалога (ГЧД) с иностранными инвесторами в России прошла через несколько этапов своего развития. Будучи двусторонним процессом, диалог между иностранным бизнесом и государством не может быть реализован без его поддержки обеими сторонами. Наш анализ показал, что важнейшим фактором, влияющим на выбор иностранными фирмами в России тех или иных форматов коллективных действий и взаимодействия

с российскими властными структурами, так же как и на эффективность этих форматов, является готовность и способность правительства слушать и слышать голос иностранного бизнеса, взаимодействовать с ИФ на основе общих приоритетов развития рыночных институтов и экономики страны. Другим ключевым фактором в данном процессе является способность национального правительства влиять на местные институты, его административная и институциональная мощьность в части реализации принятых им решений в сфере улучшения инвестиционного климата в широком смысле. В табл. 1 мы выделяем основные этапы в эволюции государственно-частного диалога с иностранными инвесторами в России.

С начала 1990-х годов российское правительство было ориентировано на интеграцию российской экономики в глобальный рынок, привлечение иностранных инвесторов в экономику страны, институциональную модернизацию и либеральное реформирование, в том числе с применением опыта и знаний иностранных инвесторов, заимствованием зарубежного опыта. Несмотря на общую ясность приоритетов в развитии экономики, слабость правительства, его низкая способность реализовывать принятые решения крайне затрудняла практическое воплощение одобренных реформ, а также подрывала эффективность диалога с иностранным бизнесом.

Усиление федерального правительства с начала 2000-х годов при сохранении его ориентации на интеграцию России в глобальный рынок и проведение либеральных реформ сделало возможным ускорение в реализации рыночных и институциональных преобразований. При этом в первой половине 2000-х годов правительство концентрировало свои усилия на улучшении общих (рамочных) условий для развития бизнеса на федеральном уровне, ограничивая региональную автономию.

Начиная с середины 2000-х годов фокус правительства в области экономической стратегии сместился на поддержку «точек роста» в экономике и принятие соответствующих точечных решений. В этот период значительно выросла эффективность диалога российского правительства с иностранным бизнесом в целях улучшения инвестиционного и институционального климата. Особенно отчетливо эффект взаимовыгодного взаимодействия с иностранными инвесторами на основе ГЧД проявился во второй половине 2000-х годов, когда правительство начало активно использовать опыт ИФ, в том числе для реализации промышленной политики. В то же время иностранные инвесторы получали явные (фор-

мальные и неформальные) регуляционные предпочтения по сравнению с российскими компаниями, прежде всего в части защиты прав собственности.

Таблица 1. Основные этапы в эволюции ключевых характеристик правительства РФ, влияющих на эволюцию механизмов государственно-частного диалога с иностранными инвесторами в России, 1991–2016 гг.

Этап	Характер приоритетов экономической политики правительства	Институциональная мощьность правительства по реализации принятых решений
1990-е гг.	Общий настрой на рыночную либерализацию, интеграцию в глобальный рынок	Очень низкая
Начало 2000-х гг.	Сохранение ориентации на либеральные реформы с интеграцией экономики РФ в глобальный рынок, но с концентрацией реформаторских усилий на федеральном уровне и на улучшении общих (рамочных) условий для развития бизнеса	Укрепившиеся институты федерального правительства, в целом ориентированного на рыночные реформы, но при этом ограничивающего региональную автономию
Середина – вторая половина 2000-х гг.	Ориентация на привлечение иностранных инвесторов, в том числе для реализации приоритетов промышленной политики. Явные предпочтения для иностранных фирм в части защиты прав собственности	Сильное федеральное правительство, склонное скорее принимать точечные стратегические решения в сфере экономического развития (сформулированные в логике поддержки «точек роста» в экономике)
2009–2012 гг.	Смещение акцентов на стимулирование российских инвестиций и улучшение условий ведения бизнеса в регионах при сохранении общей ориентации на интеграцию в глобальные рынки	Сильное федеральное правительство. Вместе с тем явное признание невозможности дальнейших улучшений инвестиционного климата только усилиями федерального центра
2013–...	Отсутствие единых политических приоритетов при сохраняющейся ориентации на глобальную интеграцию в экономическом блоке правительства и тенденции к самоизоляции, идущей от силового блока	Внутренний раскол в правительстве – с расхождением приоритетов экономического и силового блоков – привел к заметному снижению его институциональной мощьности

Следующий этап (2009–2012 гг.) характеризовался смещением приоритетов в деятельности российского правительства после кризиса 2008–2009 гг.: если в начале и середине 2000-х годов оно уделяло большее внимание защите интересов иностранного бизнеса, то после кризиса фо-

кус сместился на общие проблемы делового климата, особенно актуальные для среднего российского бизнеса. В частности, можно отметить усилия по ограничению рейдерства, снижению технических барьеров для ведения бизнеса. Кроме того, правительство начало активно поощрять усилия по улучшению инвестиционного климата в конкретных регионах. Несмотря на то что федеральное правительство в данный период сохраняло высокую институциональную мощность, прежде всего за счет авторитета В.В. Путина как премьер-министра, власти стали откровенно признавать исчерпание возможностей улучшить инвестиционный климат только усилиями федерального центра.

В 2012 г. стало заметным смещение центра принятия решений в области экономической политики от правительства к администрации президента, прежде всего, в части согласования ключевых решений, а после 2013 г. – к Совету Безопасности. На фоне резкого ухудшения отношений с Западом после событий на Украине в российских элитах начал формироваться внутренний идеологический раскол относительно приоритетов дальнейшего развития страны, особенно проявившийся в разногласиях между экономическим и силовым блоками в правительстве. Сохраняющаяся ориентация экономического блока на глобальную интеграцию вошла в противоречие с тенденцией к самоизоляции, идущей от силового блока, в результате чего правительство оказалось неспособно выработать единую повестку экономического развития. Соответствующим образом изменилось отношение властей к иностранным инвесторам. В частности, в последнее время иностранный бизнес во многом потерял свои привилегии в сфере защиты прав собственности. По данным доклада РСПП⁷ от марта 2016 г., оценки текущих изменений делового климата у иностранных респондентов были заметно более пессимистичными, чем у российских.

Отмечая важность роли и позиции правительства в государственно-частном диалоге с иностранным бизнесом, нужно подчеркнуть, что для реализации эффективного диалога со стороны правительства обязательно сочетание определенных условий. С одной стороны, это способность правительства претворять в жизнь собственную экономическую политику и реформы и влиять на институты, обладание административной мощностью: ведь при слабом правительстве даже в условиях активного диалога с иностранным бизнесом принятые решения не смогут успешно

⁷ РСПП. Доклад «О состоянии делового климата в России в 2015 г.». Москва, март 2016 г.

пройти стадию практической реализации. С другой стороны, у правительства и местных элит должно быть четкое видение приоритетов развития экономики страны, так как без понимания общей стратегии развития даже при сильном правительстве невозможно сформулировать прагматическую повестку для выстраивания диалога с иностранным бизнесом.

4.2. Основные каналы взаимодействия иностранного бизнеса с российскими властями

Консультативный совет по иностранным инвестициям (КСИИ)

КСИИ был основан в 1994 г. российским правительством совместно с представителями иностранного бизнеса в целях улучшения инвестиционного климата в России. Ключевой задачей совета было объявлено содействие в формировании и развитии благоприятного инвестиционного климата на основе мирового опыта и опыта международных компаний, работающих в России. Председателем Совета является председатель правительства РФ, заместителем председателя Совета – министр экономического развития РФ. Совет формируется из руководителей иностранных компаний, инвестирующих в экономику России, международных организаций и иных организаций, активно участвующих в формировании благоприятного инвестиционного климата и активизации инвестиционных процессов в экономике страны. С начала деятельности КСИИ функции его секретариата выполняет компания Ernst & Young⁸. Поскольку работа КСИИ организуется правительством, расходы членов совета по финансированию его работы сводятся к организации функционирования рабочих групп, если компании принимают в них участие.

В 2016 г. в состав КСИИ входили 54 компании и организации, для 12 из них страной происхождения являются США. Необходимо отметить также преобладание в составе КСИИ западных компаний, хотя представительство азиатских фирм в 2016 г. увеличилось до 7 – наряду с тремя японскими, индийской и сингапурской компаниями в КСИИ вошли две корейские фирмы (Samsung Electronics и Hyundai Heavy Industries).

⁸ Компания Ernst & Young традиционно выполняет эту функцию поддержки диалога правительства с крупными иностранными инвесторами во многих развивающихся странах.

Помимо компаний – членов КСИИ в заседаниях Совета по приглашению его председателя могут принимать участие представители федеральных и региональных органов исполнительной власти РФ, а также представители экспертных и научных организаций. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год (как правило, в третий понедельник октября).

Повседневная работа в КСИИ ведется в формате рабочих групп, которые состоят из руководителей компаний – членов КСИИ и руководителей профильных министерств и ведомств. В течение года они проводят регулярные встречи и разрабатывают подробные рекомендации с внесением предложений по совершенствованию нормативной базы РФ. На основе рекомендаций формируются поручения правительства основным министерствам и ведомствам, исполнение которых в дальнейшем отслеживается аппаратом правительства.

В целом работу КСИИ можно разделить на два основных блока. Первое направление – это разработка норм и регламентов методического и технического характера в области административного регулирования, совершенствования налогового, таможенного, финансового законодательства и т.п. Второе направление заключается в выработке рекомендаций стратегического характера по вопросам развития секторов экономики и регионов России. При этом задачи в рамках обоих направлений и общая программа деятельности КСИИ определяются правительством.

Полезность КСИИ для компаний-членов заключается, во-первых, в возможности прямого диалога с первыми лицами государства для донесения и получения важной информации, а во-вторых, в получении дополнительного канала и контактов для решения конкретных вопросов и лоббирования интересов компаний.

Ассоциации иностранного бизнеса (АИБ)

Как уже отмечалось в разделе 2, иностранные деловые ассоциации, рассматриваемые в данном исследовании, чрезвычайно разнообразны как по истории возникновения, так и по размеру и институциональной мощности. Размер аппарата и масштаб деятельности ассоциации связан с набором функций, которые она выполняет. Разнообразие деятельности организации влечет за собой потребность в более широком аппарате. На основе анализа данных из открытых источников и интервью с представителями и руководителями АИБ мы выделили три группы основных

услуг, предоставляемых ассоциациями своим членам: лоббирование; предоставление деловых услуг; информационный обмен и формирование сетей (networking). Для членов АИБ последняя функция представляется наиболее важной [Rochlitz, 2015].

Лоббирование как одна из функций ассоциации официально заявляется небольшим числом АИБ, преимущественно теми, которые на долгосрочной основе продвигают коллективные интересы своих компаний и могут повлиять на ситуацию на рынке, в законодательной сфере и т.п. Необходимой институциональной мощностью для системного лоббирования в том или ином виде, по нашему мнению, обладают только четыре из рассмотренных нами АИБ – немецкая, европейская, американская и, до определенной степени, британская. Последняя не занимается лоббированием в классическом понимании, а скорее выполняет двустороннюю информационно-коммуникативную функцию, поддерживая активные деловые связи с государственными агентствами. Эти же ассоциации (за исключением британской) имеют доступ к российским контактам на самом высоком государственном уровне. Несистемным лоббированием – продвижением интересов некоторых компаний, решением конкретных проблем своих членов, возникающих в их отношениях с государственными структурами, – занимается почти половина ассоциаций; в то же время около трети АИБ в нашей выборке совсем не занимаются лоббированием.

Большинство ассоциаций предоставляет своим членам платные и/или бесплатные услуги аналитического характера, в частности информирует о состоянии и тенденциях на российском рынке, изменениях в законодательстве, таможенном, налоговом регулировании, консультирует по различным вопросам, вплоть до помощи в разработке бизнес-проекта. Более половины деловых объединений оказывает входящим в них фирмам техническую поддержку, в частности в вопросах оформления виз и разрешений на работу. И разумеется, любая ассоциация рассматривает в качестве своей важной функции формирование сетей контактов для своих членов, содействие обмену информацией и облегчение межфирменных контактов.

Информационная функция, а также функция расширения контактов своих членов эффективно реализуются АИБ посредством проведения различных мероприятий. По результатам анализа можно довольно четко выделить АИБ, которые наиболее активно проводят разнообразные мероприятия для своих членов, это преимущественно ассоциации предпринимателей из Европы и Северной Америки.

Подробная информация о ключевых функциях, уровне контактов и других характеристиках АИБ, рассматриваемых в нашем исследовании, представлена в табл. 2.

Подавляющее большинство ассоциаций финансируется за счет членских взносов, размер которых зависит от размера компании или ее статуса, который также предполагает различия в пакетах доступных услуг, предоставляемых ассоциациями. Нижняя граница размера членских взносов находится в пределах от 20 до 1500 долл. в год, верхняя – от 10 до 20 тыс. долл. в год, однако такие взносы обычно платят лишь наиболее крупные компании. Помимо членских взносов многие ассоциации (в нашей выборке таковых восемь) оказывают платные услуги своим членам, и данный источник финансирования для некоторых АИБ является основным. Некоторые АИБ также получают субсидии национальных правительств, а также спонсорское финансирование, в частности на проведение конкретных мероприятий.

Одной из наиболее заметных и важных для последующего анализа характеристик АИБ стала степень национальной однородности состава членов ассоциации. Так, ассоциации можно разделить на национальные (или закрытые, включающие только компании страны происхождения) и смешанные (открытые для членства не только национальных, но и российских компаний). Из рассмотренных ассоциаций почти 3/5 представляли открытые ассоциации. Можно заметить, что национальные ассоциации, т.е. закрытые для членства российских фирм и компаний из третьих стран, в основном представлены объединениями фирм из стран Азии, Ближнего Востока, Центральной и Восточной Европы (за исключением Словенско-русского клуба предпринимателей). Исключение составил Российско-израильский деловой совет – в данном случае ассоциация представляет собой одну из двух «зеркальных» частей, каждая из них включает в себя только компании из своей страны. Таким образом, в Российско-израильский деловой совет входят только российские фирмы, ведущие деятельность в Израиле или с израильскими партнерами в России. Также нужно отметить, что в последнее время Индийский бизнес-альянс открыл возможность ассоциированного членства для неиндийских фирм.

Практически все ассоциации предпринимателей из стран Западной Европы и Северной Америки имеют смешанный состав, однако баланс российских и национальных компаний в их составе неодинаков. Так, например, в Российско-британской торговой палате и Итало-российской

Таблица 2. Характеристики иностранных деловых ассоциаций, действующих в России

Название бизнес-ассоциации	Открытость для российских компаний	Связь с государственными структурами страны происхождения	Инициатива создания	Ключевая функция	Характер лоббирования
Ассоциация европейского бизнеса	Открытая	Средняя	Бизнес-сообщество	Лоббирование	Системное
Китайский комитет по содействию международной торговле	Закрытая	Тесная	Правительственные структуры	Информационный обмен	Несистемное
Российско-германская внешнеторговая палата	Открытая	Тесная	Бизнес-сообщество	Лоббирование	Системное
Итало-российская торговая палата	Открытая	Слабая	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Нет
Японский бизнес-клуб в Москве	Закрытая	Средняя	Бизнес-сообщество	Информационный обмен	Нет
Японская ассоциация торговли с Россией и новыми независимыми государствами (РОТОВО)	Закрытая	Тесная	Правительственные структуры		
Турецкая конфедерация бизнесменов и промышленников	Закрытая	Слабая	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Несистемное
Польский бизнес-клуб	Закрытая	Средняя	Бизнес-сообщество	Информационный обмен	Нет
Американская торговая палата в России	Открытая	Средняя	Бизнес-сообщество	Лоббирование	Системное
Российско-британская торговая палата	Открытая	Слабая	Бизнес-сообщество	Информационный обмен	Нет

Название бизнес-ассоциации	Открытость для российских компаний	Связь с государственными структурами страны происхождения	Инициатива создания	Ключевая функция	Характер лоббирования
Франко-российская торгово-промышленная палата	Открытая	Слабая	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Несистемное
Корейское агентство содействия торговле и инвестициям / Корейская торговая палата	Закрытая	Тесная	Правительственные структуры	Деловые услуги	Нет
Финско-российская торговая палата	Открытая	Тесная	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Несистемное
Чешско-среднеазиатская торговая палата	Закрытая	Средняя	Бизнес-сообщество	Информационный обмен	Нет
Индийский бизнес-альянс	Закрытая	Слабая	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Несистемное
Российско-израильский деловой совет*	Российская	Слабая	Бизнес-сообщество	Информационный обмен	Несистемное
Норвежско-российская торговая палата	Открытая	Тесная	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Нет
Канадская деловая ассоциация в России и Евразии	Открытая	Слабая	Бизнес-сообщество	Деловые услуги	Несистемное
Словенско-русский клуб предпринимателей	Открытая	Средняя	Бизнес-сообщество	Информационный обмен	Нет

Источник: анализ авторов на основе проведенных интервью.

* Данная структура представляет собой российскую часть двусторонней торговой палаты.

торговой палате соотношение более или менее равное, в то время как в Российско-германской внешнеторговой палате, Норвежско-российской торговой палате, Финско-российской торговой палате, Американской торговой палате в России российские компании в меньшинстве. Интересен в этом отношении случай Франко-российской торгово-промышленной палаты, в составе которой количественно преобладают французские фирмы, однако российский бизнес представлен крупнейшими компаниями, имеющими значительное влияние на работу палаты. Отдельно стоит отметить Норвежско-российскую торговую палату: хотя формально она является двусторонней организацией, однако центральный офис находится в Норвегии, в то время как в России существует только представительство ассоциации с одним сотрудником.

В случае создания ассоциации по инициативе национального правительства очевидно, что связь такой АИБ с правительственными структурами будет достаточно тесной. В большинстве таких случаев ассоциация получает регулярное финансирование от государственной структуры, с которой аффилирована, и фактически является частью государственного аппарата. К примеру, половина бюджета Японской ассоциации торговли с Россией и новыми независимыми государствами (РОТОВО) формируется за счет финансирования Министерства экономики, торговли и промышленности Японии. При этом Японский бизнес-клуб, хотя и представляет собой клубную организацию, не имеющую государственного финансирования, тесно взаимодействует с РОТОВО.

Также определенным индикатором тесноты связей с властями страны происхождения служит активная организационно-техническая поддержка, оказываемая ассоциации правительственными структурами как, например, в случае Польского бизнес-клуба, который проводит большинство своих мероприятий на базе посольства Польши в Москве.

Некоторые ассоциации, такие как Американская торговая палата в России, Ассоциация европейского бизнеса, Российско-германская внешнеторговая палата, будучи организациями, возникшими по инициативе бизнеса, активно поддерживают тесные связи с правительственными структурами в своих странах, а также активно лоббируют свои национальные правительства. Другие, напротив, сосредоточены на обслуживании предпринимательских интересов своих членов и не так активны в контактах со своими национальными правительствами. К последним прежде всего относятся Итало-российская и Российско-британская торговые палаты.

4.3. Эволюция моделей взаимодействия иностранного бизнеса с государством в России

Каждый из описанных выше механизмов, используемых ИФ в России для взаимодействия с российскими властными структурами, имеет свои преимущества и недостатки, которые проявляются на фоне изменений в институциональной и политической среде.

В табл. 3 представлены результаты анализа развития государственно-частного диалога с иностранными инвесторами в России за последние 25 лет. Выделены этапы эволюции механизмов диалога, которые соответствуют этапам в развитии ключевых (с точки зрения становления ГЧД) характеристик российского правительства, описанных в табл. 1. Эти этапы различаются как по организационным возможностям основных структур иностранного бизнеса, так и по степени интереса российского правительства к использованию таких возможностей.

Первый этап пришелся на 1990-е годы, когда в России начали появляться иностранные инвесторы, привлеченные ресурсами и перспективами развития нового рынка. Они приходили на совершенно неизвестный им рынок, который характеризовался не только незнакомой культурой, языком и регулированием, но и неразвитыми институтами, несовершенной конкуренцией, наличием высоких барьеров доступа и коррупцией.

Как и в других странах, на первом этапе входа иностранного бизнеса на российский рынок наиболее заметными были крупные компании, которые в стремлении получить поддержку и предпочтительные условия для деятельности в условиях неблагоприятной среды искали контактов в высших структурах российской власти. В свою очередь, правительство было заинтересовано как в поступлении иностранных инвестиций в экономику страны, так и в трансфере опыта и знаний зарубежных компаний в области улучшения институциональной среды и инвестиционного климата. Все это создало предпосылки для возникновения КСИИ.

Несмотря на общий настрой на рыночную либерализацию и интеграцию в глобальный рынок, институциональная мощь российского правительства в 90-е годы была очень низкой. Поэтому на практике КСИИ имел весьма ограниченные возможности влияния на улучшение инвестиционного климата, а также не мог выступать эффективным механизмом защиты интересов иностранного бизнеса. В то же время в условиях слабого правительства крупные компании имели возможность оказывать значительное влияние на формирование повестки работы КСИИ.

Таблица 3. Характеристики основных этапов в развитии структур, созданных для поддержки государственно-частного диалога с иностранными инвесторами в России

Этап	КСИИ	АИБ	Взаимодействие структур ИФ с российскими бизнес-структурами
1990-е гг.	Площадка при правительстве для диалога с крупным иностранным бизнесом, возникшая скорее по инициативе крупных западных компаний (с повесткой, которая преимущественно формировалась компаниями). В условиях слабого правительства КСИИ имел ограниченные возможности повлиять на инвестиционный климат. Вместе с тем КСИИ был важен как дополнительный механизм для реализации «индивидуальных стратегий» отдельных фирм	Возникают в 1990-е в основном снизу – как процесс самоорганизации иностранных фирм, пришедших в Россию. В основном имеют ограниченную поддержку своих правительств	Очень ограниченное взаимодействие между АИБ и российскими бизнес-структурами
Начало 2000-х годов	Усиление интереса правительства (правительство М. Касянова) к КСИИ как к источнику экспертизы проектов правительственных решений; возникновение внятного запроса со стороны правительства на улучшение инвестиционного климата	АИБ не очень интересны как партнер для правительства: в силу ограниченного числа членов у АИБ нет достаточной институциональной мощности для реализации долгосрочных партнерских программ, важных для правительства (например, внедрение технических стандартов, развитие локализации производства и т.д.)	Иностранные фирмы входят в российские БА, но скорее для получения информации. Свои проблемы они предпочитают решать через КСИИ и АИБ, в т.ч. из-за наличия в этот период явных (хотя и неформальных) предпочтений для иностранных фирм (в частности, в плане защиты прав собственности)

Этап	КСИИ	АИБ	Взаимодействие структур ИФ с российскими бизнес-структурами
Середина – вторая половина 2000-х гг.	КСИИ как площадка, через которую в процесс взаимодействия с правительством включались новые крупные игроки (например, автопроизводители) и на которой вырабатывались базовые условия для крупных инвестиционных проектов (например, промышленная сборка)	Рост инвестиционного интереса к России, рост числа постоянных присутствующих фирм-инвесторов приводят к расширению членской базы и повышению институциональной мощности АИБ. Интенсификация их контактов с федеральными ведомствами и регионами	Появление МССИ (в конце периода) как площадки, созданной по инициативе российского бизнеса (РСИП) и отчасти альтернативной КСИИ
2009–2012 гг.	Правительство в целом начинает больше слушать российский бизнес и при этом фокусироваться на общих проблемах делового климата (без предпочтений для иностранцев); происходит формирование соответствующего запроса на экспертизу к КСИИ	АИБ активны, в особенности на уровне регионов; также они много делают для расширения взаимодействия между своими членами	Расширение взаимодействия между иностранными фирмами и российскими бизнес-партнерами
2013–2016 гг.	Эффективность КСИИ как площадки для диалога снижается, так как основные проблемы инвестиционного климата перемещаются в политическую плоскость и на их обсуждение наложено «табу» (так как КСИИ – это площадка при правительстве)	АИБ (как структуры, не связанные в явном виде политическими ограничениями) могут высказываться по политическим проблемам и их влиянию на экономику. Но в контексте политического «разворота» и напряжения в отношениях с Западом власти неохотно идут на диалог; это создает стимулы к расширению кооперации АИБ друг с другом, а также с российским бизнесом	Усиление спроса на МССИ как площадку для диалога АИБ друг с другом и с российским бизнесом – в целях выработки совместной прагматической повестки

Источник: анализ авторов.

Между тем российский рынок привлекал не только крупные компании: средние и мелкие иностранные фирмы также начали активно входить на российский рынок. В начале своей деятельности они сталкивались с теми же проблемами совершенно незнакомой новой среды, что и крупные иностранные фирмы, однако в отличие от последних не имели возможностей выхода на российские властные структуры и часто становились объектами регуляционного и коррупционного давления. Для решения своих проблем средние и мелкие фирмы опирались на контакты и обмен опытом с соотечественниками, создавая национальные ассоциации, а также взаимодействуя с другими иностранными и местными компаниями. Так иностранный бизнес начал формировать параллельный механизм коллективной защиты своих интересов и взаимодействия с государством – ассоциации иностранного бизнеса. Бизнес-ассоциации также служили и служат важным источником информации и инструментом проникновения на рынок на начальном этапе деятельности иностранных фирм в России, в свою очередь стимулируя приток иностранных инвестиций в страну.

Большинство ассоциаций в 90-е годы образовались в результате предпринимательской инициативы в формате бизнес-клубов и на начальном этапе не получали или получали весьма ограниченную политическую поддержку от своих национальных правительств. Дальнейший механизм развития ассоциаций иностранного бизнеса складывался по-разному: например, AmCham установила тесные контакты и получила политическую поддержку американского правительства, в то время как британская и итальянская палаты оставались независимыми от национальных правительственных структур. Однако, несмотря на активные процессы формирования, в 1990-е годы ассоциации иностранного бизнеса в России оставались достаточно слабым институтом. Это происходило в силу слишком высоких рисков ведения бизнеса в России (что ограничивало круг фирм – потенциальных членов и снижало институциональную мощность АИБ в логике аргументов Doner, Schneider [Doner, Schneider, 2000]), а также в силу общей слабости правительства РФ, которая снижала эффективность любых попыток взаимодействия с властями и лоббирования коллективных интересов иностранного бизнеса даже со стороны крупных АИБ.

Среди действующих в России на сегодняшний день АИБ своей институциональной мощностью и эффективностью коммуникаций выделяется немецкая ассоциация. Формирование сильной структуры Союза немецкой экономики в РФ (впоследствии – Российско-германская внеш-

неторговая палата) было обусловлено рядом фактором, в том числе активным приходом в Россию большого количества немецких фирм на фоне расширения внешнеполитических отношений двух государств и развития внешнеторговых связей, наличием среди них большого количества малых и средних фирм, которые были заинтересованы в получении информации о специфике российского рынка и особенностях условий работы в РФ, а также активной поддержкой структуры по линии Министерства иностранных дел Германии.

Вставка 1. Российско-германская внешнеторговая палата

Среди АИБ, действующих в России, ассоциация немецких компаний выделяется своей институциональной мощностью и эффективностью коммуникаций. Первоначально немецкий бизнес был представлен в России двумя параллельными организациями: в 1993 г. состоялось открытие официального Представительства немецкой экономики в России, которое было учреждено на базе специального двустороннего межправительственного соглашения и финансировалось в рамках федеральной программы поддержки внешнеэкономической деятельности немецких компаний Федеральным министерством экономики и энергетики Германии (BMWi), а в 1995 г. по инициативе бизнес-сообщества возникла ассоциация немецких фирм — Союз немецкой экономики в России. После внесения изменений в соответствующее российское законодательство на базе Союза и Представительства в конце 2007 г. была создана единая организация — Германо-Российская внешнеторговая палата (Deutsch-Russische Auslandshandelskammer, АНК).

Создание Представительства немецкой экономики в России происходило в рамках традиционного для правительства ФРГ подхода к продвижению интересов немецких фирм (прежде всего мелких и средних) на внешних рынках. В основе этого подхода лежит а) обязательное (в соответствии с федеральным законом) членство всех немецких компаний в местных торгово-промышленных палатах (ТПП), головной организацией которых является Объединение ТПП Германии (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, ДИНК); б) создание двусторонних внешнеторговых палат во всех странах со сколько-нибудь заметным присутствием немецких компаний; в) оказание значительной финансовой и организационной помощи таким двусторонним внешнеторговым палатам со стороны Федерального министерства экономики (BMWi) через центральную ТПП. В частности, немецкая АИБ в России получает субсидию федерального министерства через ДИНК в размере около 2 млн евро в год (при общем бюджете организации порядка 10 млн евро в год). Это позволяет АИБ иметь около 100 постоянных сотрудников, включая филиалы и сеть уполномоченных представителей в регионах России, и успешно осуществлять разнообразные функции.

Эти качественные различия в деятельности ассоциации немецкого бизнеса в РФ имеют не только институциональные (связанные с уникальностью немецкой системы господдержки экспорта), но и исторические корни. История торговых отношений России и Германии насчитывает более 800 лет, немецкий бизнес также традиционно имел особые отношения с СССР. К середине 1990-х годов немецкие фирмы были самыми многочисленными среди иностранных компаний в России. Сейчас их зарегистрировано около 6000, из них примерно 850 — члены АНК. В 1990-е годы немецкие инвестиции в Россию получили мощную политическую поддержку за счет хороших личных отношений на уровне Ельцин — Коль. Союз немецкой экономики быстро приобрел нетипичное для других АИБ влияние, поскольку выгодно отличался размером членской базы, бюджетом и статусом (так как дополнительно опирался на поддержку Представительства немецкой экономики в России).

С самого начала своей деятельности Союз выделялся среди других АИБ в России еще и за счет личного фактора — активной позиции его многолетнего председателя Андреа фон Кнооп, которой удалось выстроить эффективную систему личных контактов с ключевыми фигурами российского правительства, а также российских бизнес-организаций, включая ТПП и РСПП. Под ее руководством Союзу уже в 1990-е годы удавалось, в сотрудничестве с КСИИ и другими бизнес-структурами, проводить успешные лоббистские кампании по внесению изменений в действующее законодательство (например, в Закон об иностранных инвестициях), а также оказывать помощь своим отдельным членам в случаях нарушений их прав.

Российские фирмы смогли вступать в члены Союза с начала 2000-х.

Второй этап развития государственно-частного диалога с иностранным бизнесом в России датируется началом 2000х гг. Он характеризуется активизацией с обеих сторон процесса взаимодействия: консолидацией интересов иностранного бизнеса и возникновением внятного запроса со стороны государства на улучшение инвестиционного климата.

Повышение активности и эффективности КСИИ произошло в начале 2000-х годов с приходом сильного правительства, когда со стороны последнего возник интерес к крупным международным компаниям как источнику экспертизы проектов правительственных программ и предложений. В этот период КСИИ активно работал над реформированием регуляторной среды, таможенного и налогового законодательства в соответствии с приоритетами программы реформ правительства. Период начала и середины 2000-х годов можно назвать наиболее успешным и активным периодом функционирования КСИИ и пиком его влияния на процесс изменений в регуляторной и институциональной среде в России. КСИИ также активно взаимодействовал с РСПП и крупнейшими АИБ,

к примеру, с Ассоциацией европейского бизнеса и Американской палатой, встречи с которыми проходили дважды в год.

Кроме того, на данном этапе в рамках КСИИ на основе глобальной экспертизы его членов началась разработка базовых условий для запуска крупных инвестиционных проектов, в частности по промышленной сборке, которые в середине 2000-х годов активизировали приход в Россию крупнейших иностранных автопроизводителей. Для иностранных компаний был создан фактически, хотя и неформально, преференциальный режим в плане защиты прав собственности.

В отличие от КСИИ, приближенного к правительственным структурам и состоящего из крупнейших международных корпораций, большинство ассоциаций иностранного бизнеса в этот период в силу небольшого числа членов обладали весьма ограниченной институциональной мощностью. Их укрепление шло с запозданием относительно КСИИ. Поэтому в этот период правительство в меньшей степени интересовалось АИБ в качестве партнеров для реализации важных программ. Однако на данном этапе ускорился важный процесс кооперации ИФ с российскими партнерами по вопросам лоббирования и GR посредством развития практики членства иностранных фирм в российских бизнес-ассоциациях. Хотя иностранные фирмы, как правило, преследовали при этом прежде всего цель получения дополнительной информации и установления новых контактов, данный процесс заложил основу для нового формата взаимодействия иностранных компаний с российскими властями в кооперации с российским бизнесом.

Одним из механизмов адаптации иностранных компаний к условиям работы в России стала практика найма российских граждан в качестве руководителей их российских филиалов. Фактически эта тенденция стала проявляться еще в конце 1990-х годов, но активизировалась в начале 2000-х. Причем в этом отношении западные компании (ЕС, США, Канада) заметно отличаются от восточноазиатских (японских, корейских, и т.д.), у которых такая кадровая политика не получила широкого распространения. Именно наличие российских менеджеров заметно облегчает ИФ налаживание и эффективное поддерживание контактов с РСПП, региональными властями и др.

На третьем этапе (середина и вторая половина 2000-х годов) повышение цен на нефть и заметное расширение внутреннего рынка начиная с 2004 г. обусловили значительное ускорение притока иностранных инвестиций в Россию, включая инвестиции среднего бизнеса. На конец

2005 г. объем накопленных в российской экономике прямых зарубежных инвестиций достигал примерно 50 млрд долл., и этот объем удвоился за последующие два года⁹. Для этих новых игроков был недоступен формат КСИИ, но они также нуждались в доступе к информации и каналах обмена опытом работы на российском рынке. Это способствовало расширению членской базы АИБ и возрастанию их институциональной мощности.

Активизировались и контакты АИБ с федеральными ведомствами и регионами, по крайней мере, крупнейшие иностранные деловые ассоциации стали восприниматься российскими властями как самостоятельные и привлекательные партнеры по диалогу.

При этом с учетом усиления правительства и повышения общей институциональной мощности деловых ассоциаций сравнительная эффективность деятельности АИБ стала в большей степени зависеть от дополнительных факторов, таких как открытость ассоциаций к членству российских компаний и теснота их связей с национальным правительством. Те АИБ, которые были открыты для членства российских компаний, смогли предоставить больше возможностей для своих членов и более эффективно лоббировать их интересы, чем закрытые по национальному признаку ассоциации.

Второй фактор – интенсивность связей с национальным правительством – может, как показала практика, оказывать как стимулирующее, так и сдерживающее влияние на эффективность деятельности ассоциаций. С одной стороны, ассоциации, наладившие тесное взаимодействие с национальными властными структурами, способны более эффективно представлять интересы своих членов, включая лоббирование. Однако, с другой стороны, как, например, в случае ассоциаций из азиатских стран, которые фактически являются частью их государственного аппарата, интеграция с властями ограничивает эффективность АИБ, поскольку лишает их статуса самостоятельного игрока.

Организации, возникшие исключительно как бизнес-структуры, никак не связанные с национальными органами власти (такие как Итальянская или Британская торговая палаты), бюрократически не ограничены в своей деловой и политической активности, однако их политический вес оказывается невелик.

Как показывает наш анализ, оптимальным представляется комбинированный вариант, когда ассоциация, сформированная по инициативе

⁹ По данным службы государственной статистики ЕМИСС.

сильного бизнес-сообщества и не являющаяся частью государственного аппарата, имеет активные и тесные партнерские связи со своим национальным правительством. Такой вариант реализован Российско-германской внешнеторговой палатой, Ассоциацией европейского бизнеса, а также Американской торговой палатой.

Вставка 2. Проект дуального профобразования Российско-германской внешнеторговой палаты

На сегодняшний день активная деятельность АНК способствует появлению экстерналий и дополнительному созданию общественных благ в экономике РФ, в частности за счет ускоренного развития системы дуального профессионального образования. Данный проект (VETnet), который активно продвигает немецкая палата, реализуется в целевых регионах России с 2014 г. при поддержке Федерального министерства образования и научных исследований ФРГ в тесном сотрудничестве с российскими федеральными и региональными институтами, ТПП и образовательными учреждениями. Цель проекта заключается во внедрении элементов и модулей системы дуального профобразования (сочетание теоретической подготовки в учебном учреждении и практики на предприятии) при обучении рабочим специальностям на основе координации в работе учреждений системы профобразования и немецких производственных предприятий, действующих в России.

В рамках развития форм взаимодействия иностранного бизнеса с российскими партнерами в конце этого периода возникает еще один формат – Международный совет по сотрудничеству и инвестициям (МССИ) при РСПП. Изначально МССИ формировался как площадка для координации позиций иностранных инвесторов и АИБ между собой и с российскими партнерами. Одной из причин для этого было то, что АИБ не были приглашены к участию в работе КСИИ.

Вставка 3. Международный совет по сотрудничеству и инвестициям (МССИ)

МССИ был основан в 2008 г. РСПП как площадка для диалога с иностранным бизнесом. В работе МССИ принимают участие ведущие зарубежные инвесторы в российскую экономику, иностранные бизнес-ассоциации и торгово-промышленные палаты.

В качестве основных задач МСИИ провозглашены координация действий российских и иностранных участников рынка по улучшению условий для ведения бизнеса в России и оказание содействия российским компаниям в осу-

ществлении их инвестиционной и торговой деятельности за рубежом. Для иностранных инвесторов МССИ выступает в качестве постоянно действующей площадки, позволяющей вырабатывать консолидированное решение и доводить свою позицию до правительства России, что расширяет возможности иностранных компаний по отстаиванию своих позиций в диалоге с правительством России.

Возглавляет МССИ президент РСПП А.Н.Шохин, сопредседателями МССИ являются руководитель Комитета РСПП по международному сотрудничеству В.Ф.Вексельберг, а также президент Американской торговой палаты в России, председатель правления Ассоциации европейского бизнеса в Российской Федерации, руководитель Японского бизнес-клуба, председатель Российско-германской внешнеторговой палаты, генеральный директор Французской ТПП в России.

Заседания проводятся не менее трех раз в год и зачастую приурочены к крупным международным экономическим мероприятиям и форумам, проходящим в России с участием иностранных компаний. Деятельность МССИ обеспечивается и поддерживается РСПП, членских взносов в Совете нет, хотя спонсирование конкретных мероприятий компаниями-членами практикуется.

Несмотря на то что характер деятельности КСИИ и МССИ обладает рядом схожих черт, существуют принципиальные отличия, которые позволяют говорить о том, что эти консультативные органы дополняют друг друга, а не являются альтернативными. Прежде всего МССИ, в отличие от КСИИ, не имеет прямого доступа к первым лицам в правительстве и обладает значительно меньшей институциональной мощью.

Однако в отличие от КСИИ, в заседаниях которого принимают участие руководители глобальных офисов компаний, в МССИ представлены руководители иностранных ассоциаций и российских представительств компаний, которые постоянно работают в России, лучше понимают местную ситуацию и поэтому могут более конкретно и детализированно сформулировать запросы, которые возникают в процессе их работы. Кроме того, МССИ является зонтичной структурой, представляющей интересы иностранных бизнес-ассоциаций, что позволяет ей более полно учитывать интересы среднего бизнеса, а не только крупных компаний. Будучи инициативой бизнеса, МССИ может более своевременно реагировать на изменения делового климата в стране и геополитической обстановки в целом: заседания МССИ в целях выработки коллективной позиции и донесении ее до правительства собираются по инициативе и запросу представителей иностранного бизнес-сообщества по мере возникновения тех или иных вызовов. К тому же организационная принадлежность к РСПП позволяет МССИ вырабатывать согласованную позицию, разделяемую не только иностранным, но и российским бизнесом.

Интересным моментом деятельности МССИ является различие в активности западных и восточных компаний. По словам представителя МССИ, работа Совета «очень вестернизирована», американские и европейские компании более активны и инициативны, в то время как представители бизнеса из стран Азии предпочитают пассивно участвовать в мероприятиях МССИ, не заявляя свою позицию открыто. В связи с этим Совет сейчас старается интегрировать в работу не только японские и китайские, но также турецкие, индийские, вьетнамские и другие компании, заинтересованные в сотрудничестве, чтобы расширить их представительство в работе МССИ.

На четвертом этапе (2009–2012 гг.) активность и влияние КСИИ снизились по нескольким причинам. Во-первых, свою роль сыграл личностный фактор: в аппарате правительства и Министерстве экономического развития в ходе кадровых перестановок почти одновременно сменились чиновники, курировавшие КСИИ, после чего для выстраивания эффективных коммуникаций с новыми людьми КСИИ понадобился адаптационный период.

Во-вторых, произошло изменение политического запроса со стороны правительства, которое начало обращать больше внимания на потребности российского бизнеса – включая инициативы по ограничению силового давления на бизнес, упрощению условий ведения бизнеса и т.д. КСИИ, представляющий интересы крупных иностранных компаний, оказался в каком-то смысле на периферии новой повестки. В 2009 г. также произошло изменение формата КСИИ: были сформированы рабочие группы по отраслевым и функциональным направлениям, работа в рамках групп концентрируется преимущественно на вопросах технического регулирования.

Что касается иностранных деловых ассоциаций, то на этом этапе они сохраняли свою активность и пытались наращивать контакты, прежде всего на уровне регионов. Кроме того, характерной чертой этого периода стало значительное расширение взаимодействия между иностранными фирмами и российскими бизнес-партнерами.

На пятом, текущем, этапе (2013–2016 гг.) мы можем наблюдать эволюцию ролей КСИИ и бизнес-ассоциаций – параллельно развивавшихся форматов взаимодействия иностранного бизнеса с государством, которые в разных условиях становятся более или менее эффективными.

Результативность работы КСИИ в настоящих условиях не может быть оценена однозначно. С одной стороны, механизм разработки технических

регламентов и совершенствования регулирования в рамках КСИИ по-прежнему функционирует. С другой стороны, статус КСИИ как консультативного органа при правительстве делает практически невозможным для иностранных компаний обсуждение наиболее актуальных для бизнеса тем политического характера в рамках данной площадки. Косвенное подтверждение этому – низкая активность участия членов Совета в ежегодных встречах с премьер-министром в 2014 и 2015 гг.¹⁰ Несмотря на отсутствие видимых улучшений политического фона, ощущение общей стабилизации экономической ситуации, возникшее у иностранных инвесторов в 2016 г., создало почву для возобновления интереса к российскому рынку и к контактам с российскими властями. Позитивные тенденции в работе КСИИ отмечают и в Министерстве экономического развития РФ. По словам заместителя директора Департамента инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства Владислава Бармичева, если «в 2014 г. была определенная настороженность», то рекордное количество участников встречи членов Совета с премьером в 2016 г. (36 компаний) говорит о том, что «иностранные инвесторы проявляют интерес», более того, механизм КСИИ «активно работает и дает результат»¹¹.

В то же время АИБ оказались более гибкими структурами, способными формировать и озвучивать коллективную позицию ИФ по наиболее актуальным для бизнеса вопросам в период политических осложнений [Markus, 2012]. Тем не менее в контексте политического «разворота» России и ухудшения отношений с западными странами иностранные деловые ассоциации больше не воспринимаются федеральным правительством как интересный партнер для диалога, что создает для них стимулы к формированию более широкой коалиции в поддержку улучшения инвестиционного климата, включающей российских игроков (РСПП, АСИ). И в этом вопросе фактор открытости отдельных ассоциаций дает им дополнительное сравнительное преимущество. Кроме того, в нынешних политических условиях более существенное влияние на эффективность АИБ оказывает теснота их связей со своими национальными правительствами, что обуславливает размер пространства для политического маневра, имеющегося в распоряжении АИБ.

В результате отмеченных неблагоприятных изменений произошла реактивизация такой альтернативной площадки для взаимодействия, как

¹⁰ РБК. Медведев впервые с 2014 г. соберет почти всех инвесторов. 26.09.2016.

¹¹ Из интервью с В.О. Бармичевым от 15.12.2016.

МССИ. Причем спрос на МССИ возник не только как на инструмент согласования коллективной позиции иностранного бизнеса, но и для выработки совместной с российским бизнесом прагматической повестки действий.

В целом история взаимодействия государства с иностранным бизнесом в России по каждому из рассмотренных каналов характеризуется наличием примеров успешной совместной работы. Основные примеры успехов в деятельности КСИИ относятся к периоду начала и середины 2000-х годов. Во-первых, несомненно, значителен вклад КСИИ в разработку регулятивных реформ таможенного и налогового законодательства в начале 2000-х годов. Кроме того, благодаря активному участию КСИИ были разработаны специальный режим и условия для крупных инвестиционных проектов, которые начиная с 2005 г. способствовали активизации притока инвестиций в строительство сборочных предприятий в автомобильном секторе (в частности, устанавливались льготные условия ввоза компонентов и материалов, но при этом повышались пошлины на импорт готовых автомобилей).

Одним из примеров успешного взаимодействия АИБ с российскими властными структурами является опыт сотрудничества Российско-британской торговой палаты (РБТП) с Роскомнадзором по поводу организации исполнения ФЗ «О персональных данных»¹², который требует, чтобы все персональные данные российских граждан хранились в России. Механизм реализации этого закона не был достаточно проработан законодательными органами и, соответственно, не был до конца понятен регулятору в лице Роскомнадзора. В этих условиях Британская палата на протяжении двух лет проводила регулярные консультации с чиновниками Роскомнадзора, делясь международным опытом своих членов и давая обратную связь по применению данного закона на практике.

При активном участии РБТП, а также других АИБ в 2016 г. был реализован ряд проектов на базе МССИ. От имени РСПП были подготовлены поправки в закон об иностранных агентах¹³, под действие которого в его первоначальном варианте подпадали бы все иностранные деловые

¹² Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 N 152-ФЗ (действующая редакция, 2016).

¹³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 г. №121-ФЗ (редакция 2016).

ассоциации. Кроме того, были проведены рабочие встречи и подготовлены предложения в Минкомсвязи по вопросам, связанным с новыми законодательными требованиями, касающимися локализации программного обеспечения, используемого в России, который затрагивает интересы множества ИФ в России. Инициатором решения данного вопроса в рамках МССИ выступила Ассоциация европейского бизнеса, хотя ассоциация имеет самостоятельную возможность для прямых контактов с кабинетом министров. Таким образом, АИБ используют как индивидуальные, так и коллективные каналы взаимодействия с государственными органами для решения возникающих в их деятельности вопросов.

5. Обсуждение: роль и сравнительная эффективность различных каналов, обеспечивающих диалог правительства с иностранными компаниями

Основные организации, обеспечивающие реализацию коллективных действий иностранного бизнеса, возникли в России в 1990-е годы, прежде всего как реакция на неудовлетворительное состояние инвестиционного климата. В случае Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ) это была инициатива крупных западных инвесторов и работающих на них международных консультантов, которые таким образом пытались сформировать канал «высокого уровня» для решения проблем, с которыми они сталкивались в российской реальности. Дополнительную роль в создании КСИИ сыграло наличие определенного политического запроса на увеличение притока иностранных инвестиций и улучшение имиджа страны в глазах иностранного бизнеса, но объективно в условиях России того времени это не было серьезным приоритетом правительственной политики, так как правительству приходилось концентрироваться на иных, гораздо более краткосрочных задачах. КСИИ является структурой, созданной правительством, и поэтому эффективной в той мере, в какой политическая повестка, связанная с привлечением ПИИ и глобальной интеграцией, остается актуальной для правительства. Другой важной особенностью КСИИ является его ориентация на интересы крупных компаний.

Параллельно с развитием КСИИ в России с 1990-х годов шло активное формирование ассоциаций иностранного бизнеса (АИБ) как инструмента входа на рынок для новых игроков, прежде всего средних по размеру компаний, и поддержки на начальном этапе их деятельности на российском рынке.

Укрепление коллективных механизмов бизнес-лоббирования можно рассматривать в качестве одного из факторов увеличения притока ПИИ в Россию в период после 2000 г. Однако важно отметить, что результативность бизнес-лоббирования в этот период возросла благодаря двум параллельным процессам: с одной стороны, новые коллективные бизнес-структуры смогли эффективно консолидировать и сформулировать запрос иностранного бизнеса на реформирование инвестиционного климата, с другой – государство не только становилось более открытым к этому запросу, но также более эффективно (особенно в сравнении с 1990-ми годами) задействовало свой административный ресурс по его практической реализации.

Роль национальных АИБ, даже самых мощных, в процессе реформирования инвестиционного климата в масштабах страны остается относительно незначительной по сравнению с РСПП и КСИИ. Скорее, они выступают поставщиком отдельных конкретных предложений (для структур с более мощным лоббистским ресурсом. Вместе с тем многие АИБ успешно помогают решать конкретным компаниям важные для них вопросы на региональном уровне.

Хотя организационные принципы действующих в России АИБ заметно различаются между собой, их общей чертой является полная автономия и независимость от систематического вмешательства со стороны российских правительственных организаций. Вместе с тем наблюдаются существенные различия между разными АИБ в приоритетах и организации их деятельности. Эти различия частично связаны с институциональными различиями между странами их происхождения, в частности с особенностями их бизнес-культур. Так, АИБ заметно отличаются по степени их автономии и тесноте повседневных связей со своими национальными правительствами. Для АИБ из восточноазиатских стран (Китай, Япония, Корея) характерна низкая степень автономии. Для АИБ из западных стран можно говорить о разной интенсивности их взаимодействия со своими правительствами – от достаточно плотного (Германия, США, ЕС/АЕБ) до практически полного его отсутствия (Италия, Великобритания).

Кроме того, важным фактором эффективности АИБ является ее открытость для членства российских фирм. Как показал наш анализ, АИБ, которые имеют смешанный состав – прежде всего ассоциации европейских и американских фирм, – имеют гораздо больше возможностей для выстраивания горизонтальных связей и коалиций, в том числе с российским бизнесом, а также характеризуются большей активностью и более широким масштабом деятельности. В то же время ассоциации, представляющие бизнес стран Азии, Восточной Европы и Ближнего Востока, преимущественно являются закрытыми, мононациональными по составу членов, что сужает их возможности для эффективной работы.

Роль АИБ в общем процессе диалога между правительством и бизнесом в России динамично изменялась на протяжении двух последних десятилетий под влиянием разнообразных факторов. Влияние АИБ варьировало от совсем незначительного в 1990-е годы до существенного расширения их возможностей в 2000-е годы (особенно с середины 2000-х), с последующим ограниченным влиянием на федеральном уровне при сохранении и даже расширении для АИБ возможностей в регионах. Позитивная динамика в период 2000–2008 гг., в частности, связана с расширением присутствия в России иностранных компаний среднего размера, для которых АИБ являются более важным каналом лоббирования (в отличие от крупнейших компаний, представленных в КСИИ).

После 2014 г. для функционирования АИБ возникла принципиально новая ситуация, принеся дополнительные ограничения эффективности их деятельности, но вместе с тем создавшая для них ряд новых возможностей, связанных с блокировкой других традиционных каналов диалога бизнеса с правительством. Дистанцированность многих АИБ от национальных правительственных структур объективно повысила их роль в диалоге с российскими органами власти после 2014 г.

Наш анализ подтвердил результаты предыдущих исследований в том, что крупные иностранные компании реализуют в России портфельные GR-стратегии, сочетая прямые контакты с представителями власти с непрямыми, через различных посредников, включая бизнес-ассоциации. При этом ведущие иностранные компании на сегодняшний день действуют в России во многом как российские производители и участвуют в работе чисто российских бизнес-организаций, например РСПП.

Наши интервью не выявили систематических примеров «вредного» лоббирования (лоббирования специальных (узких) интересов небольшого числа фирм) со стороны иностранных компаний и их структур. Дей-

ствуя в своих частных (но при этом долгосрочных) интересах, представители иностранного бизнеса, работающего в России, оказывают позитивное влияние на улучшение общих условий хозяйствования инвестиционного климата, в частности на снижение административных барьеров, для всех типов бизнеса. Это позитивное долгосрочное влияние особенно заметно на фоне в среднем более «коротких» лоббистских стратегий российских компаний.

Вместе с тем процесс государственно-частного диалога (ГЧД) в целом, и в частности с иностранными инвесторами, работает в России относительно хорошо для решения узких технических вопросов¹⁴, особенно в секторах, которые находятся за пределами понятия «стратегические отрасли»¹⁵. Среди правительственных чиновников отмечается устойчивый интерес к изменению нормативной базы с учетом имеющегося международного опыта, особенно в период после кризиса 2009 г. В период до 2014 г. министерства и ведомства охотно шли на диалог с иностранными компаниями и АИБ в ситуациях, когда они сталкивались с необходимостью реализовывать политическое решение, которое потенциально могло оказаться достаточно конфликтным и создать репутационные риски для его исполнителей.

Нужно учесть при этом, что простое обновление технических норм и правил требует в России непропорционально больших усилий со стороны бизнес-сообщества. Это связано во многом с тем, что в России (в отличие от большинства стран Восточной Европы) для подобных реформ нет формального «институционального якоря» в виде нормативной базы ОЭСР или ЕС. Россия идет трудным собственным путем поштучного реформирования советских норм, технических условий и стандартов, преодолевая в каждом конкретном случае барьеры, связанные с локальными интересами сохранения status quo.

В литературе указывается на принципиальное различие в функциях бизнес-ассоциаций (сконцентрированных на улучшении условий хозяйствования для своих членов) и бизнес-советов высокого уровня, которые часто называются leadership groups и фокус которых направлен прежде

¹⁴ Таких как, например, введение электронного документооборота при оформлении ветеринарных документов или снижение действующих нормативов по сбросу загрязняющих веществ в сети водоотведения с учетом практической реализуемости этих нормативов.

¹⁵ Например, отмечается наличие дополнительных препятствий для многих инновационных нововведений в сфере разведки и добычи полезных ископаемых.

всего на решение вопросов, связанных с развитием страны присутствия компаний – включая вопросы конкурентоспособности, защиты окружающей среды и справедливого распределения выгод от эксплуатации природных ресурсов [Nelson, 2014]. В России, по сути, в настоящее время отсутствуют объективные условия для функционирования организации 2-го типа, поскольку они заведомо требуют гораздо большей вовлеченности и обязательств (commitment) со стороны правительства. КСИИ, который до середины 2000-х годов в целом играл роль такой структуры, в условиях изменившихся приоритетов российского правительства вряд ли может теперь считаться leadership council, несмотря на то, что члены КСИИ по-прежнему приглашаются на встречи с премьер-министром.

Среди принципов построения эффективного ГЧД на высоком политическом уровне в литературе регулярно выделяется необходимость включения в структуры типа КСИИ ограниченного числа участников и одновременно обеспечения широкого представительства бизнеса [Pinaud, 2007; Schneider, 2010]. Это очевидное противоречие в требованиях предлагается решать за счет включения в советы высокого уровня представителей бизнес-ассоциаций, а не только крупных компаний. В организации российского КСИИ это предложение пока не нашло отражения.

Еще одним общим принципом организации деятельности структур типа КСИИ является наличие развитой системы мониторинга и оценки, которая включает в себя публично объявляемые конкретные и измеряемые цели соответствующей деятельности и сроки их достижения, а также общедоступность результатов по их достижению [Pinaud, 2007]. В КСИИ имеется отлаженная система мониторинга исполнения принятых решений, координируемая МЭРТ, но мы не можем сказать, что она в полной мере является публичной. В МССИ пока нет сложившегося механизма отслеживания результатов своей деятельности. По нашему мнению, эта площадка пока больше сфокусирована на развитии самого процесса диалога, чем на достижении конкретных результатов своих усилий.

Кроме того, для дальнейшего укрепления КСИИ может оказаться полезным учет других уроков из соответствующего международного опыта. В частности, проведенный МБРР (2009) анализ практического опыта реализации Всемирным банком инициатив по поддержке государственно-частного диалога в 30 странах выявил следующие факторы, которые способствуют повышению эффективности ГЧД на высоком уровне [World Bank, 2009]. На наш взгляд, все эти факторы в различной степени оста-

ются актуальными для потенциального роста результативности операций КСИИ в России:

- Наличие у правительства политической воли к проведению радикальных реформ инвестиционного климата.
- Секретариат как «двигатель» процесса – секретариат Совета должен иметь сильный административный и аналитический потенциал для поддержки ГЧД.
- Наличие хороших операционных процедур, в частности для планирования деятельности Совета, документирования и отчетности – процедуры являются более важными, чем конкретный состав участников и формальные рамки мандата ГЧД.
- Оценка эффективности деятельности – регулярное проведение оценки формального воздействия (impact assessment) ГЧД.
- Реалистичный учет имеющегося административного потенциала правительства (implementation capacity) – не обещать сделать слишком много в слишком короткие сроки.
- Полная интеграция региональных реформ в повестки дня ГЧД на национальном уровне.
- Наличие сильной коммуникационной стратегии – Совет должен располагать адекватными возможностями для эффективного информирования бизнес-сообщества о своих планах и достижениях.

К концу 2000-х годов деятельность АИБ по лоббированию улучшений в условиях хозяйствования стала достаточно хорошо координироваться с соответствующими усилиями российских компаний и бизнес-организаций. Коллективные действия АИБ по укреплению такой координации получили организационное оформление с созданием МССИ – неформальной площадки, расширяющей возможности организаций иностранного бизнеса в части сотрудничества с РСПП. Открытость действующих в России отдельных национальных АИБ к членству российских компаний облегчает процесс координации, повышает интегрированность этих ассоциаций в процесс ГЧД и в целом расширяет возможности для их эффективной работы.

Развитые механизмы контактов и взаимодействия между структурами российского и иностранного бизнеса могут служить подтверждением определенной согласованности приоритетов между лоббистскими программами различных организаций, сокращая тем самым риски получения односторонних преимуществ для тех или иных конкретных групп компаний.

Еще одним положительным моментом расширения взаимодействия между АИБ и российскими бизнес-ассоциациями является то, что такое сотрудничество способствует дополнительному переносу необходимых навыков и опыта в российские организации, ускоряет их организационное развитие (capacity building), что, в свою очередь, благотворно влияет на общее качество ГЧД в России. АИБ, действующими в России, накоплен значительный позитивный опыт и know-how в сфере современной практики бизнес-лоббирования и самоорганизации бизнеса, который представляет несомненный интерес для соответствующих российских организаций и бизнес-объединений.

Донер и Шнайдер отмечают существенную неоднородность интересов бизнеса в странах со средним уровнем доходов, которая препятствует формированию необходимых широких коалиций, продвигающих повестку модернизации в этих странах [Doner, Schneider, 2016]. Они также указывают на принципиальные различия в интересах местных и иностранных компаний (прежде всего транснациональных корпораций), затрудняющие такое сотрудничество, и обращают внимание на организационную разобщенность бизнеса, из-за которой ТНК, как правило, не участвуют в работе местных бизнес-ассоциаций, а предпочитают решать свои проблемы, используя собственные каналы. Наш анализ сложившихся бизнес-практик иностранных компаний, ведущих бизнес в России, свидетельствует о сравнительно активном участии ИФ в работе российских деловых ассоциаций. Одновременно получила достаточное развитие практика членства российских компаний в АИБ. В этом отношении важно отметить позитивное отличие России от тех стран со средним уровнем доходов, которые рассматривали Донер и Шнайдер: в России наблюдается большая открытость иностранных фирм к кооперации с российскими партнерами и тенденция укрепления связей между российскими и иностранными бизнес-организациями, поощрение взаимного членства.

В целом достигнутые результаты в ходе диалога представителей российского правительства и иностранного бизнеса характеризуются большим числом локальных успехов и конкретных достижений. Но все это происходит в рамках противоречивого общего тренда в изменении базовых характеристик инвестиционного климата. С одной стороны, правительство прилагает много усилий к улучшению технических условий ведения бизнеса и созданию соответствующих стимулов для федеральных ведомств и региональных администраций. Показательным в этом отношении является заметный прогресс России в рейтинге Doing Business.

С другой стороны, резкое ухудшение отношений России с США и Евро-союзом с 2014 г. и непредсказуемость внешнеполитических решений российского руководства порождают неопределенность для инвесторов и сводят на нет эти позитивные сдвиги.

Ключевые ограничения дальнейшего улучшения бизнес-климата в России носят политический, а не технический характер, и поэтому не могут быть решены в рамках нынешней практики реализации ГЧД. Для более эффективного использования сложившихся на сегодняшний день механизмов ГЧД (которые, несомненно, обладают значительным потенциалом) нужен другой набор политических приоритетов и другой уровень политической воли внутри правительства в части реализации этих приоритетов. В частности, первоочередной задачей для правительства (а точнее, для правящей элиты) является выработка единого представления о приоритетах развития страны, которое было бы сформулировано в ясных для бизнеса терминах. В связи с этим недавний рост активности АИБ (в кооперации с РСПП/МССИ) следует рассматривать как попытку бизнес-организаций повлиять и ускорить формирование этих приоритетов, а также как призыв к политикам восстановить прагматический характер диалога с бизнесом.

6. Выводы и предложения

Наша общая оценка организации и эффективности диалога иностранных инвесторов с представителями государственных органов России противоречива. С одной стороны, с точки зрения иностранных инвесторов, в России сформированы достаточно благоприятные условия для диалога их представителей с ответственными сотрудниками правительства, причем на высоком политическом уровне. В сравнении с другими странами заметно проще доступ к лицам, принимающим решения, и, соответственно, интенсивность диалога между структурами бизнеса и правительства является высокой. Существующая система организации ГЧД характеризуется многоканальностью – сложились параллельные лоббистские структуры, в деятельности которых регулярное сотрудничество сочетается с элементами здоровой конкуренции. С другой стороны, в целом продуктивность/результативность процесса ГЧД остается пока сравнительно низкой, поскольку в существующей политической обстановке пра-

вительство не способно обсуждать и решать центральные проблемы, волнующие инвесторов.

В основе выявленного противоречия лежит существенная неоднородность российского правительства, его разделение на два блока с существенно разными приоритетами – «гражданский» (включая основные экономические ведомства) и «силовой» (включая спецслужбы, армию и ведомства, отвечающие за внешнеполитические отношения)¹⁶. Если первый блок преимущественно был и остается ориентирован на интеграцию России в глобальный рынок, то второй блок исходит из иных внешнеполитических установок. Соответственно, первый блок демонстрирует готовность к широкому диалогу с иностранными инвесторами (подчас даже в большей мере, чем это наблюдается в других странах). В то же время второй блок традиционно рассматривает любое иностранное влияние как потенциальную угрозу и при этом остается предельно закрытым. Действия представителей второго блока в течение всего периода правления В. Путина создавали негативные эффекты для инвестиционного климата (здесь достаточно вспомнить «дело ЮКОСа» и многочисленные прецеденты силового давления на бизнес). Тем не менее вплоть до 2013–2014 гг. они скорее воспринимались инвесторами как элемент российского «странового риска». В последние 2–3 года ситуация изменилась в том смысле, что «силовой» блок стал абсолютно доминировать в процессе выработки и принятия властями стратегических решений. При этом экономические последствия этих решений часто вообще не принимались во внимание¹⁷.

Несмотря на это принципиальное ограничение, можно утверждать, что диалог правительства с представителями иностранного бизнеса определенно способствует улучшению инвестиционного климата, прежде всего в части изменения нормативной базы, ее модернизации и приведения в соответствие с нормами экономик стран ОЭСР.

Общее снижение эффективности механизмов и каналов взаимодействия в рамках ГЧД в 2014–2015 гг. сказалось по-разному на разных организациях. На статусе и роли КСИИ нынешняя ситуация отразилась в

¹⁶ О противоречиях между «силовиками» и «либералами» внутри российской политической элиты см. работы Yakovlev [2014; 2016], а также статьи Malle [2013, 2016].

¹⁷ Достаточно сослаться на признание первого замминистра финансов Татьяны Нестеренко, что «Минфин не спрашивали, во сколько обойдется решение по Крыму» (см. <http://www.forbes.ru/forbes-woman/karera/281919-minfin-ne-sprashivali-vo-skolko-oboidetsyareshenie-po-krymu>).

наибольшей степени. Эффективность КСИИ фундаментально зависит от желания и готовности правительства конструктивно сотрудничать с иностранными инвесторами. В начале и середине 2000-х годов у властей была конкретная повестка для стратегического взаимодействия с иностранными инвесторами, что быстро повысило эффективность функционирования КСИИ в тот период. В 2014–2015 гг. приоритеты высшего российского руководства сместились в иные области и возможности КСИИ сузились.

В этих кризисных условиях АИБ оказались более устойчивыми и, соответственно, более эффективными, поскольку они менее зависят от глобальных политических ограничений, они более гибкие и в большей мере интегрированы в местный социально-экономический контекст. При этом степень гибкости АИБ в новых условиях во многом зависит от того, насколько ассоциация связана с правительственными структурами своей страны и насколько она способна при этом сохранять конструктивный диалог с ними. В более выгодном положении в данном случае оказываются АИБ, менее зависимые от своих национальных правительств.

В качестве своей основной антикризисной стратегии АИБ интенсифицировали усилия по выстраиванию различных коалиций на всех (местном, региональном, отраслевом) уровнях. В этом процессе наиболее успешными оказались АИБ, которые открыты к членству местных компаний. Один из практических выводов из нашего анализа состоит в том, что АИБ оказывается эффективным инструментом бизнес-дипломатии, особенно в условиях кризиса и неопределенности в межправительственных отношениях, и тем самым способствует стабилизации международных экономических отношений. В связи с этим прямая и косвенная поддержка «своих» АИБ, действующих на основных зарубежных рынках, должна являться одним из приоритетов для национальных правительств.

Еще один вывод из нашего анализа состоит в том, что российским правительством пока недоиспользуются возможности диалога с АИБ, действующими в России. Понятно, что с точки зрения властей административно проще и политически выгоднее организовать и поддерживать диалог с представителями крупнейших иностранных компаний. Представляется, что в долгосрочном плане налаживание эффективного сотрудничества с представителями бизнес-ассоциаций может оказаться, по крайней мере, не менее полезным. АИБ, особенно в той мере, в какой они отражают интересы среднего бизнеса, принципиально заинтересованы в улучшении инвестиционного климата в стране присутствия,

что делает их надежным стратегическим партнером правительства, ориентированного на соответствующие реформы.

Главное препятствие для инвестиций в России сейчас – это общая неопределенность, отсутствие видения будущего у лиц, отвечающих за инвестиционные решения. Как показывает опыт других стран, процесс выработки этого видения обычно происходит через коллективный диалог представителей ключевых социальных групп, в ходе которого приходит общее понимание относительно будущего направления развития и необходимых изменений в правилах игры. В России в настоящее время начинают возникать контакты между игроками, которые думают о новой модели экономического развития страны. В рамках этого процесса возможно появление новых коалиций в поддержку модернизации, в том числе дальнейшее укрепление партнерств, включающих организации российского и иностранного бизнеса. Укрепление таких бизнес-коалиций увеличивает шансы на появление в будущем новой повестки для диалога между бизнесом и властями, для более заинтересованного отношения властей к возможностям ГЧД. В то же время и со стороны властей, прежде всего силового блока, начали появляться признаки понимания необходимости поиска новой модели экономического роста, стимулированные ухудшением экономической ситуации и падением цен на нефть в конце 2015 г.

Основной позитивный вывод из нашего исследования состоит в том, что хотя принципиальные вопросы инвестиционного климата пока не решаются, в России идет накопление важных институциональных изменений, которые не очень заметны на макроуровне. Происходит институциональное развитие, *capacity building*, в сфере выстраивания и развития коалиций, горизонтальных связей на основе укрепления диалога и структур, его обеспечивающих. Это заметно на уровне контактов *business-to-business*, *business-to-regions*, а также между представителями бизнеса с отдельными наиболее адекватными людьми в госаппарате.

Литература

Amsden, A.H. 2009. Nationality of Firm Ownership in Developing Countries: Who Should “Crowd Out” Whom in Imperfect Markets?” In Mario Cimoli, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz (ed.), *Industrial Policy and Development*. Oxford University Press.

Asquer, A. 2011. Reconstructing the Silk Road: The Role of Chambers of Commerce Abroad in the Development of Asian Markets. Paper prepared for the Workshop “Private Sector Organisations and New Approaches to Building Markets in Asia”, Singapore, October 27–28, 2011.

Blumentritt, T. 2003. Foreign subsidiaries’ government affairs activities: The influence of managers and resources. *Business & Society*, 42: 202–233

Cole, M. A., Elliott, R. J. and Fredriksson, P. G. 2006. Endogenous Pollution Havens: Does FDI Influence Environmental Regulations? *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 108: pp. 157–178.

Desbordes, R. and Vauday, J. 2007. The Political Influence of Foreign Firms in Developing Countries. *Economics and Politics*, 19(3): 421–451.

Deng, G. and Kennedy, S. 2010. Big business and industry association lobbying in China: The paradox of contrasting styles. *The China Journal*, 63: 101–125.

Doner, R., Schneider, B.R. 2000. Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others. *Business and Politics*, Vol. 2, No. 3, pp. 261–288.

Doner, R., Schneider, B.R. 2016. The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*.

Govorun A. V., Marques II I., Pyle W. 2016. The political roots of intermediated lobbying: evidence from Russian enterprises and business associations // *Business and Politics*, Vol. 18, No. 4, pp. 395–433.

Hellman, J.S., Jones, G. and Kaufmann, D. 2002. Far from home: Do transnationals import better governance in the transition economies? Working paper. World Bank, Washington, DC. August.

Hui, E.S. and Chan, C.K. 2016. The Influence of Overseas Business Associations on Law-making in China: A Case Study. *The China quarterly*. Jan.

Jacomet, D. 2005. The collective aspect of corporate political strategies: The case of U.S. and European business participation in textile international trade negotiations. *International Studies of Management & Organization*, 35(2): 78–93.

Jensen, N. 2006. Firm-Level Responses to Politics: Political Institutions and the Operations of US Multinationals. Working paper. Paper Presented at the International Political Economy Society Conference

Jia, N. 2014. Are collective political actions and private political actions substitutes or complements? Empirical evidence from China's private sector. *Strategic Management Journal*, 35(2): 292–315.

Hansen, W. and Mitchell, N. 2001. Globalization or national capitalism: Large firms, national strategies and political activities. *Business and Politics*, 3: 5–19.

Hansen, W.L., Mitchell, N.J., and Drope, J.M. 2005. The logic of private and collective action. *American Journal of Political Science*, 49(1): 150–167.

Holtbrügge, D. and Puck, J. 2009. Stakeholder Networks of Foreign Investors in Russia: An empirical study among German firms. *Journal for East European Management Studies*, 14(4): 369–394.

Hillman, A.J., Keim G.D., and Schuler D. 2004. Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 30(6): 837–857.

Hillman, A.J. and Hitt, M. 1999. Corporate political strategy formulation: A model of approach, participation, and strategy decisions. *Academy of Management Review*, 24: 825–842.

Hillman, A.J. and Wan, W.P. 2005. The determinants of MNE subsidiaries' political strategies: Evidence of institutional duality. *Journal of International Business Studies*, 36(3): 322–340.

Hirschman, A.O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press. Cambridge, MA.

Kaplinsky, R. 2000. Globalisation and Unequalisation: What can be learned from value chain analysis. *The Journal of Development Studies*. Dec. 37: 2, 117–146.

Lewis, C.P. 2005. *How the East Was Won: The Impact of Multinational Companies on Eastern Europe and the Former Soviet Union*. New York: Palgrave MacMillan.

Luo, Y. and Zhao, H. 2013. Doing Business in a Transitional Society: Economic Environment and Relational Political Strategy for Multinationals. *Management International Review*, Aug.

Malesky, E.J. 2006. Re-Thinking the Obsolescing Bargain: Do Foreign Investors Really Surrender their Influence over Economic Reform in Transition States. Washington University MNE Working Paper 2–2006.

Malle, S. 2013. State corporatism in Russia. An outline of the main features and problems. CRCE Briefing Paper, January.

Malle, S. 2016. Economic sovereignty. An agenda for Militant Russia. *Russian Journal of Economics*. Volume 2, Issue 2, June 2016, Pages 111–128.

Markus, S. 2012. Secure Property as a Bottom-Up Process Firms, Stakeholders, and Predators in Weak States. *World Politics* 64, No. 2 (April 2012), 242–277.

Meznar, M.B., Nigh, D. 1995. Buffer or bridge? Environmental and organizational determinants of public affairs activities in American firms. *Academy of Management Journal*, 38(4), 975–996.

Mondejar, P. R. and Zhao, P. H. 2013. Antecedents to government relationship building and the institutional contingencies in a transition economy. *Management International Review*, 53(4): 579–605.

Nelson, J. 2014. Innovative Platforms for Public-private Dialogue. The paper presented at the 2014 Brookings Blum Roundtable.

Olarreaga, M. 1999. Endogenous Tariffs in the Presence of Foreign Capital, *Journal of Economic Integration*, vol. 14 no 4: pp. 606–624.

Pinaud, N. 2007. Public-Private Dialogue in Developing Countries. Opportunities and Risks. OECD Development Centre. OECD, Paris.

Pyle, W. 2006. Collective Action and Post-Communist Enterprise: The Economic Logic of Russia's Business Associations. *Europe-Asia Studies*, 58(4): 491–521.

Rochlitz, M. 2016. Collective Action Abroad: How Foreign Investors Organize / NRU Higher School of Economics. Series PS «Political Science». No. WP BRP 32/PS/2016.

Salmi A. and Heikkila K. 2015. Managing Relationships with Public Officials: A Case of Foreign MNCs in Russia. *Industrial Marketing Management*, 49, 22–31.

Schneider, B.R. 2010. Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. In Coen, David, Wyn Grant, and Graham Wilson (Eds.). *The Oxford Handbook of Business and Government*. John Wiley & Sons.

Schneider, B.R. 2010. Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: Cheap Talk, Expensive Exchanges, or Collaborative Learning? IDB working paper series No.167. Washington, DC.

Weymouth, S. 2012. Firm Lobbying and Influence in Developing Countries: A Multilevel Approach. *Business and Politics*, 14 (4), 1–26.

World Bank. 2009. Review of World Bank Group Support to Structured Public-Private Dialogue for Private and Financial Sector Development. Independent Evaluation Group (IEG). Apr.

Yakovlev, A. 2014. Russian modernization: Between the need for new players and the fear of losing control of rent sources // *Journal of Eurasian Studies*. 2014, vol. 5, no 1, p. 10–20.

Yakovlev, A. 2016. What is Russia trying to defend? // *Russian Journal of Economics*, vol. 2, no 2 (June), pp. 146–161.

Zhang, Y., Zhao, W. and Ge, J. 2016. Institutional duality and political strategies of foreign-invested firms in an emerging economy. *Journal of World Business*, vol. 51, iss. 3, April, pp. 451–462.

Препринт WP1/2017/01
Серия WP1
Институциональные проблемы российской экономики

Яковлев Андрей Александрович, Фрейнкман Лев Маркович,
Ершова Нина Владимировна

**Коллективные действия иностранного бизнеса в России:
основные организационные формы,
этапы и факторы их развития**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета

Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 110 экз. Уч.-изд. л. 3,5

Усл. печ. л. 3,3. Заказ № . Изд. № 1998

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»