

Государственный Университет - Высшая Школа Экономики

На правах рукописи

БЫЧКОВА ОЛЬГА ВИКТОРОВНА

УСИЛЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ РЕФОРМ (НА
ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОГО СЕКТОРА ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ)

Специальность 22.00.03 - "Экономическая социология и демография"

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
социологических наук

Москва
2002

Работа выполнена в Государственном Университете - Высшей школе экономики Научный

руководитель - кандидат политических наук, доцент Гельман В.Я.

Официальные оппоненты - доктор исторических наук Перегудов С.П.
доктор социологических наук, профессор
Коломиец В.П.

Ведущая организация - Институт экономики РАН

Защита состоится 24 января 2003 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д
212.048.01 в Государственном Университете - Высшей Школе Экономики по адресу: 101990,
Москва, Мясницкая, д. 20, ауд. 309.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного Университета – Высшей
Школы Экономики

Автореферат разослан « ____ » декабря 2002 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
к.э.н.

Рощина Я.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ¹

Актуальность исследования. Последнее десятилетие в России прошло под знаком "перехода к рынку" и "рыночных реформ". Были проведены экономические преобразования, модифицировались советские социальные институты, появились новые - рыночные структуры. Анализ и оценка результатов этих изменений представляют собой приоритетное направление исследований современной политической экономики и экономической социологии.

Общепризнанными объектами данных исследований являются **"государство"** (организованная монополия на специфические общественные ресурсы - насилие, собственность, деньги (М.Вебер)) и **"рынок"** (система, включающая два института: права собственности и контрактные отношения (Д.Норт)). В течение последнего десятилетия представления об участии государства в процессе рыночного реформирования изменились кардинальным образом - от игнорирования его роли до провозглашения одним из основных агентов строительства рынка. Сегодня тезис о необходимости учитывать "способность государства к преобразованиям" (в частности, способность изолироваться от рыночных агентов, или групп интересов) общепризнан как в научных, так и общественных кругах. Однако данный аргумент является лишь общим знанием и требует более детального рассмотрения для понимания особенности преобразований в постсоветских странах.

В России, где государство всегда выступало основным агентом экономической деятельности общества, проблема изменения форм его взаимодействия с рыночными акторами становится особенно актуальной. Важно понять, какую специфическую роль сыграло государство в развитии современного российского рынка; каким образом изменились его отношения с различными экономическими группами - **"группами интересов"** (группами рыночных акторов/организаций, пытающихся воздействовать на процесс принятия решений в конкретной политико-экономической сфере, но не ставящих целью завоевать власть в этой сфере полностью (Г. Голосов)); привело ли это к формированию "государственного потенциала", или **"способности государства к регулированию"**² (набору определенных ресурсов, необходимых для регулирования рыночной организацией, т.е. возможности государства определять и защищать права собственности, применять законы и осуществлять налогообложение (К.Чаудри)). В диссертации предпринимается попытка определить, как протекал процесс рыночного реформирования; проанализировать способы формирования государственного потенциала;

Автор выражает признательность ИДПО «Европейский Университет в Санкт-Петербурге» за возможность проведения диссертационного исследования и благодарит научного руководителя В.Я.Гельмана и преподавателей факультета политических наук и социологии ЕУСПб Д.Вудраффа, О.В.Хархордина, В.В.Волкова за помощь при написании работы.

² В западной литературе распространено понятие "способность государства" (state capacity) (П.Катценштейн, Т.Скочпол), в отечественной - "потенциал государства" (В.А.Мау, В.Попов). В данной работе эти понятия используются как синонимы.

оценить реформы с позиции утверждения границы между такими важными социальными институтами, как "государство" и "рынок".

Таким образом, актуальность исследования определяется необходимостью изучения российской экономической трансформации и сопутствующих ей изменений – модификации старых и появления новых социальных институтов. Исследование роли государства, его места в экономической системе и формирование новых моделей его взаимодействия с рыночными агентами способствует более полному пониманию текущих политических и экономических преобразований в России. Для того чтобы понять указанные изменения, необходимо проанализировать эволюцию государства и групп интересов, мотивы их действий и способы взаимодействия в конкретной политико-экономической сфере. В представленной работе эта задача достигается путем изучения истории рыночных преобразований и становления политики регулирования в отдельной отрасли российской экономики - секторе телекоммуникаций.³

Выбор этого сектора в качестве объекта исследования объясняется двумя обстоятельствами. Политика реформ в секторе представляет один из наиболее ярких примеров процесса распределения собственности и власти, протекающих в ходе рыночной трансформации. Также этот случай выступает как наглядная иллюстрация процессов "*утраты*" контроля над работой сектора (определением прав собственности, решением финансовых задач и установлением тарифов) и последующей "*консолидации*" государства (восстановление его способности регулировать техническую и финансовую политику в секторе).

Проблема исследования заключается в следующем: каким образом в период экономической трансформации происходило (не)формирование потенциала государства, необходимого для регулирования рынка в секторе телекоммуникаций; к каким результатам привел этот процесс; какие социальные агенты участвовали в этом процессе, и какое влияние оказали на него?

Степень разработанности проблемы. Темы рыночных преобразований и связанной с ними трансформации общества и государства в постсоветской России являются общепризнанными в отечественной экономической социологии. Отметим работы, посвященные анализу общих тенденций рыночных изменений (Т.И.Заславская, В.В.Радаев, Р.В.Рывкина, О.И.Шкаратан) и исследования, анализирующие отдельные аспекты трансформации (Е.В.Авраамова, О.Э.Бессонова, В.Е.Гимпельсон, В.И.Ильин, В.И.Кабалина, З.И.Калугина, С.Г.Кирдина, Н.И.Лапин, М.А.Шабанова). Однако проблема особенностей процесса "государственной консолидации" (отдельных ресурсов государства по отдельным отраслям экономики)

³ В постсоветской России, как и в СССР, сектор телекоммуникаций, или электросвязи, является одной из подотраслей отрасли связи. К отрасли также относятся телеграфная и почтовая связь, сфера информационных технологий. Центральным управляющим органом является Министерство связи РФ (с 2000 г. - Министерство связи и информатизации РФ). Как правило, в каждом регионе России отрасль представлена одним оператором почтовой, телефонной и телеграфной связи. С 1995 г. контрольные пакеты акций региональных телефонных операторов объединяются в единый холдинг ОАО "Связьинвест" (75% акций - государство, 25% - компания "Мастком").

недостаточно освещены в этой отрасли знаний. Можно отменить работы В.В.Волкова, в которых автор предлагает рассматривать российские реформы как процесс "формирования государства" и применяет эту концепцию при описании постсоветской трансформации основного ресурса государства - монополии на насилие.

Многочисленные исследования по проблеме стартовых условий и хода российских преобразований можно также найти в отечественной экономической и политической науке. В работах Л.И.Абалкина, С.Б.Авдашевой, Т.Д.Долгопятовой, А.Е.Городецкого, И.Г.Гуркова, В.А.Мау, В.Попова, В.Л.Тамбовцева, Л.И.Якобсона, А.А.Яковлева анализируются различные аспекты рыночной трансформации в России. Работы Р.И.Капелюшниковой, Ю.В.Латова, Р.М.Нуреева, В.М.Полтеровича, А.Н.Олейника и А.Е.Шаститко посвящены подробному описанию зарождающегося института рынка и особенностей его функционирования в терминах неинституциональных теорий Р.Коуза, О.Уильямсона и Д.Норта. В отечественной политологии наибольший интерес представляют работы А.Ю.Зудина, Я.Ш.Паппэ и С.П.Перегудова, посвященные проблеме влияния "групп интересов" на политику государства.

В западной политической науке среди работ, посвященных формированию власти государства в ходе экономических преобразований, стоит отметить работы Б.Геддеса, П.Катценштейна, С.Краснера, Дж.Мигдала, Э.Пордлингера, К.Поланьи, Т.Скочпол и К.А.Чаудри. Указанные авторы основываются на различном эмпирическом материале, но в конечном итоге приходят к общему выводу о влиянии способностей государства (его автономии от рыночных агентов и способности проводить собственные политические решения) на эффективное функционирование экономической системы.

Современные западные исследователи пытаются осмыслить результаты российского опыта реформирования, отталкиваясь от положений указанных выше работ и представляя реформы как результат "политики извлечения ренты". Большинство этих работ констатируют факт появления "слабого государства" в постсоветской России и выводят из данного тезиса объяснение неудачи проведенных преобразований (М.Макфол, Дж.Хеллман, Г.Джонс и Д.Кауфман). Однако в их работах имеется и существенный методологический изъян. Во многих случаях они не замечают размытости классификации "идеальных типов" государств и самой категории "государства" в условиях трансформирующего общества. отождествляя "государство" с ограниченным набором акторов (президент, правительство, парламент), они представляют процесс реформ как борьбу между четко определенными группами интересов, происходящую на точно выделенных институциональных аренах, где политические решения "государства" являются достоянием победителей борьбы. Вне внимания данных концепций остается вопрос о правомерности выделения подобного "государства" в России 1990-х годов.

Эту проблему пытаются решить другие исследования, которые предлагают рассмотреть историю российской трансформации как процесс "государственной консолидации", в ходе которого происходит формирование "государства" и борьба за установление его "экономической независимости". В частности, Д.Вудрафф применяет схему "консолидации" на примере развития денежной системы и бартерных отношений в постсоветской России. В работе Х.Шрёдера экономическая трансформация представляется двойственным процессом: борьбы различных экономических сил за право установления правил игры на российском рынке и одновременного усиления государства.

Непосредственно связанными с темой нашего исследования являются работы, описывающие проблему "перехода к рынку" и "рыночных реформ" в Восточной Европе и бывшем СССР (Л.И.Абалкин, О.Бланшард, Е.Т.Гайдар, М.Голдман, Д.Липтон, В.А.Мау и др.) Работы А.Шеворского, А.Ослунда, Д.Стиглица и Дж.Хеллмана анализируют результаты реформ с позиции влияния на них отдельных социальных агентов и групп - "проигравших" и "победителей". Дж.Блази, Дж.Джонсон, Й.Эльстер, К.Оффе, М.Райзер, Д.Старк и Л.Бруст указывают на необходимость изучения структурных факторов и влияния стартовых обстоятельств, в которых проводились реформы, на конечные результаты их реализации.

Что касается политики реформ в российском секторе телекоммуникаций, то данный вопрос поднимался довольно редко. Можно упомянуть работы экономистов Э.Вайтлока, Р.Кэмпбелла, Н.Мильчаковой, Е.Рыцаревой и Е.Щульцевой, посвященные описанию постсоветских преобразований в секторе. Однако ни один из указанных авторов не ставил вопрос об изменении роли государства в регулировании данным сектором в этот период. В отечественной политической науке предпринимались попытки рассмотреть поведение государства в этом секторе, но чаще всего они ограничивались одним эпизодом – аукционом 1997 года (И.И.Засурский, Я.Ш.Паппэ и научный коллектив во главе с И.М.Буниным). Однако они упоминают об этом аукционе больше в контексте последующей "банковской войны" и как пример манипуляции российскими СМИ со стороны крупнейших финансовых групп страны и выпускают из виду политику государства в секторе в целом.

Таким образом, в представленной диссертации предпринимается попытка подробного изучения малоисследованной проблемы экономической трансформации в российском секторе телекоммуникаций и сопутствующих ей изменений в государственной политике регулирования телефонными компаниями. Предлагается рассмотреть эти вопросы в рамках междисциплинарного подхода – с позиций экономической теории, политологии и социологии, а также ввести проблему "консолидирующегося государства" в поле интересов отечественной экономической социологии.

Методологические и теоретические основания исследования проблемы. В представленном исследовании использовались теоретические положения работ исторических социологов К.Поланьи, С.Краснера, Т.Скочпол, Ч.Тилли и К.А.Чаудри.

Указанные авторы предлагают следующее определение "**государства**" - система, осуществляющая контроль над деятельностью социальных институтов, акторов и их взаимоотношения, устанавливающая юридические категории ("насилие", "собственность", "деньги") и обеспечивающая их соблюдение на определенной территории или в определенной общественной сфере (М.Вебер, Т. Скочпол, Ч.Тилли). Необходимо особо подчеркнуть разницу понятий "государство" и "правительство": понятие "государство" намного шире, чем "правительство". Оно включает систему насилия и управления, бюрократическую иерархию, законодательную базу, которые "структурируют отношения не только между гражданским обществом и правительственными структурами в политическом процессе, но и отношения внутри самого гражданского общества" (А.Степан).

Согласно Поланьи, рыночная трансформация приводит к становлению не только института рынка как общего пространства экономического обмена, но и *сильного государства как единственного механизма принятия политических решений*. Скочпол предлагает классификацию "идеальных типов" государств в зависимости от их способности к формированию этого пространства; противоположными типами выступают *сильное государство и слабое государство*. Она выделяет основные критерии разделения этих типов - "политическую автономию" и "государственную способность". Под "**автономней**" понимается способность государства формулировать и проводить политические решения, отличные от интересов отдельных социальных групп, классов или общества в целом. Под "**способностью**" понимается возможность государства проводить политические решения в ситуации реальной или потенциальной оппозиции со стороны отдельных социальных групп. Чаудри описывает конкретные элементы, составляющие автономию и способность государства, и проводит операционализацию этих понятий. Выделенные индикаторы силы/слабости не являются постоянными характеристиками государства и могут изменяться во времени и по различным политическим сферам (С. Краснер).

Указанные концепции открывают перспективу исследования пространства формирования "сильного государства" как единственной политической арены для рыночных агентов и указывают на участие различных социальных групп в данном процессе. Они позволяют сформулировать следующее определение **сильного государства** – государство, способное к формированию единственной арены принятия решений в отдельных политических сферах (например, единой финансовой или регулирующей поведение естественных монополий политики). Подобное государство обладает высокой степенью автономии и государственной способности, позволяющие ему устанавливать и регулировать действие юридических категорий ("деньги", "насилие",

"собственность"). Обладающие этими возможностями государства считаются способными построить и поддерживать рыночную организацию. **Слабое государство** подчиняется различным группам интересов в процессе принятия решений и неспособно к защите установленных им категорий на отдельных политических аренах (на локальном уровне, внутри центральных бюрократических структур и пр.). Такое государство характеризуется низкой степенью автономии и государственной способности. Поскольку выделенные типы являются "идеальными", на практике мы наблюдаем чаще всего "смешанные случаи", где сила/слабость государства различается по отдельным политическим сферам.

Кроме того, в работе использовались основные положения исследований Ч. Тилли, позволяющие представить динамику трансформации с позиции "формирующегося", или, по отношению к постсоветской России, **"консолидирующегося" государства** (государства, сочетающего элементы сильного и слабого государства и находящегося в процессе формирования его способности к регулированию рыночной организацией). Применение идей указанного автора позволило уточнить типологию государств, предложенную Скочпол, применительно к случаю государства в постсоветской России.

Для анализа поставленной проблемы консолидации используется исторический метод (М.Вебер, Т.Скочпол, Ч.Тилли) и стратегия исследования случая, применяемая в исторической социологии, - "параллельная демонстрация теории" (Т.Скочпол, М.Сомерс): на примере случая реформ телекоммуникаций проверялась объяснительная способность различных моделей поведения государства в ходе российских рыночных реформ.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в изучении проблем утраты и восстановления потенциала российского государства в секторе телекоммуникаций и в определении ролей, которые играют различные политические и экономические агенты в этих процессах. Для достижения этой цели предполагается решить следующие задачи:

- 1) Определить основные теоретические подходы, используемые для анализа роли государства в процессе российских рыночных реформ, в социологических, политических и экономических исследованиях.
- 2) Выделить основные модели поведения государства в процессе строительства рынка.
- 3) Изложить историю процесса реформирования в секторе телекоммуникаций в категориях "консолидации государства" и становления его способности к регулированию этим сектором.
- 4) Выделить основные способы формирования "способности государства к регулированию" в секторе телекоммуникаций.
- 5) Сопоставить основные модели поведения государства при описании рыночных реформ в секторе телекоммуникаций.

Объектом исследования является процесс формирования потенциала российского государства, или его способности к регулированию, в секторе телекоммуникаций. Этот процесс рассматривается как совокупный результат взаимодействий политических и экономических агентов в различных политико-экономических сферах в период кардинальных общественных изменений.

Предметом исследования являются политические решения по отношению к сектору телекоммуникаций и участники процесса принятия этих решений (т.е. те социальные агенты, которые участвовали в деятельности сектора).

Границы исследования. 1) Особенности выбранного случая. Хотя преобразования в секторе телекоммуникаций и представляют яркий пример процесса консолидации в постсоветской России, необходимо отметить уникальность этого случая и определить границы использования полученных результатов для дальнейших исследований. В каждом конкретном случае становление государственного потенциала происходит при определенных обстоятельствах, способствующих или препятствующих данному процессу. Сектор телефонной связи обладает благоприятными для консолидации характеристиками (такими как монопольное положение, централизация управления и инвестиционная привлекательность). Необходимо учитывать влияние этих обстоятельств при использовании выводов диссертации в исследовании других примеров реформ.

2) Период исследования случая. В представленной работе детально описывается реализация рыночных реформ в период с 1991 по 1998 годы; исследование заканчивается на эпизоде вторичной продажи акций ОАО "Связьинвест" в июле 1997 года. Этот период выбран потому, что он позволяет проследить историю потери и начальный этап восстановления власти государства в секторе. Дальнейшие меры усиления государства (восстановление Минсвязи в 1999 году; реорганизация "Связьинвеста" в 2000-2002 годах и др.) были закономерным продолжением этого процесса.

Методы сбора и анализа данных включали анализ официальных документов и сообщений прессы, а также экспертные (фокусированное полуструктурированное) интервью. При анализе материалов тексты документов и прессы полагались основным источником информации о работе сектора. Целью интервью с представителями региональных отделений телефонной связи была экспертная оценка некоторых утверждений автора диссертации. Эмпирический материал использовался для описания политики рыночных преобразований в секторе телекоммуникаций в 1991-2001 годах: 1) на основе анализа нормативных документов определялись основные политические темы и решения по отношению к сектору; 2) на основе анализа сообщений прессы выяснялся контекст реализации данных решений, выделялись основные участники политического процесса и возможные мотивы их поведения; 3) на основе экспертных интервью проверялась достоверность отдельных фактов политики реформ в секторе, освещенных в СМИ.

Эмпирическая база исследования.⁴ Эмпирическую базу диссертации составили сообщения, аналитические публикации и интервью с представителями отрасли в российских средствах информации с 1992 по 2001 годы, посвященные описанию деятельности Министерства связи, ОАО "Связьинвест" и региональных отделений электросвязи, а также нормативно-правовые акты в сфере телекоммуникаций в период с 1991 по 2001 годы. Кроме того, были проведены 5 экспертных интервью с представителями одной из региональных ОАО "Электросвязь".

Научная новизна работы отражена в следующих положениях:

- 1) Осуществлены анализ и классификация теоретических подходов к исследованию рыночных реформ в постсоветской России. Выделены три концепции, объясняющие результаты политики реформ, - акторная, структурная и государственно-ориентированная (*Глава 1, § 1.1*).
- 2) Выделены две основные модели поведения государства в процессе реформ – модель "слабого государства" (реформы как распределение государственных ресурсов среди заинтересованных групп) и "консолидирующегося государства" (реформы как потеря и восстановление экономической власти государства) (*Глава 1, § 1.2*).
- 3) Представлено описание политики реформ в российском секторе телекоммуникаций как процесса первоначальной деградации и последующей консолидации способности государства к регулированию рынка телекоммуникаций – его возможности контролировать организацию деятельности рыночных агентов и противостоять давлению отдельных групп интересов (Минсвязи, региональных операторов, местных администраций и т.д.) (*Глава 3*).
- 4) Определены основные способы и меры консолидации способности государства, позволившие с середины 1990-х гг. начать восстановление "потерянной власти" федеральных органов управления в этом секторе. К ним относятся:
 - *Организационный способ* – установление власти "Связьинвеста" над дочерними предприятиями в регионах. Меры: представители холдинга в региональных ОАО "Электросвязь"; право закупок оборудования для региональных отделений; законодательные меры по разграничению полномочий федеральных и местных органов управления в секторе;
 - *Экономический способ* – установление контроля "Связьинвеста" над финансовыми аспектами работы сектора. Меры: единая система регистрации операций с акциями и аудиторской проверки для региональных отделений; централизация инвестиционных потоков и разрозненных операций с акциями;

- *Политический способ* - упразднение влиятельных отраслевых агентов или снижение их статуса в формальной бюрократической иерархии. Меры: упразднение Минсвязи и создание Госкомсвязи. Реализация организационного способа способствовала формированию способности государства к организации контроля над выполнением правил "лицензирования" и "сертификации", экономического способа – становлению способности к организации контроля над финансовыми операциями; политического способа - становлению политической способности государства (*Глава 3, §3.6*).

5) Показаны основные этапы эволюции экономической власти российского государства в процессе реформ на примере сектора телекоммуникаций. Выделены семь этапов: отделение от СССР и оформление прав собственности (1990-1992); приватизация предприятий связи; оформление их статуса как ОАО (1992-1995); создание ОАО "Связьинвест" и первая попытка его приватизации (1994-1995); передача контроля над собственностью в регионах и отдельных сегментах рынка (1994-1996); восстановление утраченного контроля федеральных органов над сектором (1996-1998); вторая попытка приватизации "Связьинвеста" (1997); дальнейшие меры усиления власти (1998-2001) (*Глава 3, §3.3-3.8*).

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы заключается в выделении концептуальных основ анализа российской рыночной трансформации, определение альтернативной "слабому государству" модели "консолидирующегося государства" и определении роли различных социальных агентов в процессе консолидации. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при чтении лекций и проведении семинарских занятий по курсам политической экономии, экономической социологии и политического процесса в России. Кроме того, отдельные положения диссертации могут использоваться для выработки общих основ современной российской политики регулирования в секторе телекоммуникаций.

Апробация работы. Отдельные идеи и выводы диссертационной работы были изложены в опубликованных и готовящихся к публикации статьях автора ("ПОЛИС", "Экономическая социология", "Политическая наука" и др.) и выступлениях на научных конференциях разного уровня (аспирантский семинар факультета политических наук и социологии, Европейский Университет в Санкт-Петербурге, 1999, 2001; семинар программы SSRC-ITIC, Колумбийский Университет (США), 2002; конференция Nordic Political Science Association, Университет Олбурга (Дания), 2002; семинар Института анализа поведения предприятий и рынков, ГУ-ВШЭ, 2002 и др.).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии:

ВВЕДЕНИЕ ГЛАВА 1. РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И РЫНОЧНЫЕ РЕФОРМЫ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

1.1.МОДЕЛЬ РЕФОРМ КАК ПОИСК И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕНТЫ

1.2.МОДЕЛЬ РЕФОРМ КАК ПОТЕРЯ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ
ГОСУДАРСТВА

Выводы

ГЛАВА 2. УСИЛЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ РЕФОРМ:
МЕТОДОЛОГИЯ И

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

2.1.ВЫБОР ЭМПИРИЧЕСКОГО МАТЕРИАЛА И ГРАНИЦЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

2.2.ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЯ

2.3.Методика исследования

ГЛАВА 3. РАЗВИТИЕ СПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА К
РЕГУЛИРОВАНИЮ СЕКТОРА ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ: "ПОТЕРЯННАЯ
ВЛАСТЬ" И ЕЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ

3.1.ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СЕКТОРА ТЕЛЕФОННОЙ СВЯЗИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

3.2.СЕКТОР ТЕЛЕФОННОЙ СВЯЗИ ПОЗДНЕСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД, 1985-1990 годы

3.3.ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЕКТОРА В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД, 1991-2002 годы

3.4.Создание Связьинвеста, 1994 год

3.5.Первая попытка приватизации, декабрь 1995 года

3.6.Способы формирования государственного потенциала, 1996-1998 годы

3.7.участники государственной консолидации, март-июль 1997 года

3.8.Предварительные итоги рыночных реформ в секторе, конец 1990-х годов Выводы

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации и выбор эмпирического материала для изучения поставленной проблемы; раскрываются новизна, научная и практическая значимость диссертации.

Первая глава посвящена решению первой и второй задач исследования классификации существующих теоретических подходов и моделей, применяемых при анализе рыночной трансформации в посткоммунистических странах, и выделению моделей поведения государства в ходе реформ. При этом основной ее задачей является определение и обсуждение аналитических схем, наиболее подходящих для описания реформ в российском секторе телекоммуникаций.

В первом параграфе - "Модель реформ как поиск и перераспределение ренты" – представлена первая аналитическая схема исследования хода рыночной трансформации в посткоммунистических странах. Подобная схема широко распространена среди западных

политэкономов, отечественных экономистов и политологов. В большинстве подобных исследований делается вывод о "слабости государства" и "провале" процесса рыночной трансформации в современной России. Основное внимание уделяется изучению факторов, повлиявших на неудачные результаты строительства российского рынка.

Выделяются три основных концепции, объясняющие результаты реформ. Акторная концепция рассматривает влияние заинтересованных групп на процесс принятия и реализации государственных решений по поводу реформ (А.Пшеворский, А.Ослунд, Дж.Хеллман и др.). Структурная концепция обращает внимание на структурные социальные обстоятельства, которые способствовали или препятствовали ходу трансформации (Дж.Джонсон, Дж.Элстер, К.Оффе, Д.Старк и др.). В центре внимания государственно-ориентированной концепции находятся правительственные акторы, отвечающие за реализацию программы реформ, анализируется степень их изоляции от заинтересованных групп (В.А.Мау, М. Макфол, С.П.Перегудов, В.Попов, С.Солник и др.).

Во втором параграфе - "Модель реформ как потеря и восстановление экономической власти государства" - представлены основные аргументы и теоретические положения второй модели реформ. Работы, анализирующие российскую трансформацию в свете общего процесса преобразований, основываются на исследованиях исторической социологии (М.Вебера, К.Поланьи и Ч.Тилли), которые позволяют представить трансформацию и формирование новых институтов как обобщенный результат взаимодействий различных социальных агентов.

Подчеркивая важность анализа мотивов и структурных условий поведения отдельных акторов, сторонники этой модели предлагают оценить их влияние на процесс реформ через призму "формирования" и "консолидации" государства. Проводится анализ рыночной трансформации как процесса борьбы за восстановление и утверждение экономической власти российского государства. Утверждение этой власти не является результатом действий лишь государственных чиновников, способных к полной изоляции от эгоистично мотивированных рыночных агентов, как это представляется описанными в первом параграфе концепциями. В период трансформации общественной системы возможность формирования "сильного государства" и его сильной способности создается в результате борьбы на многих уровнях и выступает общим достижением различных социальных агентов, чья идентичность переопределяется в ходе реформ. Приводится ряд исследований различных аспектов современных российских преобразований, которые подтверждают этот аргумент (В.В.Волков, Д.Вудрафф, В.В.Радаев).

Делается вывод о том, что использование идей подхода восстановления (определение начала для описания трансформации, восприятие политики как государственной консолидации)

позволяет расширить перспективу анализа реформ, предложенную моделью распределения, и более полно понять текущие преобразования в России.

В выводах подводятся итоги обзора существующих теоретических подходов по проблеме диссертационного исследования. Выделяются две основные модели описания рыночной трансформации в России - распределения ренты и восстановления экономической власти государства. С точки зрения модели распределения, история российской трансформации была неудавшейся попыткой перераспределения общественных ресурсов, - слабого правительства, потерявшего контроль над принятием политико-экономических решений, и сильных социальных групп, обративших данное обстоятельство в собственную пользу (*модель "слабого государства"*). С позиции модели восстановления, история российских реформ была процессом потери государственной власти и попыткой ее восстановления - "государственной консолидацией", включающей различных социальных акторов и протекающей на разных политических аренах (*модель "консолидирующегося государства"*).

Таким образом, выделяются две основные тенденции процесса российской рыночной трансформации - 1) поиск ренты и борьба за ее распределение между различными социальными агентами, преследующими собственные интересы, и 2) одновременно протекающей консолидации государственной власти. Предлагается проверить наложение и взаимовлияние указанных тенденций при описании отдельных случаев реформ в различных отраслях экономики.

Во второй, методологической главе более подробно обосновывается выбор случая сектора телекоммуникаций для анализа проблемы исследования, приводятся операционализация основных понятий исследования применительно к случаю реформ в секторе телекоммуникаций.

Под "*государством*" понимается система, координирующая структуры, агентов и их взаимоотношения, устанавливающая реально действующие категории ("собственность", "лицензии", "сертификаты", "тарифы") и обеспечивающая их соблюдение в сфере производства и оказания услуг традиционной и альтернативной связи. *Сильным* считается государство, способное к координации работы производителей услуг связи на основе установленных им категорий "собственность", "лицензии", "сертификаты", "тарифы"; *слабым* - государство, не способное к обеспечению действия этих категорий.

Индикатором силы/слабости государства выступает "*способность/потенциал к регулированию*" — набор ресурсов, позволяющих осуществлять регулирование рынка телекоммуникаций. Категория государственного потенциала включает организационные и политические возможности государства. Организационные возможности позволяют осуществлять функции непрямого регулирования и контролирования рынка телекоммуникаций:

1) Способность к организации деятельности сертифицирующих и лицензирующих структур – регулирование закупок оборудования, используемых местными операторами, его качества и соответствие техническим показателям; регулирование права оказывать услуги связи населению;

2) Способность к организации контроля над финансовыми операциями и операциями с акциями, которые осуществляют региональные операторы, – наличие точной информации о составе акционеров, привлекаемых кредитов и инвестиций, финансового состояния компаний.

Политические возможности позволяют государству сопротивляться влиянию отдельных рыночных агентов:

1) Способность к централизации регулирующих функций в единых структурах – Минсвязи и "Связьинвест";

2) Способность к определению и поддержанию допустимой границы вмешательства различных агентов в деятельность региональных телефонных операторов, – Минсвязи, Связьинвеста, местных администраций.

Основываясь на идеях моделей распределения и восстановления, представленная диссертация излагает историю преобразований в секторе телекоммуникаций в терминах "консолидирующегося государства" – государства, сочетающего характеристики сильного/слабого государства и находящегося в процессе формирования его способности к регулированию рынка телекоммуникаций.

Под "рынком телекоммуникаций" понимается система, образующая нормы, правила и ограничения, определяющие взаимодействия различных производителей услуг связи. Одной из целей экономических агентов, действующих в рамках рынка, является влияние на государство и переопределение политических или политико-экономических решений в собственную пользу. Подобное воздействие позволяет характеризовать данных агентов по отношению к государству как группы интересов.

К "группам интересов", или *отраслевым агентам*, относятся группы акторов или организаций, пытающихся воздействовать на процесс принятия решений, определения категорий по тем или иным частным вопросам в сфере производства и оказания телефонных услуг, но не стремящиеся завоевать власть в этой сфере полностью. Можно выделить следующие группы интересов в секторе: а) правительственная, куда относятся советское Министерство связи и российское Минсвязи, представители российского правительства и его ведомств, отвечающие за приватизацию госсобственности (ГКИ и ГФФИ), региональные администрации; б) промежуточная (полугосударственная полурыночная) – "Связьинвест" и оператор дальней связи ОАО "Ростелеком"; в) рыночная – телефонные операторы на местах (ОАО "Электросвязи"), крупнейшие финансово-промышленные группы страны.

В заключении главы приводится описание методики исследования, обосновывается выбор периода изучения случая, представлены эмпирическая база исследования и методы анализа данных. Процедура анализа эмпирического материала включала следующие этапы: 1) Анализ нормативных документов - выделение основных тем и ранений по отношению к сектору, которые нашли отражение в законодательных актах, по годам; 2) Анализ сообщений прессы - освещение процесса формулирования и реализации данных решений по изданиям, месту издания (центральные/региональные СМИ) и годам. На основе этого материала определялся контекст реализации решений, основные участники политического процесса и возможные мотивы их поведения, предлагаемые аналитиками; 3) Проведение экспертных интервью (фокусированное полуструктурированное интервью) – в ходе интервью обсуждались общие вопросы развития сектора, основные моменты реорганизации предприятия, взаимоотношения с Москвой.

На основе этой процедуры были выявлены те моменты политического процесса, которые были наиболее значимыми для сектора телекоммуникаций в период рыночной трансформации. Основными единицами анализа стали следующие политические решения: 1) отделение от СССР и оформление прав собственности (1990-1992); 2) приватизация предприятий связи (1992-1995); 3) создание ОАО "Связьинвеста" и первая попытка его приватизации (1994-1995); 4) потеря федеральными органами контроля над собственностью в автономных республиках (1994-1996); 5) восстановление утерянного контроля федеральных органов над сектором (1996-1998); 6) вторая попытка приватизации "Связьинвеста" (1997) и 7) дальнейшие меры по укреплению власти холдинга в регионах (1998-2001).

В третьей главе решаются третья, четвертая и пятая задачи исследования. Рассматривается политика преобразования сектора в категориях "консолидации государства" – ослабления и восстановления его способности к регулированию; выделяются основные способы формирования этой способности; проводится сопоставление моделей "слабого" и "консолидирующегося" государств при описании результатов реформ в секторе.

Глава начинается с описания истории развития сектора телекоммуникаций в советский период. Определяются условия, которые способствовали ослаблению организационных и политических возможностей государства в секторе. Для анализа этого периода используются исследования Р.Кэмпбелла. Затем, следует описание политики реформ в секторе в постсоветский период. Показан процесс продолжающегося ослабления способности государства в начале 90-х и последующего восстановления этой способности с середины 90-х гг. Для анализа этого этапа используется собственный эмпирический материал.

Первый параграф – "Организация работы сектора телефонной связи в советский период" – посвящен описанию пяти основных принципов организации деятельности операторов связи в советское время: 1) Идеологический аспект деятельности (идейные основания деятельности), 2)

Технологический аспект (технические характеристики организации), 3) Административный аспект (модель управления сектором), 4) Экономический аспект (финансовые вопросы работы сектора), 5) Структурный аспект (положение отрасли связи в производственной и политической иерархии советской бюрократической системы).

Оценивается их слабость/сила с позиции реальной концентрации экономической власти в руках центральных органов (Министерства связи СССР) и возможной фрагментации отношений между основными агентами. Выделяются два сильных момента организации - физический и административный, которые связывали отраслевых агентов вертикально и препятствовали появлению между ними горизонтальных отношений. Данные условия способствовали поддержанию сильных *политических способностей* государства в этот период. Два других аспекта организации - слабая финансовая и технологическая власть - способствовали фрагментации отношений между центром и регионами (*слабые организационные возможности*).

Уже к середине 1980-х годов данная слабость способствовала появлению в отраслевом поле новых агентов - местных администраций и крупных промышленных предприятий, имевших собственные сети связи. В вопросах финансирования сектор телекоммуникаций постепенно перешел в ведении различных региональных структур (*начало ослабления политической способности государства*). В сфере оборудования вопросы модернизации заморозились, и предприятия продолжали работать на устаревшем оборудовании 1960-х годов (*результат слабых организационных возможностей*). Монопольная власть центрального органа, Минсвязи, существовавшая на бумаге и закреплённая физическим путем, ослаблялась невозможностью решения технических проблем региональных операторов и неопределённостью положения в вопросах финансирования их деятельности.

Во втором параграфе - "Сектор телефонной связи в позднесоветский период, 1985-1990 годы" - особое внимание уделяется деятельности отрасли в последние годы существования СССР. Анализируются изменения государственной политики по отношению к изучаемому сектору в 1985-1990 годы. Изменения в государственной политике являются важнейшим фактором, способствующим началу процесса фрагментации и ослаблению власти центральных властей в отрасли. Рассматривается процесс перехода потенциально "слабых" сторон организационной модели управления в их активное состояние.

В указанный период происходят изменения: 1) в идеологическом отношении к отрасли, 2) в экономических параметрах работы – сокращение инвестиций в развитие производства на федеральном уровне, переход финансового контроля на региональные уровни – к исполкомам, горисполкомам и промышленным предприятиям, 3) в административной модели управления – появление большей самостоятельности у отдельных предприятий электросвязи. Указанные изменения происходят в контексте слабой политической позиции Министерства связи СССР в

общей иерархии государства и слабой позиции Министерства связи РСФСР по отношению к союзному Министерству. В результате наложения этих изменений происходит трансформация отношений между отраслевыми агентами регионального и центрального уровней. Лишь один аспект организации отрасли – технологический, или физический, – мог воспрепятствовать началу фрагментации сектора, однако в конце 1980-х годов он не сыграл своей интегрирующей роли.

Подводятся итоги работы отрасли связи в советский период и последние годы существования СССР. Изменения государственной политики по отношению к отрасли в 1985 – 1990 годах привели к активизации потенциально слабых моментов ее организационной модели. Наблюдаются позиционные изменения среди отраслевых агентов. Центральные органы в лице союзного Министерства теряют часть контроля над деятельностью подведомственных предприятий, которые, в свою очередь, замыкаются на регион распространения своих услуг, обращаясь с просьбами о финансировании к региональным властям (*дальнейшая деградация организационных и политических возможностей*). Вариант объединения предприятий электросвязи и совместное решение проблем был исключен по физической причине: они были слабо связаны друг с другом технологически.

Происходит закрепление двойной подчиненности сектора. Формируется его нормативная база на центральном уровне, закреплённая физическими и административными аспектами организации, и реальная практика на уровне отдельных предприятий и регионов, касающаяся экономических и технических вопросов (*результат деградации политических и организационных способностей*). Таким образом, стартовым условием реализации рыночных реформ стало множество фрагментированных отраслевых агентов, формально связанных в централизованную организационную систему. В реальности данные агенты вели собственную обособленную деятельность.

В третьем параграфе – "Деятельность сектора в постсоветский период, 1991-2002 годы" – внимание исследования переключается на историю реализации программы реформ в постсоветское время. Указываются основные проблемы дальнейшего исследования, – как проходит рыночная трансформация в условиях отсутствия у государства необходимой степени концентрации финансовой и технологической власти, и к каким последствиям это приводит.

В четвертом параграфе – "Создание холдинга, 1994 год" – описываются условия, предшествующие созданию "Связьинвеста", и процесс появления холдинга. В 1992-1994 годах начинается реализация программы реформ и ее основного элемента – приватизации. В указанный период были приватизированы все предприятия электросвязи РСФСР. Контрольный пакет их акций остается в руках государства, остальные акции распределяются по первой схеме приватизации. Анализируется неформальная сторона деятельности телефонных операторов,

которые в ходе решения насущных финансовых и технических проблем окончательно уходят из-под контроля федеральных властей (*закрепление слабости организационных возможностей*).

Однако центральные органы управления продолжают придерживаться мнения о полноте власти над деятельностью региональных предприятий. В 1994 году федеральные структуры выдвигают идею объединения региональных компаний в единый финансовый холдинг – ОАО "Связьинвест", основной задачей которого было привлечение денежных средств на развитие телефонной связи в стране. ОАО "Связьинвест".

При описании вариантов реакции региональных компаний на появление "Связьинвеста" (открытый конфликт и отсутствие реакции) показано, что в большинстве случаев данное объединение осталось незамеченным. Компании продолжали собственную фрагментированную деятельность по привлечению инвестиций и закупке оборудования. Необходимость самостоятельного поиска денежных средств заставила их обратить внимание на зарождающийся рынок новейших услуг связи (сотовой, радио-, Интернет и пр.). Во многих регионах началось создание полугосударственных полурыночных компаний, учредителями и владельцами контрольного пакета акций которых являлись местные ОАО "Электросвязи". В результате, закладываются основы для формирования "закрытого" рынка телекоммуникаций и вывода из-под контроля государства высокодоходных секторов этого рынка (*результат слабости организационной способности*). Крупный холдинг "Связьинвест", состоящий из трех человек, не мог воспрепятствовать данным процессам, поскольку существовал лишь на бумаге и не был реальной компанией.

В пятом параграфе – "Первая попытка приватизации, декабрь 1995 года" – рассматриваются действия Российского Центра Приватизации во главе с М.Бойко и членом правительства А.Чубайсом по приватизации холдинга. Предполагалось продать 25% акций из 100% контрольного пакета, находившегося в руках государства. Был найден покупатель - итальянский телекоммуникационный холдинг СТЕТ. Подписаны все документы, однако на завершающем этапе продажа сорвалась. Анализируются причины неудачи этого аукциона: 1) невозможность выполнения требований инвесторов, 2) сопротивление со стороны Минсвязи.

Показано, что основным результатом аукциона стало выявление для центральных органов факта невозможности получить реальные инвестиции под проект несуществующей компании. Оказалось, что политика рыночных реформ, проведенная в начале 1990-х годов и заключающаяся в отказе от контроля над экономическими и технологическими аспектами работы, привела к ослаблению государственной власти в секторе в целом. Данный момент процесса реформ поставил перед правительством вопрос о превращении "бумажных" прав собственности государства в реальные.

В шестом параграфе – "Способы формирования государственного потенциала, 1996-1998 годы" – анализируется процесс восстановления потерянного контроля центральных властей над деятельностью сектора. С этого момента начинается *восстановление организационных возможностей государства* (способности организовать контроль над закупками оборудования, перемещением финансовых потоков) и *его политических возможностей* (способности к централизации регулирующих функций и определению границы полномочий рыночных агентов).

Выделяются три способа консолидации экономической власти государства в секторе в период 1996-1998 годов:

(1) Организационный способ – установление власти "Связьинвеста" над дочерними предприятиями в регионах. Меры: представители холдинга в региональных ОАО "Электросвязь"; право закупок оборудования для региональных отделений; законодательные меры по разграничению полномочий федеральных и местных органов управления в секторе;

(2) Экономический способ – установление контроля "Связьинвеста" над финансовыми аспектами работы сектора. Меры: единая система регистрации операций с акциями и аудиторской проверки для региональных отделений; централизация инвестиционных потоков и разрозненных операций с акциями;

(3) Политический способ – упразднение влиятельных отраслевых агентов или снижение их статуса в формальной бюрократической иерархии. Меры: упразднение Минсвязи и создание Госкомсвязи.

Реализация организационного способа способствовала формированию способности государства к организации контроля над выполнением правил "лицензирования" и "сертификации", экономического способа – становлению способности к организации контроля над финансовыми операциями; политического способа – становлению политической способности государства.

В седьмом параграфе – "Участники консолидации, март-июль 1997 года" – описывается вторая попытка продажи 25% акций холдинга. Анализ данного эпизода политики преобразований позволяет решить пятую задачу исследования – сравнить модели "слабого" и "консолидирующегося" государств и предлагаемую ими оценку результатов реформ в секторе.

Прежде всего, рассматриваются события, непосредственно предшествующие аукциону, подробно описывается подготовка к продаже. В течение марта-мая 1997 года предпринимаются меры по дальнейшему закреплению власти "Связьинвеста" – усиливается его позиция по отношению к другому влиятельному отраслевому агенту, оператору дальней связи ОАО "Ростелеком"; в состав холдинга включаются дополнительные предприятия электросвязи. С мая начинается подготовка к его продаже. Аукцион по продаже акций "Связьинвеста" можно считать образцом идеальной подготовки к приватизации. Заранее была разработана четкая процедура

продажи, определены ее правила и сроки. Аукцион был проведен 25 июля, покупателем пакета акций стала компания МОСТКОМ, включающая в себя ОНЭКСИМ-банк, Дойчебанк и компанию Дж. Сороса.

Этот аукцион стал поводом самому громкому скандалу российской приватизации и положил начало так называемой банковской войны 1997 года. Представлено двойное описание его развития с позиции моделей "слабого" и "консолидирующегося" государств. С позиции первой модели данный случай представляется очередной передачей государственной собственности в руки ограниченного числа банков, которые взамен спонсировали госбюджет. С позиции модели консолидации - рассматривается как первая попытка освобождения государства от "олигархов". Неожиданно для концепции ренты активным игроком на стороне государства становится одна из олигархических групп. Делается следующий вывод: те лица, которые с позиции модели распределения представляются однозначными "искателями ренты", в случае продажи "Связьинвеста" играют роль одних из участников формирования "сильного государства".

В восьмом параграфе – "Предварительные итоги рыночных реформ в секторе, конец 1990-х годов" – подводятся итоги реализации политики реформ в секторе телекоммуникаций.

Основными итогами рыночных реформ в секторе стали:

1) Проведение границы между государственным органом регулирования и рыночными организациями (*индикатор усиления политической способности государства*). Сегодня в секторе осознаются границы деятельности каждого отраслевого агента – Минсвязи, региональных "Электросвязей" и "Связьинвеста".

2) Введение новых требований работы рыночной организации и установление мер наказания за их неисполнение (*индикатор усиления организационных возможностей*). Сегодня на российском рынке телекоммуникаций действуют обязательные для всех правила работы, прежде всего, порядок использования оборудования (правило "сертификации") и предоставления услуг телефонной связи (правило "лицензирования").

3) Централизация прямого управления в руках полурыночной организации – "Связьинвеста" и непрямого регулирования в руках государственной структуры – Госкомитета (с 2000 года Минсвязи) (*индикатор усиления политической способности*). Прекратилась фрагментация отношений и самостоятельная деятельность местных операторов в вопросах инвестиций и закупок оборудования (*индикатор усиления организационных возможностей*).

Существуют и недостатки современного государственного управления в секторе, прежде всего, формирование "закрытого рынка" альтернативных услуг связи в различных регионах страны (*индикатор слабости организационных возможностей*). Этот процесс включает следующие моменты – ограничение входа на рынок "чужих" компаний и технологий, а также слияние региональных отделений "Электросвязи" с частными телекоммуникационными

компаниями, зачастую являющимися дочерними предприятиями местных отделений связи. Сегодня данное обстоятельство не мешает экономическому росту сектора и не снижает показатели его доходности, однако в будущем может негативно отразиться на развитии здесь эффективной конкуренции и, как результат, привести к снижению качества телефонных услуг в стране.

В выводах к третьей главе делаются обобщения относительно развития российского государства в секторе телекоммуникаций, и очерчивается общая история политико-экономических преобразований этой сферы.

В советский период (до 1985) сектор являлся государственной монополией, директивно управляемой Министерством связи СССР. Однако, несмотря на формальную сильную власть Минсвязи, подкрепляемую технологическим способом, существовали два аспекта работы сектора, способствующих ее незаметному ослаблению, – вопросы инвестиций и технологий. Неопределенность позиции центральных органов управления по отношению к этим проблемам стала основой для скрытой фрагментации и регионализации деятельности операторов. Эти процессы положили начало ослаблению организационной и политической составляющих способности государства к регулированию сектора.

В позднесоветский период (1985-1990) произошло закрепление двойной подчиненности сектора. Сформировалась его нормативная база на центральном уровне, закреплённая физическими и административными аспектами организации, и реальная практика на уровне отдельных предприятий и регионов, касавшаяся финансовых и технических вопросов. Произошла деградация организационных и политических способностей государства, которая выражалась в неспособности центральных властей контролировать проблемы закупок оборудования, привлечения инвестиций и границы вмешательства местных администраций в деятельность операторов.

В постсоветский период (1991-2002) началась реализация программы рыночного реформирования в секторе. Стартовым условием ее проведения были: а) множество фрагментированных отраслевых агентов, формально связанных в централизованную организационную систему, а реально занимавшихся собственной обособленной деятельностью, б) отсутствие у государства необходимой степени концентрации инвестиционной и технологической власти. К 1994 году первыми результатами проведения стали: углубляющаяся фрагментация/регионализация работы отраслевых агентов и потеря федеральными органами контроля над их деятельностью. Реформы закрепили процесс деградации способности государства к регулированию сектора, начавшийся в позднесоветский период. Вне контроля государства находились вопросы оборудования, инвестиций, распределения акций и установления тарифов.

Ключевым моментом, подтвердившим потерю власти государства, была продажа основной компании сектора, "Связьинвеста" в декабре 1995 года. Основным ее результатом стало выявление

для центральных органов фактов невозможности: а) получить реальные инвестиции под проект несуществующей компании и б) провести рыночную трансформацию путем самоустранения от контроля над работой экономики. Была осознана необходимость целенаправленных государственных действий по созданию регулирующей базы в секторе - более четкого разделения и определения полномочий государственных органов и телефонных операторов, установления единых правил закупки оборудования и условий привлечения инвестиций и т.п.

С этого момента начинается процесс восстановления "потерянной власти" государства – его организационных и политических возможностей регулировать инвестиционную и техническую деятельность региональных отделений связи. Выделяются три способа их формирования – организационный (структурные изменения), экономический (установление контроля над финансовыми аспектами работы) и политический (упразднение влиятельных отраслевых агентов). Существовало два основных пути реализации этих способов – путь непрямого влияния, основанный на постепенном укреплении действующего законодательства (случай большинства региональных телефонных операторов), и административное вмешательство в деятельность отдельных компаний (случай с ПТС и "Телекоминвестом").

Проведенное исследование позволяет сделать следующий вывод о результатах преобразований в секторе: ***Основной тенденцией политики рыночных реформ в секторе является начало консолидации здесь государства и его способности (в большей мере, политической, чем организационной) регулировать деятельность рынка телекоммуникаций.***

В заключении подводятся общие итоги исследования, дается оценка результатов государственной консолидации в отдельной политико-экономической сфере и возможности использовать выводы работы для дальнейших исследований проблемы формирования "сильного" государства в современной России. В ходе исследования были выполнены следующие задачи:

- Проведен анализ теоретических подходов к исследованию рыночных реформ в постсоветской России, Выделены три концепции, которые можно использовать для объяснения результатов реформ в различных отраслях экономики, - акторная, структурная и государственно-ориентированная. Показаны достоинства и недостатки каждой концепции. Решено использовать государственно-ориентированную концепцию для объяснения реформ в секторе телекоммуникаций.
- Выделены две основные модели, предлагаемые государственно-ориентированной концепцией, – "слабое государство" (реформы рассматриваются как распределение государственных ресурсов среди заинтересованных групп) и "консолидирующееся государство" (реформы представляются как потеря экономической власти государства в начале 1990-х гг. и начало становления его способности к регулированию в конце 1990-х гг.). Показаны основные теоретические положения каждой модели и продемонстрировано их применение для описания

реформ в посткоммунистических странах. Для описания реформ в секторе решено использовать преимущественно модель "консолидирующегося государства", а также показать разницу изложения истории трансформации в рамках этих моделей.

- Представлено описание политики реформ в секторе как процесса деградации способности государства к регулированию деятельности местных телефонных операторов в начале 1990-х гг. и последующей консолидации этой способности в конце 1990-х гг. Использование исторического метода позволило интерпретировать результаты реформ в секторе в категориях модели "консолидирующегося" государства, объяснить ход рыночных преобразований и раскрыть причины принятия противоречивых политических решений.
- Определены основные способы и меры консолидации способности государства к регулированию: организационный способ – установление власти "Связьинвеста" над дочерними предприятиями в регионах; экономический способ – установление контроля "Связьинвеста" над финансовыми аспектами работы сектора; и политический способ - упразднение влиятельных отраслевых агентов или снижение их статуса в формальной бюрократической иерархии.
- Показаны основные этапы консолидации государства и его способности к регулированию на примере сектора телекоммуникаций. Выделено две основные тенденции и семь этапов этого процесса: I. *Ослабление организационных и политических возможностей государства* (отделение от СССР (1990–1992); приватизация предприятий связи (1992–1995); создание "Связьинвеста" и первая попытка его приватизации (1994–1995); передача контроля над собственностью (1994–1996)); II. *Начало усиления способности государства к регулированию* (восстановление утерянного контроля (1996–1998); вторая попытка приватизации "Связьинвеста" (1997); дальнейшие меры усиления власти (1998–2001)). Проведенное исследование позволяет сделать **следующие выводы:**

1) Рыночное реформирование в постсоветской России является сложным и неоднозначным процессом, описание которого требует политеоретического подхода, позволяющего объяснить различные аспекты экономической трансформации.

Это утверждение позволяет сделать замечание в адрес ставшей популярной в конце 1990-х гг. теории приватизации государства в России. Согласно этой теории, история российских реформ представляется неудавшейся попыткой перераспределения общественных ресурсов, – слабого правительства, потерявшего контроль над принятием политико-экономических решений, и сильных социальных групп, обративших данное обстоятельство в собственную пользу. Проведенное же исследование показывало, что существуют и иная интерпретация рыночных реформ, позволяющая посмотреть на этот период с позиции "консолидирующегося" государства – начального этапа формирования в России "сильного государства", которое будет способно к регулированию и контролю над рыночной организацией в будущем.

2) Случай сектора телекоммуникаций служит яркой иллюстрацией процесса консолидации государства в России. Как "критический случай", он позволяет оценить общие тенденции развития государства – эволюцию его власти над экономикой и становление способности к регулированию рынком в целом. Однако для более полного исследования процесса реформирования и сопутствующих ему изменений государства необходимо увеличить набор исследуемых случаев. Например, рассмотреть процессы консолидации в других естественных монополиях (газовой, нефтяной или энергетической отраслях), которые характеризуются отличными от связи особенностями организации, или иных отраслях, не обладающих статусом монополии (пищевой или легкой промышленности), и сравнить тенденции развития рынки и государства по этим отраслям. В таком случае, будут сделаны более полные выводы о ходе экономического реформирования и сопутствующих изменениях государства в современной России.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Постсоветское рыночное реформирование: политэкономические концепции// ПОЛИС. - 2001.-№6.-С. 156-166. (1 п.л.)

2. Рыночные реформы в российском секторе телекоммуникации: Консолидация регулирующих функций государства, 1991-2002// Экономическая социология (<http://www.ecsoc.msses.ru>). - 2002. - Т. 3, №4. - С. 73- 95. (1.5 п.л.)