

УДК 323.2

**ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ
К АНАЛИЗУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ И ГОСУДАРСТВА
В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

**THEORETICAL AND CONCEPTUAL APPROACHES
TO THE ANALYSIS OF INTERACTION OF INTEREST GROUPS
AND THE STATE IN THE POLITICAL PROCESS**

**Л.С. Половнева
L.S. Polovneva**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

Belgorod National Research University, 85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia

E-mail: e-mail: LPolovneva@bsu.edu.ru

Аннотация. В рамках предлагаемой статьи автор ставит своей целью, во-первых, обосновать концептуальные модели взаимодействия групп интересов и государства. Во-вторых, определить роль групп интересов в политическом процессе. В-третьих, оценить преимущества демократического политического процесса, обеспечиваемые демократическими политическими институтами.

Автором изучены работы отечественных и зарубежных исследователей, раскрывающих концептуальные положения политических теорий. В результате проведенного анализа автором сделан вывод о том, что в современной политической науке сложились концепции плюрализма, корпоративизма и политических сетей. Автор особое внимание в статье уделяет анализу сетевого подхода к процессу взаимодействия групп интересов и государства.

Resume. In the present article the author sets several goals. First, he tries to explain the conceptual models of interaction of interest groups and the state. Second, he determines the role of interest groups in the political process. Third, the author estimates the benefits of democratic political process which are the result of the work of democratic political institutes.

The author studies different works of Russian and foreign researchers explaining the conceptual issues of political theories. The author comes to the conclusion that in modern political science there have developed the concepts of pluralism, corporatism and political networks. The author pays special attention to the analysis of the network approach to the process of interaction of interest groups and the state.

Ключевые слова: государство, группы интересов, политический процесс, теоретико-концептуальные подходы, плюрализм, корпоративизм, политические сети.

Keywords: state, interest groups, political process, theoretical and conceptual approaches, pluralism, corporatism, political networks.

Процесс демократизации предполагает активное участие групп интересов в политическом процессе. В связи с этим в политологии инициируются дискуссии о состоянии и перспективах функционирования групп интересов и формировании моделей их взаимодействия с государством. Взаимодействие групп интересов и государства в мировой и отечественной политологической науке представлено в рамках многочисленных теоретико-концептуальных подходов. Наиболее значимыми концепциями взаимодействия групп интересов и государства в политическом процессе являются: *плюрализм, корпоративизм и политические сети.*

Представители *плюралистической концепции* трактуют политический процесс как давление различных групп интересов и, соответственно, как распределение власти в обществе. Плюралистическая концепция основывается на признании существования множества свободно образующихся политических, экономических и других групп интересов, которые конкурируют друг с другом и борются за общественное и политическое влияние.

А. Бентли интерпретировал политический процесс как взаимное давление социальных групп в борьбе за государственную власть. По его мнению, категория «политический процесс» охватывает два типа отношений: во-первых, неформальные, реальные и групповые, поскольку «группа интересов» является его первичным субъектом и, во-вторых, производные, официально-институциональные, представляющие собой проекцию групповых интересов, в которой государственные институты выступают лишь как один из видов «групп интересов». Правительство пред-



ставляется А. Бентли в роли специфической официальной группы-арбитра, регулирующей конфликты. Исследователь вводит в процессуальную теорию понятия «артикуляция» и «идентификация» групповых интересов как исходный пункт анализа любого политического процесса¹.

Преемником А. Бентли в разработке групповой концепции политического процесса стал Д. Трумэн, издавший в 1951 г. работу «Управленческий процесс». Под политическим процессом он понимает борьбу социальных групп за власть и контроль над распределением ресурсов². Исследователем более обстоятельно разрабатывается идея смены равновесия и неустойчивости, а в качестве основного понятия предлагается категория «стабильность», определяемая им как устойчивый тип группового взаимодействия. Таким образом, по мнению Д. Трумэна, политический процесс приобретает пространственно-временное очертание, поскольку групповая динамика предстает как волнообразный цикл перехода от нестабильных взаимодействий к установлению относительного равновесия между группами, восстановлению старой модели стабильности или созданию новой. Такой подход позволяет в известной мере оценить уровень групповой динамики политического процесса, однако это не всегда дает возможность обеспечить равновесие между отдельными социальными группами и равновесие государственной системы в целом.

В политический процесс обязательно входит функционирование государственных и негосударственных институтов: правительство, парламент, деятельность партий и групп интересов. В связи с этим политический процесс нередко трактуют как довольно сложную конфигурацию сознательной и стихийной деятельности, то есть регулируемых государством действий и спонтанных акций групп граждан и отдельных индивидов. При этом возможны два подхода к трактовке соотношения данных компонентов: «горизонтальный» и «вертикальный». В первом случае в политическом процессе государство и социальные группы выступают на паритетных началах как равноправные партнеры, сознательно стремящиеся к рациональному достижению согласованных общественных целей. При втором подходе политический процесс трактуется как некая стихия, которой противостоят органы государственной власти, играющие роль управленческой подсистемы этого процесса, формулирующие цели и принимающие решения по поводу приоритетных общественных проблем. В итоге можно заключить, что каждый из двух крупных блоков или взаимодействующих подсистем политического процесса имеет свою функциональную нагрузку: с одной стороны, государственное управление играет роль интегрирующей общество силы, формулирующей коллективные цели и принимающей решения, а с другой, — давление гражданского общества и политическое участие связано с функцией представительства интересов групп и индивидов.

Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон выделяли следующие характерные для плюралистической системы особенности формы организации интересов и способы группового участия в политическом процессе: (1) разнообразные группы интересов могут представлять единый социальный интерес; (2) членство в группах является добровольным и ограниченным; (3) группы интересов имеют свободную или децентрализованную организационную структуру; (4) группы конкурируют между собой в борьбе за членов и влияние и одновременно пытаются навязать свои требования лицам, определяющим политический курс³.

По мнению Ф. Шмиттера, плюрализм может быть определен в качестве системы представительства интересов; составляющие ее элементы — организованные в неопределенное множество добровольных, неиерархических образований, которые не контролируются государством и не стремятся к монополии активности среди соответствующих образований⁴.

При таком подходе политика есть властное распределение дефицитных ресурсов под давлением заинтересованных групп. Последние являются активными участниками политического процесса, тогда как государство в лице правительства выполняет в целом пассивную функцию — реагирует на их деятельность. Правительство обеспечивает сохранение баланса сил, принимая то или иное решение относительно комбинации интересов и ресурсов. В то же время заинтересованные группы постоянно предъявляют требования правительству, однако оно остается независимым от групп интересов.

В соответствии с плюралистической теорией процесс выработки политического курса подобен процессу принятия решений в экономике. В этой связи, Р. Даль и Ч. Линдблом полагали, что соперничество групп интересов за влияние на политический курс в какой-то степени аналогично конкуренции в экономике, позволяющей установить равновесие между спросом и предложением. Только в политике конкуренция между группами за влияние на процесс принятия политических решений позволяет установить равновесие между требованиями, выдвигаемыми различными слоями общества и поддержкой, которую получает политическая система, если выдвигаемые гражданами требования получают удовлетворение в результате принятых решений⁵.

¹ Bently A.F. The Process of Government. Evanston, 1949. P. 211.

² Truman D. The Governmental Process / Political Interests and Public Opinion. Second Edition. N.Y., 1971. P. 46.

³ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. М., 2002. С. 109.

⁴ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2. С. 14–22.

⁵ Цит. по: Павроз А.В. Группы интересов в политике: Учебное пособие. СПб., 2006. С. 43.



Учет реального баланса сил при принятии политических решений позволяет самым разным группам интересов добиться поддержки населения. Если же политическое влияние отдельных групп возрастает несоразмерно с их реальной общественной значимостью, а политика, которую проводит правительство под давлением этих групп, не соответствует воли большинства, благодаря механизму конкуренции, заложенному в участии групп интересов, автоматически возрастает численность оппозиционно настроенных групп, ставящих правительство перед выбором – либо изменение или корректировка официального курса, либо утрата общественной поддержки и отстранение от власти.

Таким образом, деятельность групп интересов демократическим, мирным путем без всякого силового вмешательства предотвращает опасность установления диктаторских режимов, проводящих политику, не совпадающую с волей и интересами большинства общества. Данная теория получила название теории демократического плюрализма или плюралистической демократии. Ее появление привело к пересмотру вопроса о роли групп интересов в политическом процессе. В основе плюралистической теории демократии лежало мнение о том, что индивиды смогут быстрее передать свои требования и желания правительству посредством групповой активности.

В рамках данной теории концепция ресурсов не используется для описания взаимодействия групп интересов. Ее ограниченность проявляется также в том, что внимание акцентируется, скорее на правительстве, чем на государстве в целом. Она не учитывает и то важное обстоятельство, что у участников политической деятельности со стороны государства имеются собственные интересы, которые включаются в процесс формирования политики. Следовательно, плюралистический подход не позволяет исследовать политику как систему взаимосвязанных отношений между государством и обществом, где государство выступает не просто объектом давления групп интересов, а и активным участником процесса взаимодействия.

Позднее Ф. Шмиттер и Г. Лембрух предложили по отношению к анализу групп интересов *корпоративистскую концепцию*⁶.

Согласно этой концепции, государство – это важнейший конституирующий элемент отношений между группами интересов и политической сферой. В политической сфере действует ограниченное число неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально различных образований, которые стремятся к монополии на представительство интересов в соответствующей области.

В соответствии с корпоративистской концепцией процесс определения политического курса основывается не на балансе сил множества конкурирующих между собой групп интересов, а происходит в результате сложного, институционализованного, ориентированного на консенсус взаимодействия между государством и ограниченным числом крупных, агрегированных групп интересов.

Основное внимание уделяется экономическим группам, монополизировавшим процесс выражения интересов в определенном секторе. Такие группы тесно связаны с государством и в плане своего формирования, и с точки зрения возможности влиять на последнее, поддерживать его в обмен на участие в процессе принятия политических решений⁷.

Корпоративные структуры обеспечивают высокую степень управляемости, но не демократичности. Особенно если принять во внимание, что развитие корпоративных структур с неизбежностью ведет к росту влияния профессиональных представителей специализированных интересов (в частности, институциональных групп) в ущерб гражданским, отстаивающим более общие интересы к возникновению организаций, построенных на иерархических принципах, вплоть до всеобъемлющих национальных ассоциаций, получающих привилегированный доступ к процессу принятия важных стратегических решений, подрывая тем самым один из основополагающих принципов демократического политического процесса – принцип состязательности или конкуренции, основанный на равном доступе всех участников политического процесса к властным ресурсам. В конечном счете, корпоративизм ведет к возвышению групп-монополистов над конкурирующими друг с другом группами, представляющими частные интересы.

Исследователи отмечают, что к несомненным достоинствам корпоративистской модели можно отнести повышение эффективности финансовой системы, большую сбалансированность бюджета, снижение уровня инфляции, сокращение безработицы, падение забастовочной активности, уменьшение нестабильности политических элит.

Тесное взаимодействие трех основных агентов макроэкономического процесса – государства, союзов предпринимателей и профсоюзов – повышает эффективность управления и способствует экономическому росту при сохранении политической стабильности.

⁶ Lehmbruch G. Liberal Corporatism and Party Government // Comparative Political Studies. 1977. № 10. P. 91–126; Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2. С. 14–22.

⁷ Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Принципы и направления политических исследований. М., 2002. С. 45.



В последнее время в политологии возрастает интерес к неокорпоративистской концепции и ее идеи гармонизации интересов объединенных профессиональных организаций работодателей и наемных работников, общественных ассоциаций и государства.

Английские ученые К. Кроуч, Р.Э. Пал, С.Э. Файнер, И. Харрис рассматривали неокорпоративизм как особую форму институциональной связи между государством и организованным гражданским обществом⁸. Представители «скандинавской школы» (И. Буксти, Э. Дамгор, К. Элиассен, О. Руин, С. Роккан и др.) определили корпоративизм как ситуацию, в которой организации, представляющие интересы различных групп, интегрированы в направляемый правительством процесс принятия решений в обществе⁹.

В последней четверти XX века в неокорпоративистском дискурсе была сформирована концепция корпоративной демократии, рассматривающая демократию как согласительное, неконкурентное правление руководителей корпораций, наемных работников и предпринимателей, а также партий. Сущность концепции корпоративной демократии состоит в том, что в демократическом обществе особое значение приобретают активные общественные организации, которые объединяют людей одной профессии или сектора экономики и в которые входят представители как владельцев, управляющих частными предприятиями, так и наемных работников. В политической сфере концепция корпоративной демократии декларирует следующие ценностные приоритеты: инструментальная, а не тотальная роль государства; демократия участия, а не представительное народовластие; децентрализация, а не централизация государства; разделение властей, борьба с тоталитаризмом и диктатурой; свобода информации, деятельности партий и союзов¹⁰.

Сравнение концепции корпоративной демократии с концепцией плюралистической демократии показывает их близость и свидетельствует о том, что корпоративизм фактически является «ограниченным плюрализмом». В данном случае плюрализм взглядов сохраняется, хотя репрезентируется избранными. Влиятельные объединения могут не конкурировать между собой, а сотрудничать под контролем государства.

В странах «корпоративистской демократии» группы давления успешно конкурируют с партиями, а государство выступает в роли посредника между группами интересов и обеспечивает экономический рост в условиях социальной справедливости. Сторонники этой концепции противопоставляют ее «плюралистической демократии» (реализованной, например, в США), где согласование интересов осуществляется через партии, что часто приводит к нарушению социальной справедливости.

В последние годы в исследовании политических процессов стало влиятельным *концептуальное направление «политическая сеть»*. Сетевой подход является относительно новым в политологии, но он приобретает все большую популярность в западной политической науке, о чем свидетельствуют работы М. Аткинсона, Р. Родеса, Д. Марша и др.¹¹. Первые упоминания о предпосылках формирования теории политических сетей описываются в работе Э. Гриффита «Тупик демократии: исследование современного правительства в действии», изданной в 30-е годы XX в. В ней акцент делается на анализе неформальных связей, возникающих в ходе процесса принятия политических решений, что и придает им характер сетевого взаимодействия¹². Позднее, в 50-е гг. XX в., Дж. Фримэн в монографии «The Political Process» проводит исследование политических субсистем сетевого характера и описывает взаимодействие бюрократического аппарата, конгрессменов и групп заинтересованных акторов как некую сеть¹³.

Р. Родес считает, что формирование политических сетей привязано к различным секторам политики государства и представляет собой комплекс структурных взаимоотношений между политическими институтами государства и общества¹⁴.

В отечественной науке сетевая концепция представлена в работах Л.В. Сморгунова, А.В. Курочкина, Г.В. Косова, О.В. Рябцева и др.¹⁵.

⁸ Цит. по: Дубняк М.А. Концепции неокорпоративистского дискурса как проблема политической науки и практики // Научный диалог: общественные науки. 2013. № 12 (24). С. 126.

⁹ Там же.

¹⁰ Ровдо В.В. Мировые политические идеологии: классика и современность. Минск, 2007. С. 46.

¹¹ Atkinson M., Coleman W. Policy Networks, Policy Communities and the problem of Governance // Governance. An International Journal of Policy and Administration. 1992. Vol. 5 № 1. PP. 154–189; Rhodes R., Marsh D. Policy Network. In British Politics: A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government. Oxford, 1992. P. 13–15.

¹² Griffith E. The Impasse of Democracy: a Study of the Modern Government in Action. N.Y., 1939. P. 57.

¹³ Freeman J.L. The Political Process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations. N.Y., 1955. P. 32.

¹⁴ Rhodes R. Policy Network in British Politics: A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government. Oxford, 1992. P. 13.

¹⁵ Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Принципы и направления политических исследований: Сб. материалов конференций и мероприятий, проведенных РАПН в 2001 году. М., 2002; Курочкин А.В. Теория политических сетей: предпосылки становления и место в современной политической науке // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. III.; Косов Г.В. «Политические сети» как категория политической науки // Г.В. Косов, В.А. Потапов, В.А. Ширяев // Кант. 2013. № 2(8); Рябцев О.В. Сетевой принцип деятельности организаций закрытого типа в контексте угроз национальной и региональной безопасности России (на примере крымско-татарского национального движения): дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2008.

О.В. Рябцев доказывает, что сеть – это децентрализованная структура, в рамках которой объединяется некая совокупность акторов разного уровня (субъекты, элементы сети), позиционирующих свою деятельность в социально-политическом пространстве и базирующихся на поддержании координационных взаимоотношений между собой¹⁶. Сети представляют собой не статические, а сверхмобильные, многовекторные и многоуровневые образования, которые в отличие от иерархических структур, характеризуются высокой динамикой социальных взаимодействий. При этом, по его мнению, если иерархические организации создаются целенаправленно «сверху», развиваясь по вертикали, то сетевые организации, наоборот, являются продуктом взаимодействия в групповом масштабе. Они, соответственно, возникают «снизу», развиваются по горизонтали и, не имея жесткой структуры и единого центра управления, представляют собой расширенные сетевые сообщества. Особую ценность в определении О.В. Рябцева, по нашему мнению, представляет наличие попыток охарактеризовать сети со структурной точки зрения, определить особенности их конструкции.

При сетевом подходе к политике исследовательская стратегия строится, исходя из нового характера отношений между государством и обществом, между публичной и частной сферами социальной жизни.

По мнению А.В. Курочкина, изучение становления и развития сетевой теории в политике и государственном управлении следует осуществлять в единстве двух аспектов: гносеологического и онтологического. Первый предопределяет возникновение теории сетей развитием методологического аппарата социальных наук, второй – появлением и распространением в политике новых сетевых форм координации и управления¹⁷. Представители онтологического направления понимают политические сети как реально существующую форму политического управления и коммуникации между взаимодействующими субъектами, сложившуюся в результате трансформационных процессов, происходивших на уровне глобальной политической арены, и сформировавших у политических элит понимание невозможности концентрации власти в едином центре, а также необходимости изменения самого подхода к реализации политики.

Политические сети обладают рядом характеристик, которые отличают их от иных форм управленческой деятельности. Во-первых, они представляют собой такую структуру управления публичными делами, которая связывает государство и группы интересов. Эта структура теоретически характеризуется как множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, имеющих некий совместный интерес. Во-вторых, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена ресурсами, имеющимися у ее акторов. Ресурсы могут быть распределены неравномерно, но, несмотря на различия в степени обеспеченности ресурсами, все участники сети вынуждены вступать во взаимодействие. Между ними существует ресурсная зависимость. В-третьих, важным элементом политической сети выступает общий интерес. Многие исследователи особо выделяют эту черту, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует, прежде всего, собственные интересы. В-четвертых, участники сети не представляют иерархию, все они равны с точки зрения возможностей формирования совместного решения по интересующим вопросам, здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения. В-пятых, сеть – это договорная структура, состоящая из набора контрактов, которые основаны на согласованных формальных и неформальных правилах коммуникации. В политических сетях действует особая культура консенсуса. В целом такая сеть есть система государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные нормы¹⁸.

Политические сети могут различаться по ряду параметров. Конечно, некоторые из таких различий связаны со степенью выраженности общих качеств, но имеются и внутренние дифференцирующие критерии. К последним следует отнести: (1) численность и состав участников; (2) характер институционализации; (3) сфера политики, где формируются сети; (4) распределение ресурсов между участниками; (5) особенности объединяющих их интересов; (6) степень концентрации власти и т.д.

Эффективность управления посредством политических сетей обусловлена некоторыми факторами. Во-первых, таким образом, легче наладить взаимоотношения между государством и различными группами интересов, так как благодаря механизму доверия сети позволяют снизить издержки на ведение переговоров. В силу многих причин социального порядка такое доверие достижимо именно в политических сетях. Можно сказать, что оно возникает в результате социального конструирования в процессе формирования сети. Во-вторых, эффективность политических се-

¹⁶ Рябцев О.В. Сетевой принцип деятельности организаций закрытого типа в контексте угроз национальной и региональной безопасности России... С. 18.

¹⁷ Курочкин А.В. Теория политических сетей: предпосылки становления и место в современной политической науке ... С. 117–120.

¹⁸ Сморгун Л.В. Современная сравнительная политология: Учебник. М., 2002. С. 47.



тей связана с внутренними условиями взаимодействия их участников. Она будет наивысшей, когда сеть интегрирована вокруг ключевого властного агента. Усилению эффективности способствуют прямые механизмы финансового контроля государства. Эффективность оказывается наивысшей в ситуации общей сетевой стабильности, но стабильность не является достаточным условием эффективности¹⁹.

Таким образом, к концу 1980-х гг. в западной политической науке и теории государственного управления закрепилось мнение о том, что мы сегодня являемся свидетелями кардинального изменения политического и управленческого порядка от иерархий/организаций (и рынков/анархий) к сетевым структурам. Содержание этого процесса заключается в том, что социум более не контролируется исключительно централизованными структурами. В современном мире инструменты контроля рассеяны между множеством разнообразных акторов, и их координация не является более результатом «централизованного руководства», а возникает в процессе целенаправленного взаимодействия отдельных акторов.

Национальное государство начинает существовать как минимум в двух измерениях: глобальном и локальном. В результате образуется новая форма государства – так называемое сетевое государство, в котором принятие решений есть результат сложного процесса переговоров и согласований на всех уровнях. В этот процесс оказываются вовлеченными центральное правительство, субнациональные органы государственной власти, международные институты, местное самоуправление и неправительственные организации. Таким образом, государство начинает функционировать как сеть, «в которой все точки пересечения (узлы) влияют друг на друга и в одинаковой степени вовлечены в процесс обеспечения государственных функций».

На выработанные на Западе концепции взаимодействия групп интересов и государства в политическом процессе ориентируются и российские исследователи при построении оптимальной модели такого взаимодействия. Но у России свой особый путь развития, который не повторяет западный. Российская модель базируется на сохранении государственного патернализма по отношению к институтам гражданского общества, включая и группы интересов. Государство в ряде случаев, не дожидаясь активности граждан, само иницирует различные проекты по взаимодействию с гражданским обществом в РФ (например, организация и проведение диалоговых площадок, гражданских форумов, создание общественных палат на федеральном, региональном и локальном уровнях и т.д.). Для развития институтов гражданского общества в России необходимо совершенствование системы государственного управления, снижение уровня бюрократизации, что будет эффективно только при участии граждан и их объединениях. Для любого типа политической системы предпочтительным является консенсусный тип взаимодействия, при котором государство играет роль интегрирующего фактора, способного объединить разрозненные структуры в определенный тип социально-политического сообщества. В этом случае основной целью всех субъектов взаимодействия является достижение баланса и оптимального представительства интересов, адекватного их отражения в решениях, взаимовыгодное сотрудничество, направленное на развитие общества, сохранение и повышение социально-политической стабильности, социальной и национальной безопасности.

¹⁹ Сморгунюв Л.В. Современная сравнительная политология: Учебник. М., 2002. С. 203.