УДК 338.242.4:334.02

НИЦЕВИЧ В.Ф.,
НИЦЕВИЧ В.В.

Государственная власть и бизнес: теоретико-концептуальные подходы к анализу

В статье рассматриваются основные методологические установки теоретических подходов к анализу взаимодействия государственной власти и бизнеса. Выделяются концептуальные подходы в рамках рассмотрения бизнеса как групп интересов, а также идеологические концепции.

Ключевые слова: государственная власть, бизнес, методология групп, группы интересов, плюрализм, элитаризм, корпоративизм, неокорпоративизм, политическая сеть, методология политических идеологий, либеральный, консервативный и неолиберальный подходы, прямое представительство.

Обычно под бизнесом понимается инициативная экономическая деятельность, осуществляемая за счет собственных или заемных средств на свой риск и под свою ответственность, ставящая главными целями получение прибыли и развитие собственного дела. Несмотря на то, что бизнесом могут заниматься отдельные индивиды, даже в этом случае в бизнес вовлекаются и другие индивиды, группы людей, порождая заинтересованность многих в результатах бизнеса. Можно сказать, что в бизнесе так или иначе участвует совокупность людей, имеющих общий интерес. В современном обществоведении проблематика групп интересов занимает одно из ключевых мест. Причина этого, очевидно, заключается в том, что с процессами демократизации роль автономных от государства центров общественно-политической, экономической, социальной и интеллектуальной активности многократно возрастает, а значит, возникает ситуация, когда решения государства могут быть оспорены и улучшены. В условиях демократизации и роста политической культуры граждан сегментирование общества на группы, выстраивание с ними конструктивных взаимоотношений позволяют государству сохранять контроль над процессом управления и канализировать социальную энергию на достижение значимых целей.

Методология групп позволяет исследовать многие явления и процессы, происходящие в обществе, и может быть применима к осмыслению взаимосвязи государства и бизнеса.

Неудивительно, что политическая и социологическая науки рассматривают бизнес как одну из важных групп интересов в современном обществе. В сфере бизнеса занята определенная доля населения, часть национального валового продукта производится в частном секторе, который также концентрирует определенные интеллектуальные ресурсы. Поэтому стремление бизнеса к взаимодействию с властью, лоббирование собственных интересов рассматриваются как реально существующие явления и процессы.

Необходимо отметить, что первые упоминания о группах интересов в западной науке появились еще в начале прошлого столетия. В частности, английский политолог А. Бентли подчеркивал, что взаимодействие групп и институтов государства является определяющим фактором госу-

дарственной политики, особенно в социально-экономической сфере[1]. Большинство политологов согласны с тем, что наиболее мощные заинтересованные группы, т.е. группы, чья степень влияния на органы государственной власти является высокой, сконцентрированы в сфере производства материальных ценностей и относятся непосредственно к институциональным группам интересов – это корпорации, банки, финансово-промышленные группы, конгломераты и т.д. Взаимодействие групп интересов и государства, участие в выработке и реализации политических решений позволили известному французскому политическому социологу М. Дюверже ввести в научный оборот категорию «групп давления». Американский исследователь Д.Труман считал неадекватным использование данного термина и предпочитал категорию «политических групп интересов» – это группы и ассоциации, вступающие в те или иные отношения с институтами государства. К числу последних он причислял и политические партии, хотя и выделял их в особую категорию.

Вместе с тем ряд авторитетных исследователей имеют иную точку зрения на группы интересов. Как известно, политическая партия – специализированная, организационно упорядоченная группа, объединяющая наиболее активных приверженцев тех или иных целей (идеологий, лидеров) и служащая для борьбы за завоевание и использование высшей политической власти. Группа интересов, как бы политизирована она ни была, не стремится к завоеванию политической власти, она стремится добиться поставленной цели путем воздействия на институты власти. Такого рода деятельность по оказанию влияния для отстаивания групповых интересов в органах власти различных уровней и продвижению их требований принято называть лоббизмом. Наряду с чисто политическими организациями среди заинтересованных групп присутствуют и такие, которые по своей основной функции не являются политическими. Наиболее типичный пример здесь – профсоюзы и предпринимательские организации. Впрочем, кроме экономических и социальных функций они выполняют и функции чисто политического плана. Это прежде всего относится к тому направлению их деятельности, которое связано с задачами в сфере социально-экономического законодательства, взаимодействием с правительством при разработке тех или иных касающихся интересов их членов постановлений, а также в случаях организации ими широких массовых акций, имеющих политическое значение. В подавляющем большинстве случаев это действия, которые выводят их на отношения с государством.

Вслед за определением групп интересов естественным было и возникновение теоретических моделей, характеризующих их отношения с государством. В течение довольно длительного времени проблематика групп интересов органически вписывалась в концепцию «плюралистической демократии», в соответствии с которой множество групп оказывают то или иное воздействие на органы государственной власти и наряду с политическими партиями являются полноправными участниками системы выработки и принятия ответственных государственных решений. Существующие школы рассматривали государство либо как орган, аккумулирующий исходящие от заинтересованных групп и партий политические импульсы, т.е. как независимого политического арбитра (английская школа), либо как самостоятельного политического менеджера, имеющего собственные приоритеты развития и устанавливающего правила игры для остальных участников политического процесса (американская школа).

Возникшая несколько позднее в рамках плюралистической концепции «элитарная» модель акцентировала внимание на том, что реальными участниками политического процесса являются не сами группы интересов, партии или государственные институты, а их руководство, элита. Они располагают наиболее полной информацией о происходящем, они могут принимать важные решения в узком формате, не привлекая к этому всеобщего внимания. Поскольку большинство

«элитистов» исходили из той же общей посылки о плюрализме заинтересованных групп, элитарная школа стала рассматриваться разновидностью плюралистической концепции. Некоторые элитисты считали, что существует заговор между представителями верхушки основных заинтересованных групп в лице военно-промышленного комплекса, бизнеса, государственного аппарата, сводящих демократию к чистой формальности.

Независимо от того, отводилась ли государству чисто посредническая или же более активная роль ведущего участника политического процесса, сам характер взаимодействия его с группами интересов трактовался и плюралистами, и элитистами как построенный на началах полной самостоятельности всех участников и свободы их от взаимных обязательств.

Однако в дальнейшем стало очевидно, что данные концепции не объясняют всей палитры связей групп интересов и государства. В результате на рубеже 60–70-х гг. в западной политической науке начинает появляться корпоративистское направление, по-новому характеризующее взаимодействие организованных групп и власти.

Вернее будет сказать о появлении неокорпоративистского направления, поскольку корпоративизм как явление и суть политической системы тоталитарных фашистских режимов был широко изучен в 20–30-е гг. XX века. Основоположниками этой обновленной концепции стали С. Роккан, Ф. Шмиттер, Г. Лембрух, У. Штрек, А. Косон, К. Мидлмас и др.

Классическое определение неокорпоративизма принадлежит известному американскому политологу Ф. Шмиттеру – это «система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей». Необходимо подчеркнуть, что корпорация представляет собой институт, выступающий посредником между индивидами, организациями малого предпринимательства и политической властью. Корпорации создаются государством для большей управляемости, снижения уровня политической активности электората, улучшения ряда экономических показателей, повышения эффективности финансовой системы, консолидации политических элит. Как видно, некоторые характеристики корпоративизма не соответствуют принципам демократии.

Неокорпоративисты видят преимущество своей модели в том, что в отличие от плюралистической модели, где групп интересов множество и каждая из них располагает разным уровнем доступа к органам власти, тем самым устанавливаются несправедливые правила игры, в неокорпоративизме существует более пропорциональное распределение ресурсов между организованными интересами и, следовательно, более равный доступ к принятию решений. Более того, под влиянием неокорпоративистской практики происходит постепенная трансформация современных демократий. Наряду с индивидами своего рода гражданами становятся организации.[2]

Возросшая плюрализация общественных структур, усложнение взаимоотношений между различными слоями населения, высокий уровень социальных потребностей и ожиданий, большие масштабы неопределенности и рисков, усилившееся влияние международного фактора на внутреннюю политику, массовая информатизация, падение доверия населения к центральным органам государственного управления – все это и многое другое привело к пересмотру традиционных управленческих подходов, особенно тех, где умалялись особенности публичной сферы.

Данные изменения привели к необходимости введения в научный оборот понятия «политическая сеть» (policy network). В целом такая сеть есть система государственных и негосударственных образований, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересую-

щим всех вопросам, используя при этом формальные и неформальные нормы.

Методологической разработкой этого направления занимаются англосаксонская и немецкая школы. Англосаксонская школа считает плодотворным его использование при изучении взаимодействия государства и групп интересов. Сторонники такого подхода Р. Родес и Д. Марш относят концепцию политических сетей к теориям среднего уровня. По их мнению, она обеспечивает связь между микроуровневым анализом, который имеет дело с ролью интересов и правительства в отношении к особым политическим решениям, и макроуровневым исследованием, который концентрируется на более широких вопросах, связанных с распределением власти в современном обществе.[3]

Немецкая школа видит в политических сетях современную форму государственного управления, отличную от иерархической и от рыночной. В этом отношении концепция политических сетей отталкивается от следующей идеи: поскольку современному государству не удается обеспечить общественные потребности, возникла настоятельная потребность заменить иерархическое администрирование иной формой управления. Теория политических сетей пытается опереться на коммуникативные процессы в постиндустриальном обществе и демократическую практику современных политий. Как подчеркивает Т. Берцель, в ситуации растущей взаимозависимости между общественными и частными акторами ни иерархия, ни рынок не способны служить эффективными моделями координации интересов и ресурсов субъектов, включенных в процесс производства политических решений, и потому доминантной моделью управления становятся политические сети.

Основные методологические установки концепции политических сетей сводятся к следующему.

1. Теория политических сетей реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Она не только отказывается редуцировать сложность общества для эффективного им управления, но, напротив, видит в ее росте необходимую предпосылку выработки политики и осуществления управления. Еще более значимо то, что политические сети «открывают» правительство обществу.

2. Теория политических сетей восстанавливает связь между государственным управлением и политикой. Политика и управление не могут быть разделены по многим причинам, включая опасность утраты ясности в определении государственной службы и согласия относительно того, кто уполномочен оказывать соответствующие услуги. Как отмечает Л. Сморгунов, «концепция политических сетей трояким образом меняет ракурс анализа государства как агента политики: во-первых, в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики при сетевом подходе государство с его институтами предстает хотя и важным, но не единственным актором производства политических решений; во-вторых, в противовес тезису об относительной независимости государства официальные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики; в-третьих, государственному управлению как иерархически организованной системе противопоставляется «руководство» (governance), т.е. «управление без правительства».[4]

3. Хотя в теории политических сетей понятие «институты» играет значительную роль, не они, а связи и отношения находятся в фокусе ее рассмотрения.

Рассмотрение взаимосвязи власти и бизнеса возможно и с позиций методологии политических идеологий, в соответствии с которой выделяют либеральный, консервативный и неолиберальный теоретико-концептуальный подходы взаимосвязи власти и бизнеса.

Сторонники первого направления А. Смит, Ж.-Б. Сэй отстаивали точку зрения невмешательства государства в экономику, хотя, по их мнению, за государством должны быть закреплены базовые функции.

Представители консервативного направления А. Пигу, Д. Кейнс, наоборот, обосновывали и защищали концепцию необходимости государственного регулиро-

вания экономики вследствие ограниченности возможностей рыночного механизма обеспечить нормальное развитие экономики. В этой связи можно вспомнить о том, что еще Дж. Кейнс (1883–1946) в своих трудах стал отказываться от постулатов, в частности от рассмотрения рынка как идеального саморегулирующегося механизма. Рынок, с его точки зрения, не может обеспечить «эффективный спрос», поэтому стимулировать его должно государство посредством кредитно-денежной и бюджетной политики[5]. Эта политика поощряет частные инвестиции и рост потребительских расходов таким образом, чтобы способствовать наиболее быстрому росту ВВП. Дж. Кейнс в своих работах призывал представителей власти и бизнеса отказаться от ненаучной идеи о том, что капиталистическая экономика может саморегулироваться[6].

Суть третьего направления (М. Фридмен, Ф. Хайек) – конкуренция везде, где возможно, регулирование там, где необходимо. Государству же отводятся функции «ночного сторожа» или «спортивного судьи» на футбольном поле, контролирующего соблюдение игроками установленных правил игры, но не принимающего участия в состязании на чьей-либо стороне.

В российских условиях по сравнению с другими организованными группами группы интересов бизнеса в большей мере вовлечены в систему взаимодействия с властью. В течение 90-х гг. очень мощную группу представляли собой регионы, успешно лоббировавшие собственные интересы в федеральном центре. Влияние профсоюзного движения всегда зависело от отношения государства к рабочему классу, а оно никогда не подразумевало независимость и политическую социализацию последнего. Если говорить о группах внутри самой власти, то можно сказать, например, о т.н. «питерских силовиках» и «семейной группировке», определяющих социально-экономическую, внутреннюю и внешнюю политику, кадровую политику государства. Вместе с тем решение социально-экономических проблем, либерализация экономики, вхождение в мировую экономическую систему, реализация задач власти по удвоению ВВП и борьбе с бедностью и др. делают взаимоотношения с группами интересов бизнеса приоритетными для государства.

Оказание влияния на выработку и реализацию решений на уровне законодательной либо исполнительной власти, безусловно, входит в сферу интересов корпораций и финансово-промышленных групп. Однако законодательство не позволяет последним напрямую участвовать в избирательной кампании. Участие организованных групп бизнеса в предвыборной борьбе возможно либо через финансирование партий, либо через выдвижение собственных кандидатов на выборах. Обычно бизнес использует обе схемы, тем самым гарантирует себя от неблагоприятного исхода.

В США, где в начале 70-х годов законом запрещены «пожертвования» со стороны отдельных фирм и организаций, распространение получили Комитеты политического действия (КПД). Они собирают средства у персонала и акционеров с последующей передачей их на нужды избирательной кампании того или иного кандидата. КПД в своем большинстве решительно поддержали в 80-е годы кандидатов новой консервативной волны и тем самым способствовали победе Рейгана и его сторонников.

Основой взаимоотношений групп интересов бизнеса и институтов государственной власти является система прямого (функционального) представительства, которая, в отличие от системы территориального представительства по линии партий, парламентов, других избираемых населением органов и учреждений, формируется путем сложных, чаще всего не обусловленных четкими правилами методов и процедур. И если задачей номер один политических партий является использование механизма выборов для завоевания или удержания власти, то группы давления, действуя через механизмы и процедуры системы функционального представительства, нацелены на оказание того или иного влияния на институты власти и принимаемые ими решения.

В разных странах сложились собственные, обусловленные национальными усло-

виями и традициями системы функционального представительства. В то же время есть ряд общих черт и особенностей, присущих всем или почти всем таким системам. К их числу следует прежде всего отнести наличие специальных институтов и учреждений, в рамках которых осуществляется «диалог» представителей организованных интересов и государства, принципы комплектования и способы деятельности таких институтов. Практически повсеместно также существует и система неформальных связей и отношений, нередко играющая более важную роль, чем формализованные связи.

Примером формализованных структур являются советы или комитеты при органах исполнительной власти, состоящие из руководителей данных органов, представителей одной или чаще нескольких групп интересов, а также независимых экспертов[7]. Такая система консультативных комитетов весьма широко распространена в странах Запада; их общее количество исчисляется сотнями. Большинство их существует на постоянной основе, часть же создается для поисков тех или иных решений «разового» характера, в основном в законодательной сфере; последние прекращают деятельность сразу же после публикации своих отчетов и рекомендаций.

Есть и другие формы институциональных связей между правительственными учреждениями и парламентами, с одной стороны, и бизнесом – с другой. Так, в Великобритании при социально-экономических ведомствах уже давно функционируют т.н. спонсорские подразделения, в задачи которых входят регулярные связи с отраслевыми ассоциациями бизнеса и отдельными корпорациями, выработка совместных с ними рекомендаций для министерских и правительственных решений. В отличие от консультативных комитетов данные подразделения являются чисто государственными и не включают в свой состав представителей групп интересов.

Среди неформальных связей, существующих в рамках системы функционального представительства, наиболее распространено такое явление, как лоббизм. Несомненно, принятие правовых актов, регулирующих лоббизм, относится к попытке легализации данного явления и его институционализации. Вместе с тем даже в странах, где оно давно уже легализовано, существуют способы решения вопросов без привлечения внимания общественности и проверяющих структур.

Таким образом, научное осмысление взаимодействия государственной власти и бизнеса имеет ряд теоретических и концептуальных подходов, свидетельствующих о сложности самого явления и разработки инструментария его познания.

---

[1] Бентли А. Процесс правления. Изучение общественных давлений. 1908.

[2] Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. № 2. 1997.

[3] Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches. - Policy Network in British Government. Oxford, 1992.

[4] Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. № 3. 2001.

[5] Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. Антология экономической классики / Пер. с англ. Т. 2. М.: Эко-нов, 1992.

[6] См.: Теория Дж. Кейнса// http://www.inventech.ru/lib/money/money0010

[7] Перегудов СП. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России //Полис. № 4. 1993.