

Winięcki J. Determinants of Catching Up or Falling Behind: Interaction of Formal and Informal Institutions // Post-Communist Economics. 2004. Vol. 16. № 2.

Yasin E. Modernization and Society / Conference presentation «Economic Modernization and Social Development», Higher School of Economics, Moscow, 3–5 April 2007.

Zon H. van. Russia's Development Problem – the cult of power. Palgrave MacMillan, UK, 2008 (forthcoming).

Г.И. Мусихин

Государственный
университет –
Высшая школа экономики

ПЛЮРАЛИЗМ И КОРПОРАТИЗМ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Проблема взаимоотношений гражданского общества и государственной власти существует ни одно тысячелетие. И каждая эпоха решала данную проблему по-своему. Сегодняшние подходы к этому вопросу являются наследниками созданных на протяжении XVII–XIX вв. теорий. Последние распадаются на два ярко выраженных направления. Согласно одному из них, заданному представителями «шотландского Просвещения» (Дж. Локк, Д. Юм и др.), основная задача государства – служить интересам гражданского общества, а значит, у государства нет каких-то особенных целей, которые в той или иной форме не содержались в потребностях конкретных граждан того или иного государства¹. Другой подход исходит из того, что государство – это особая субстанция, цели которой являются первостепенными по отношению к частным интересам различных групп гражданского общества. Иными словами при выработке магистрального политического курса государство исходит не только из совокупности особенных интересов своих граждан, так как представляет собой общность, не сводимую к сумме отдельных составных частей. Сторонники данной точки зрения опираются на авторитет таких философов, как Ж.-Ж. Руссо и Г.В.Ф. Гегель².

В современной политической науке оба эти подхода фактически не встречаются в чистом виде, как правило, имеют место различные комбинации данных теоретических философских направлений. Однако в связи с тем, что в современном мире примат прав человека официально не подвергается сомнению ни одним государством мира, преобладают теории, опирающиеся на при-

¹ См.: Локк Д. Два трактата о правлении // Локк Д. Соч. в 3 т. Т. 3. М., 1988; Юм Д. Идея совершенного государства // Юм Д. Соч. в 2 т. Т. 2. М., 1996.

² См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре // Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969; Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.

оритет гражданского общества перед государством. Однако было бы большой ошибкой столь упрощенно трактовать взаимоотношения гражданского общества и государства. Если поддасться искушению упрощения, то будет воспроизведен давнишний спор западников и славянофилов о пригодности к России западных моделей развития. На самом деле современная мировая политология очень хорошо видит сложности согласования устремлений гражданского общества с выработкой общегосударственного курса, даже в ситуации либерально-демократической политической системы, исходящей из первостепенной значимости гражданских интересов.

В современном мире существуют два основных механизма цивилизованного согласования позиций государства и гражданского общества. Один из них заключается в деятельности групп интересов, другой – в функционировании политических партий. При этом и тот, и другой механизмы отнюдь не являются беспроблемными, что можно заметить при более внимательном их рассмотрении.

Договоримся, что мы будем рассматривать группы интересов как формальные организации, которые пытаются влиять на публичную политику в демократических системах.

Группы интересов имеют место в так называемых открытых обществах, в число которых стремится попасть и Россия. Однако способы организации данных групп, их претензии на лояльность своих членов, технология защиты своих требований и успешность в достижении своих целей отличаются вместе с политической культурой каждого открытого общества. В современной науке для понимания механизмов взаимодействия групп интересов с государством используются две модели политической культуры: *плюрализм* и *корпоратизм*.

Группы интересов – ключевое звено плюралистической теории. Именно последней принадлежит заслуга «реабилитации» данных общественных образований. Дело в том, что на заре демократии (а точнее американской демократии) группы интересов представлялись как неизбежное зло демократического процесса, которое нужно терпеть во имя сохранения принципов народного представительства (наиболее ярко это можно проследить в работах Мэдисона)³. Однако именно теория плюрализма превратила группы интересов в ключевых агентов, связывающих государство и общество.

В основе данной теории лежит убеждение в том, что индивиды смогут лучше донести свои нужды и требования до правительства через проявление групповой активности, так как в сложно устроенном обществе индивид имеет мало шансов быть услышанным на вершине власти и еще меньше шансов у

него повлиять на правительство в процессе выработки политических решений. Но, и это главный аргумент плюралистов, если большое количество людей формируют свое особое требование, их коллективная точка зрения обладает большим авторитетом, чем индивидуальный голос, что бы при этом не говорилось о защите прав индивида. То есть под таким углом зрения *группы интересов предстают каналами, через которые люди реализуют демократический идеал легитимности* и вступают во взаимодействие с правительством⁴. Р. Даль доказывал, что автономные организации «необходимы для функционирования демократического процесса как такового, для минимизации правительственного принуждения, для политической свободы и для человеческого благополучия»⁵.

Плюралистическая теория взаимодействия гражданского общества и государства получила очень широкое распространение в 1950–1960 гг., так как представляла собой непротиворечивый и, самое главное, простой и понятный способ согласования интересов.

Плюрализм описывает политическую практику, характеризующуюся *равным распределением благоприятных возможностей* для получения политических ресурсов, но *не равным распределением самих этих ресурсов*.

Другое понимание данного термина, характерное в основном для европейских ученых, предполагает систему многочисленных конкурирующих групп интересов, которые через торг и компромисс способствуют формированию публичной политики. Согласно этой модели *группы интересов оказывают влияние на политический процесс без участия в правительственной бюрократии*. Решения при этом принимаются в результате элитного торга и компромисса. Соперничество элит помогает застраховать не участвующего в принятии правительственного решения индивида от правительственных злоупотреблений. В этой ситуации индивидуальный интерес будет побеждать в одни годы и проигрывать в другие. Плюрализм как процесс балансирования власти структурируется как система «свободного рынка» с группами, которые *входят и выходят из данного «рыночного пространства» без санкции правительства*.

Однако общественно-политическое развитие с конца 1960-х гг. показало, что реальность гораздо сложнее теории, поэтому теория плюрализма была подвергнута достаточно развернутой критике, которая вскрыла многие проблемы данной теории.

Критики плюралистического открытого общества обвинили его ни много ни мало в недемократичности, утверждая, что чрезмерно развитые внегосу-

⁴ См.: Almond G., Verba S. The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston, 1965. P. 245.

⁵ Dahl R.A. Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven, 1982. P. 1.

дарственные организации порождают такие связи между правящими и управляемыми, которые недемократичны сами по себе, так как не регулируются демократическими политическими инструментами (ведь группы интересов организации формально неполитические). Один из подобных критических аргументов состоит в том, что «волонтаристские ассоциации и организации, которые по мнению теоретиков плюрализма существуют для поддержки индивида перед унифицированной мощью правительства, сами по себе стали олигархически управляемыми иерархическими структурами»⁶. Формирование олигархических структур в России середины 1990-х гг. стало еще одним подтверждением справедливости этой критики.

Справедливости ради отметим, что никто из теоретиков плюрализма никогда не утверждал, что массовое участие в деятельности групп интересов необходимо и возможно. «Конкурирующие элиты» – фраза, часто используемая плюралистами – являются недемократическими образованиями, но благодаря конкуренции между собой сохраняют легитимность репрезентативной функции, т.е. так или иначе вынуждены отражать те или иные массовые требования гражданского общества, чтобы обосновывать необходимость своего существования. Однако последнее обстоятельство не снимает обвинений в недемократичности подобных групп, так как предполагает их оторванность от реальной структуры гражданского общества.

Кроме того, согласно плюралистическим канонам, *люди создают неполитические группы, рассчитывая, что это даст определенные политические преимущества*. Плюрализм исходит из того, что люди всегда стремятся к рационально обоснованному укреплению собственных позиций путем установления правил игры между обществом и правительством. Тем самым подразумевается, что организации достаточно легко можно сформировать для достижения индивидуальных целей⁷. В данной ситуации одна организация порождает другую контрорганизацию. Однако критики такого подхода полагают, что равенство организации и контрорганизации подразумевает *политическое равенство*, т.е. равенство политических ресурсов⁸. Признание последнего обстоятельства означало бы признание утопичности теории плюрализма, так как в современных условиях равенство политических ресурсов невозможно даже в развитых демократических странах. В результате, если признать невозможность равенства политических ресурсов, то, следуя логике плюрализма, необходимо констатировать, что группы интересов имеют неравное влияние на политическую власть. Тем самым, какие-то группы оказывают превалирующее влияние

на выработку политического курса, будучи неполитическими образованиями и не подпадая под контроль демократических политических институтов.

Еще одно слабое место плюрализма состоит в том, что данная теория предполагает наличие политических мотивов при создании неполитических групп интересов, тем самым, «группы интересов являются ассоциациями, которые оформляют пожелания в борьбе за политическое благо»⁹. *Плюралисты притисывают политический интерес потенциальным участникам группы в большей степени, чем это есть на самом деле*. Кроме того, простое существование совместной заинтересованности в коллективном благе не является достаточным условием для того, чтобы объединять групповые коллективные усилия, (например, партия пенсионеров невелика, хотя представляет значительный коллективный интерес). Здесь имеет место принципиальное отличие в достижении индивидуальных целей человека как субъекта политики и как участника заинтересованной группы. С того момента, как политический выбор, ратифицированный обществом, является коллективным, люди извлекают выгоду из организованного группового достижения блага независимо от того, участвовали они в процессе этого достижения или нет¹⁰.

Индивидуальное участие в заинтересованной группе носит принципиально иной характер. Пока групповое членство будет означать для индивида определенную плату, ни один рационально мыслящий человек не будет платить цену за организационное участие, не обращая внимания на негативные последствия таких затрат, индивид пойдет на них только в том случае, если цена его неучастия будет выше, чем издержки группового членства.

Таким образом, противоречие между повседневной жизнью и дилеммой политического обязательства проявляется в отличии коллективного и частного блага. Политические блага (не путать их с политическими ресурсами) не могут распределяться выборочно – даваться одним и не даваться другим. Однако последнее есть обычная практика групп интересов, в которых правом на получение благ обладают только участники данной группы. В этой связи возникает вопрос: как заинтересованные организации могут быть связующим звеном между своими членами и правительством, если люди соединены получением различных благ? В результате стремление государства удовлетворить потребности групп интересов может привести к тому, что при этом будут проигнорированы как общие политические интересы, так и конкретные пожелания граждан. То есть из механизма согласования действий государственной власти и интересов гражданского общества группы интересов при неблагоприятном стечении обстоятельств могут превратиться в стену, отделяющую государство

⁶ Kariel H. The Decline of American Pluralism. Stanford, 1981. P. 74.

⁷ См.: Marsh D. On Joining Interest Groups: An Empirical Consideration of the Work of Mancur Olson // British Journal of Political Science. 1976. № 6. P. 258.

⁸ См.: Newton K. Second City Politics. Oxford, 1996.

⁹ Zeigler H., Peak G.W. Interest Groups in American Society. Englewood Cliffs, NJ, 1972. P. 2.

¹⁰ Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, 1965. P. 61.

от общества. Нечто подобное и наблюдалось в России с начала 1990-х до начала 2000-х гг.

Среди стран, которые причисляют к плюралистичным (США, Великобритания, Канада, Ирландия и Италия), только Соединенные Штаты могут быть названы действительно плюралистичной социально-политической системой¹¹.

Хотя совершенно очевидно, что ассоциации бизнесменов в США занимают привилегированные позиции, привилегии эти касаются сферы денежного обращения и общего престижа, но не дают прямого права санкции или регулирования. Группы давления в Соединенных Штатах могут рассматриваться как внешние лоббистские организации, не встроенные в систему правительственного механизма принятия решений¹². Данная характеристика бизнес-ассоциаций еще более справедлива для менее привилегированных групп: рабочих, потребителей, ассоциаций за гражданские права и т.д.

По мнению некоторых исследователей, группы интересов, преследуя собственные интересы, могут принудить демократическую политическую систему к трудновыполнимому решению, что таит в себе опасность экономической катастрофы. М. Олсон приводит для примера деятельность английских тред-юнионов, которые в конце 1970-х гг. поставили Великобританию на грань экономической пропасти¹³. По мнению Олсона, группы интересов *не вырабатывают политику и не несут за нее ответственность*, но, пользуясь своим влиянием, они могут повлиять на принятие политического общегосударственного решения, исходя из своего специфического интереса.

На деятельность и влияние групп интересов также оказывает влияние политическое институциональное устройство государства. В президентских системах, где процесс принятия политических решений менее коллегиален и более иерархизирован, группы интересов обладают меньшим влиянием на выработку политического курса, чем в парламентских системах, где столкновение групповых интересов переносится в парламент, непосредственно влияя на принятие решений. При этом в парламентских системах сильнее и степень обратного влияния политических группировок на группы интересов. Однако при наличии таких взаимных связей уже нельзя говорить о системе политического плюрализма в чистом виде, так как здесь вступает в силу корпоративная логика согласования интересов.

Для сторонников корпоратизма особое значение имеет тщательность механизмов координации, так как именно они лежат в основе принятия политических решений в ходе согласования государственной политики и обществен-

ных интересов. В корпоративной политической системе важнейшими аспектами публичной политики являются консультации между правительством и «монополистическими» группами интересов, которые представляют работодателей и профсоюзы. Правительство в этой ситуации обычно играет активную роль в выработке путей экономического развития. С другой стороны, экономические интересы, артикулированные работодателями и профсоюзами, имеют высокую степень влияния на формирование правительственного курса. Иногда правительства обращаются к лидерам этих групп чаще, чем к депутатам и политическим партиям для поддержки больших политических изменений¹⁴. В некоторых странах (Швейцария, Япония, Австрия, Норвегия и Швеция) корпоратизм лежит в основе политического устройства, в других (Германия, отчасти Франция) – корпоратизм развит неравномерно по отраслям промышленности.

Можно сравнить плюралистическую и корпоративскую модели принятия политических решений по ключевым параметрам государственной политики (см. табл. 1).

Таблица 1.

	Плюрализм	Корпоратизм
Роль государства в посредничестве между группами интересов	Государство не играет активной роли, остается «брокером» процесса взаимодействия групп интересов	Государство играет очень важную роль как архитектор политического порядка, действуя как опора официальных участников групп
Природа взаимодействия государства и групп интересов в процессе публичной выработки политического курса	Группы влияют на процесс принятия решений посредством лоббирования, группы интересов формально не участвуют в политическом процессе	Официальные клиенты государства извлекают пользу из привилегированного положения. Неофициальные группы лоббируют свои интересы
Природа внутрigrупповых отношений (элита – рядовые участники)	Лидеры реагируют на требования членов группы. Группы «защищают» своих членов от государства	Элита слабо реагирует на требования участников группы; лидеры обладают «иммунитетом», обеспечиваемым государством. Группы действуют как «приводной ремень» между участниками и государством, мобилизуя членов на поддержку проводимой политики и дисциплинируя несогласных

¹¹ Wilson G. Business and Politics. Chatham, NJ, 1985. P. 33.

¹² Ibid, p. 128.

¹³ Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, 1965. P. 77–78.

¹⁴ См.: Wilson G. Business and Politics. P. 12.

Окончание табл. 1.

	Плюрализм	Корпоратизм
Природа межгрупповых отношений	Группы конкурируют в борьбе за участников без вмешательства государства. Участники вступают и остаются в организации, побуждаемые привлекательностью ее целей	Официальные группы-клиенты обладают искусственными преимуществами в конкурентной борьбе, как проводники государственной политики пользуются государственными ресурсами для вербовки членов (вплоть до обязательного членства). Неофициальные группы не обладают такими ресурсами и даже могут притесняться

Два представленных варианта согласования государственных и общественных интересов являются идеальными типами, исследовательскими моделями, в промежутке между которыми находятся все реально существующие политические системы. Предложенная Дж. Килером шкала согласования интересов выглядит следующим образом.

Строгий плюрализм	Структурный плюрализм	Слабый корпоратизм	Умеренный корпоратизм	Строгий корпоратизм

На примере Франции можно проследить, как страна может трансформироваться от одного типа к другому благодаря изменениям в экономическом секторе. После Второй мировой войны Французская республика была наиболее типичной плюралистической страной из всех европейских политических систем. Между 1958 и 1981 гг. Франция развивалась от строгого плюрализма к структурному плюрализму в рабочем секторе, от структурного плюрализма к умеренному корпоратизму в сфере бизнеса, и от структурного плюрализма к строгому корпоратизму в аграрном секторе¹⁵. В сравнении с этим корпоратизм в Западной Германии изначально был достаточно сильно развит, но позднее сократил свое влияние в связи с «консервативной волной»¹⁶.

Таким образом, если рассматривать конкретные страны, то выяснится, что плюралистические и корпоратистские модели согласования интересов между

сегментами гражданского общества и государством уникальны для каждой страны. Так, безусловно корпоративная модель Австрии с доминирующей ролью рабочего профсоюзного движения отличается от столь же строго корпоративной модели Швейцарии, где движущей силой являются бизнес-корпорации. Помня это замечание, можно попытаться выстроить современные развитые страны с точки зрения преобладающей системы согласования интересов.

Таблица 2.

Система	Страна
Строгий плюрализм	США
Структурный плюрализм	Великобритания, Франция (частично)
Слабый корпоратизм	Франция (частично)
Умеренный корпоратизм	ФРГ
Строгий корпоратизм	Австрия, Швеция, Швейцария, Япония

В целом правительства, работающие в режиме корпоратизма, признают «верхушечные» ассоциации, т.е. организации, которые представляют большое число подчиненных групп. Например, общенациональный рабочий профсоюз может включать в себя союзы строителей, шоферов, электриков и т.д. Общенациональная ассоциация работодателей может состоять из производителей компьютерной техники, представителей текстильной промышленности и т.д. При этом составные части общенациональных корпораций не участвуют в принятии политических решений, так как это исключительная прерогатива «верхушечной» ассоциации. Тем самым создается *опасность фактического исключения значительной части групп интересов из процесса выработки экономической политики, которая, тем не менее, будет формироваться от их имени.*

Фундаментальная идея корпоративного представительства состоит в том, что *географическая* репрезентация неадекватна и должна быть заменена *функциональной*. В результате в таких странах, как Япония, Австрия или Швейцария, различия между публичной и частной сферой трудноразличимы. Австрийские профсоюзы или японские союзы промышленников не только участвуют в выработке правительственного курса, но и оказывают влияние на деятельность законодательной власти, а также на весь процесс административного государственного управления.

В результате «верхушечные» ассоциации получают чрезвычайно широкие полномочия. В Австрии, например, конкретный профсоюз не может принять решение о забастовке без консультации с руководством Австрийской

¹⁵ Keeler J. The Politics of Neocorporatism in France. N.Y., 1987. P. 19.

¹⁶ См.: Katzenstein P. Small States in World Market. Ithaca, N.Y., 1985. P. 368.

федерации профсоюзов, которая чаще всего согласует свою позицию с правительством. Тем самым *размывается главная функция профсоюзов как групп интересов: служить интересам своих членов*. Хотя при этом удается поддерживать более высокий уровень общественно-политической стабильности. Таким образом, корпоратизм является дополнительным механизмом принятия политических решений наряду с правительством, законодательной властью и государственной бюрократией. Благодаря корпоратизму политическая система страхуется от идеологических страстей, добивается предсказуемости в действиях основных сегментов гражданского общества.

Необходимо отметить, что фактически невозможно определить, какая система согласования интересов лучше защищает позиции гражданского общества перед государством. С одной стороны, корпоратизм дает больше институциональных возможностей для учета мнений различных групп в процессе выработки политических решений. Но, с другой стороны, руководство крупных корпораций срастается с правительством и в своей деятельности руководствуется не только интересами членов корпорации. В этом смысле руководство групп интересов в плюралистической системе вынуждено быть более демократичным. Однако в связи с тем, что плюрализм не задает строгих правил игры при согласовании интересов, преимущество получают наиболее влиятельные ассоциации, оттесняя другие группы интересов на второй план. Кроме того, как показывает теория рационального выбора, механизм принятия и осуществления политических решений отличается от способов формирования групп интересов, делая приватные интересы последних слабо совместимыми с публичной государственной политикой.

Если говорить о перспективах формирования механизмов согласования государственной политики и интересов гражданского общества в России, то существует *распространенное мнение, что корпоративная модель для нашей страны более осуществима, чем плюралистическая*. При этом не учитывается мировой опыт, свидетельствующий, что корпоративная модель оказалась успешной в странах, обладающих следующими признаками¹⁷:

- парламентская республика;
- небольшая территория;
- хорошо развитые ассоциации интересов;
- уязвимая интернационализованная экономика;
- мощная социал-демократия;
- устойчивые электоральные предпочтения;

¹⁷ Об этом см.: Traxler F., Schmitter P. The Emerging Euro-Polity and Organized Interests // European Journal of International Relations. 1995. Vol. 1, 2; Перегудов С.П. Новый российский корпоратизм: демократический или бюрократический // Полис. 1997. № 2.

- относительное культурное и языковое единство;
- нейтралитет во внешней политике.

Из всех перечисленных признаков в России наличествует только один: уязвимая интернационализованная экономика, причем уязвимость эта носит архаичную форму зависимости от мировых цен на энергоносители. То есть в стране отсутствуют признаки, делающие корпоративную модель эффективной для развития.

Существует еще одна причина введения корпоратизма: *не эффективное развитие, а успешный контроль*. Эта логика характерна для авторитарных режимов. Это совершенно иная модель согласования интересов, ставящая совершенно иные цели, нежели успешное развитие. В современном мире *принятие такой модели означает встраивание страны в логику жизни аутсайдера глобализации*.

Как это не покажется странным, но по объективным показателям (без учета сознательного воздействия верховной власти) для России более подходит акцент на плюралистической модели развития. Такой акцент дает больше шансов в условиях глобализации, хотя и не гарантирует успех.

Схожие исторические корни имели страны Юго-Восточной Европы, в которых традиции переплелись с турецкими. В то же время страны Центральной Европы опирались на совершенно иные религиозные и политические традиции.

2. Длительность коммунистического периода. Глобализация страны на историческую эпоху (до Второй мировой войны) была в значительной степени структурирована. Остальные страны Европы и Азии в то время находились в различных формах.

3. Степень завершенности государственности хозяйственной сферы. Польша и Югославия сохранили многовековой уклад в сельском хозяйстве и мелкой промышленности, что позволило им избежать радикальных изменений в экономике. В то же время в странах Центральной Европы и в странах Юго-Восточной Европы в результате Второй мировой войны произошла радикальная модернизация экономики, что позволило им избежать радикальных изменений в экономике. В то же время в странах Юго-Восточной Европы в результате Второй мировой войны произошла радикальная модернизация экономики, что позволило им избежать радикальных изменений в экономике.