

А. В. Павроз

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ В ПРОЦЕССАХ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Аннотация. В статье раскрывается роль групп интересов в ходе рыночных и демократических реформ. Автор демонстрирует, каким образом политическое давление групп интересов может способствовать утверждению модели «капитализма для своих» и авторитарных политических режимов в переходных странах. В статье делается вывод о том, что неоконсервативная концепция сильного государства является наилучшей стратегией для осуществления экономических и политических преобразований в транзиторных обществах.

Ключевые слова: политология, интересы, группы, реформы, рынок, демократизация, рента, лоббизм, авторитаризм, неоконсерватизм.

В последние несколько десятилетий в связи с лавинообразными изменениями в странах третьего мира и государствах бывшей коммунистической системы изучение проблем институциональных изменений от авторитарной к демократической форме правления и от регулируемой к рыночной модели экономики заняло одно из центральных мест в общественных науках. Доминирующее положение при этом приобрели телеологический и технологический подходы, связанные с выявлением заданной последовательности и определением необходимых действий в рамках указанных преобразований. В центре внимания ученых оказалось множество различных вопросов: теория и методология рыночных реформ (М. Фридман, Дж. Сакс, А. Ослунд, Л. Бальцеревич), предпосылки и этапы демократизации (С. Липсет, Д. Растоу, С. Хантингтон), соотношение политических и экономических преобразований (А. Пшеворский, С. Фиш, Л. Армихо, Т. Берстекер, А. Ловенталь), технологии свержения авторитарных режимов (Дж. Шарп), стратегии внутриэлитных взаимодействий (Дж. Хигли, Р. Гантер, М. Бартон), оптимальный дизайн политических институтов (А. Лейпхарт, Х. Линц, Д. Горовиц), отношения власти и гражданского общества (Ф. Шмиттер, Х.-И. Лаут, В. Меркель), природа и логика функционирования гибридных режимов (Г. О’Доннелл, Ф. Закария, Т. Карозерс), проблемы укрепления и консолидации новых демократий (Л. Даймонд, С. Хаггард, Р. Кауфман, А. Шедлер) и др. Вместе с тем во всех подобных исследованиях методология теории групп интересов, несмотря на явную эвристическую ценность, нашла лишь крайне ограниченное применение.

Основополагающей работой, использовавшей групповой подход к анализу социально-политических транзитов, стала статья Дж. Хеллмана «Победители получают все. Политика частичных реформ в посткоммунистических странах»¹. Особенности рыночных преобразований в данной статье объясняются с точки зрения способностей правительства противостоять давлению предпринимателей-инсайдеров, направленному на стабилизацию извлечения транзиторной ренты в условиях переходной экономики.

Следует отметить, что классические исследования рыночных транзитов в посткоммунистических странах² по преимуществу исходили из анализа издержек и выгод от реформ для общества в целом (модель J-кривой), указывая, что экономические реформы в краткосрочной перспективе вызывают трансформационные издержки (падение уровня потребления), а впоследствии начинают приносить выигрыши (повышение уровня потребления), обусловленные полноценным началом функционирования механизмов рыночной экономики. Характер и динамика экономических изменений связывались с выбранной стратегией реформы: радикальный вариант предполагал вначале быстрое и значительное падение, а затем столь же стремительное восстановление траектории потребления (R), в то время как граду-

¹ Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. №2. P. 203–234.

² См., например: Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 1999.

листка стратегия подразумевала медленное и не столь значительное, как при радикальном сценарии, снижение траектории потребления (G) со столь же медленным ее возвращением к прежним позициям (см.: рис. 1). При этом считалось, что так как издержки от реформ сосредоточены среди отдельных групп (бывшие чиновники, работники государственных предприятий и пр.), а выгоды, имея качества общественных благ, широко рассеяны в социуме (низкая инфляция, большое предложение товаров и др.), важнейшей предпосылкой успешных рыночных преобразований является ограждение правительства от эффективного давления со стороны проигравших до тех пор, пока выгоды от реформ не создадут достаточной политической базы для их поддержки.

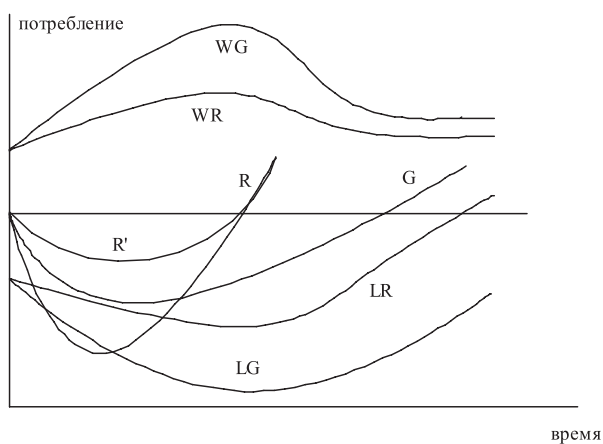


Рис. 1. Победители и проигравшие в рыночных реформах

В представленной статье последовательно опровергаются все вышеобозначенные постулаты. Прежде всего, сопоставляя на основе международной статистики результаты различных сценариев экономических преобразований, Дж. Хеллман доказал ложность традиционно выделяемого различия между радикальными и градулистскими моделями, установив, что наиболее всесторонние программы реформ связаны с более низкими издержками переходного периода, чем умеренные или медленные реформы (см.: кривая R' на рис. 1). Кроме того, исследователь указал на то, что в краткосрочном периоде издержки от реформ скорее распределяются по всему обществу, а выгоды концентрируются в руках узкой группы лиц, давление которых, а отнюдь не протестная активность проигравших, становится

главным тормозом экономических преобразований в переходных обществах.

Сущность вопроса заключается в том, что рыночные реформы включают в себя множество отдельных элементов (либерализация, приватизация, стабилизация и т.д.), временные лаги между которыми создают возможности для извлечения транзиторной ренты посредством осуществления арбитражных операций между охваченными и не охваченными реформой секторами экономики. Например, либерализация внешней торговли в сочетании с регулированием цен внутри страны приносит колоссальные прибыли экспортерам, свобода ценообразования при исторически сложившемся структурном монополизме дает необоснованные выгоды производителям, утверждение хозяйственной самостоятельности предприятий без реформы кредитно-денежных механизмов позволяет директорам направлять льготные государственные кредиты на краткосрочные денежные рынки под высокий процент и т.д. Осуществлять такие сделки, а как следствие – и получать значительные внерыночные доходы, может лишь ограниченный круг связанных с государством предпринимателей-инсайдеров (директора, банкиры, региональные чиновники и пр.), в то время как издержки от реформ рассредоточиваются в достаточно равной степени по всем социальным группам. Причем существует четкая зависимость между масштабом социальных издержек, объемом транзиторной ренты и характером экономических преобразований. Кривые потребления выигравших (W) и проигравших (L) в ходе первого этапа реформ зеркально противоположны друг другу, так как дополнительные, обусловленные экономической деформацией доходы от ренты ведут к неизбежному увеличению издержек для общества в целом. По мере сглаживания деформаций экономического устройства вследствие развития рыночных реформ транзиторная рента постепенно рассеивается, проигравшие получают свою долю прибыли от эффективного функционирования рыночных институтов и разрыв между кривыми потребления выигравших и проигравших постепенно сокращается. Данная динамика имеет универсальный характер, однако сама конфигурация указанных кривых напрямую определяется характером экономических преобразований: государства, проводящие радикальные, всесторонние реформы, имеют более узкий разрыв между кривыми доходов выигравших и проигравших (см.: кривые WR и LR на рис. 1), в

отличии от стран, осуществляющих градулистскую политику преобразований (см.: кривые WG и LG на рис. 1), так как постепенные реформы создают гораздо больше возможностей для извлечения транзиторной ренты, чем и объясняется то, что данный тип реформ предполагает больший объем социальных издержек. В этой связи стратегическая позиция бенефициариев первого этапа рыночных преобразований состоит в попытках с опорой на все имеющиеся у них значительные ресурсы застопорить экономику в положении частичной реформы, фиксируя приносящие им ренту экономические деформации и возлагая высокие издержки на остальную часть общества. В случае, если данным группам удастся навязать правительству свой курс, реформы приобретают затяжной характер, а масштабы транзиторной ренты, как и социальные издержки преобразований, — максимизируются. В случае же если правительство, не взирая на давление заинтересованных в извлечении внерыночных доходов предпринимателей-инсайдеров, последовательно проводит всесторонние реформы служащие источником ренты экономические деформации достаточны быстро выправляются, создавая условия для эффективного функционирования рыночных институтов³.

Опираясь на приведенные выше аргументы, Дж. Хеллман приходит к выводу о том, что важнейшим условием эффективности рыночных реформ является не ограждение государства от давления со стороны проигравших групп, а способность правительства противостоять действительному влиянию нацеленных на соискание ренты и заинтересованных в замораживании экономических диспропорций переходного периода выигравших от реформ предпринимателей-инсайдеров. Ключом к достижению данного результата, по мнению автора статьи, является не столько авторитарная модель реформирования, сколько расширение политического участия и конкуренции (в том числе и с активным включением проигравших групп в процессы выработки политического курса), размывающих рентные доходы и препятствующего удержанию предпринимателями-инсайдерами экономики в состоянии равновесия частичных реформ⁴.

Следует сказать, что концепция Дж. Хеллмана обладает мощным эвристическим потенциалом применительно к исследованию обществ, находящихся в состоянии социально-экономических трансформаций. Однако положения данной концепции преимущественно сориентированы лишь на анализ ранних этапов экономической стороны преобразований. В случае же интерпретации идей Дж. Хеллмана в рамках более широкого контекста трансформационной проблематики мы сможем получить достаточно интересные выводы о динамике и закономерностях современных переходных процессов.

Прежде всего, обозначенная концепция рассматривает феномен ренты в контексте двойных посткоммунистических переходов, совмещающих транзиты от командной экономики к рынку и от диктатуры к демократии. Но и преобразование обычных авторитарных режимов, как правило, предполагает определенную структурную перестройку экономики, так как большинство из них имеет фракционный характер и основывается на переплетении экономической и политической власти. Крах подобных авторитарных режимов означает и ликвидацию специфической модели «капитализма для своих» (*crony capitalism*), с отменой прежних льгот, особых прав, субсидий, монополий и пр., что, в свою очередь, порождает транзиторную ренту, бенефициариями которой практически всегда становятся представляющие новую политическую власть элиты.

Далее концепция Дж. Хеллмана концентрирует внимание на деструктивной с точки зрения минимизации социальных издержек деятельности предпринимателей-инсайдеров, направленной на затягивание рыночных реформ с целью максимально продолжительного сохранения приносящих ренту структурных деформаций экономики. Данная деятельность, безусловно, имеет место и оказывает важное влияние на трансформационные процессы. Однако сущность проблемы, на наш взгляд, заключается в другом — в стремлении групп бенефициариев конвертировать транзиторную ренту в ренту постоянную. Дело в том, что транзиторная рента, вне зависимости от стратегий групповых взаимодействий, объективно в течение непродолжительного промежутка времени сходит на нет. Однако в указанный короткий период рента создает группам бенефициариев значительное ресурсное преобладание, которые могут использовать его для долговременного закрепления своего

³ См.: Hellman J. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions* // *World Politics*. 1998. Vol. 50. №2. P. 204–205; 218–228.

⁴ *Ibid.* P. 231–234.

социально-политического господства в новых политико-правовых институтах.

Таким образом, мы получаем универсальную проблему всех демократических переходов: стремление бенефициариев реформ закрепить свое социально-политическое господство посредством деформации зарождающихся рыночных и демократических институтов.

Именно отмеченным фактором, на наш взгляд, в подавляющем большинстве случаев можно объяснить имевшие место в рамках третьей волны демократизации откаты к авторитарным формам правления, а также консолидацию различных полудемократических режимов. Исходя из этого, есть основания утверждать, что ключевую опасность демократизации представляют не действия реваншистских сил, а коалиции «победителей» против остального общества.

Данное положение позволяет по-новому осмыслить широко известную дихотомию между демократией и управлением. В рамках интересующей нас проблематики отмеченное размежевание рассматривается с двух взаимосвязанных позиций. Во-первых, с точки зрения признания значимости вопросов управления и невозможности существования демократии без действенного государственного аппарата: С. Хантингтон писал по этому поводу, что «важнейшее политическое различие между странами заключается не в форме правления, а в уровне управления», подчеркивая, что отличия между порядком и анархией носят «более фундаментальный характер, чем разница между демократией и диктатурой»⁵; Х. Линц и А. Степан утверждали, что «без государства современная демократия невозможна»⁶; Ч. Тилли указывал, что демократия не сможет функционировать, «если у государства не будет возможности наблюдать за демократическим процессом принятия решений и притворять эти решения в жизнь»⁷. Во-вторых, данная дихотомия анализируется с точки зрения выявления связанных с государственным управлением предпосылок становления и укрепления

новых демократий: Р. Даль говорил в этой связи о необходимости осуществления выборными должностными лицами контроля над армией и полицией⁸; Т. Карозерс писал, что вступление на путь устойчивого, плюралистического политического развития достижимо только если государство «располагает хотя бы минимальными функциональными возможностями и неким подобием монополии на насилие»⁹; Л. Даймонд утверждал, что одним из условий консолидации демократии является наличие «минимального уровня эффективности управления»¹⁰.

Приведенные суждения, безусловно, справедливы, однако вопрос состоит в том, что искомое достижение эффективности государственного управления не представляет собой чисто технической проблемы, но обусловлено подавлением и подчинением влиятельных групп интересов, принуждением данных групп к соблюдению универсальных правил игры. Дело в том, что по мере распада авторитарных механизмов власти происходит разложение и государственных институтов. Высвободившиеся из-под жесткого авторитарного контроля бюрократические и олигархические группы начинают активно использовать силу принудительной власти государства для реализации своих частных интересов. Подобный «захват государства» достаточно часто идет параллельно с процессами демократизации. В этой связи, придя к власти, демократическое правительство зачастую встает перед фактической необходимостью создания нового государственного аппарата. При этом существует большая опасность того, что указанные привилегированные группы интересов, вышедшие из под надзора авторитарного режима, но не поставленные под эффективный контроль демократических институтов, смогут отодвинуть от власти идейных сторонников реформ, навязав обществу в явном или скрытом (неформальное влияние) виде свое социально-политическое господство.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что успешность демократических преобразований, прежде всего в аспекте консолидации демократического режима, в решающей степени зависит от способнос-

⁵ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003. С. 38.

⁶ Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. P. 17.

⁷ Тилли Ч. Демократия. М., 2007. С. 31.

⁸ См.: Даль Р. Предпосылки возникновения и утверждения полиархий // Полис. 2002. №6. С. 34–41.

⁹ Карозерс Т. Ошибка теории «поэтапной демократизации» // Pro et Contra. 2007. №1. С. 92–93.

¹⁰ Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? // Полис. 1999. №1. С. 24.

тей новой власти построить эффективную систему государственного управления, важнейшей предпосылкой создания которой, в свою очередь, является действенное ограничение политического влияния бюрократических и олигархических групп интересов. Исходя из этого неоконсервативная концепция сильного государства, подразумевающая высокую

степень автономии государства от гражданского общества, предельное сокращение сферы его деятельности, препятствующее перераспределительной политике в пользу определенных групп, представляется наилучшей стратегией для экономического реформирования и построения демократий в транзитивных обществах.

Библиография

1. Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? // Полис. 1999. №1. С. 10–25.
2. Даль Р. Предпосылки возникновения и утверждения полиархий // Полис. 2002. №6. С. 34–57.
3. Карозерс Т. Ошибка теории «поэтапной демократизации» // Pro et Contra. 2007. №1. С. 85–102.
4. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 1999. 320 с.
5. Тилли Ч. Демократия. М.: Институт общественного проектирования, 2007. 264 с.
6. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. 368 с.
7. Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. №2. P. 203–234.
8. Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. 480 p.

References (transliteration)

1. Daymond L. Proshla li «tret'ya volna» demokratizatsii? // Polis. 1999. №1. S. 10–25.
2. Dal' R. Predposylki vzniknoveniya i utverzheniya poliarkhiy // Polis. 2002. №6. S. 34–57.
3. Karozers T. Oshibka teorii «poetapnoy demokratizatsii» // Pro et Contra. 2007. №1. S. 85–102.
4. Pshevorskiy A. Demokratiya i rynok. Politicheskie i ekonomicheskie reformy v Vostochnoy Evrope i Latinskoy Amerike. M.: ROSSPEN, 1999. 320 s.
5. Tilli Ch. Demokratiya. M.: Institut obshchestvennogo proektirovaniya, 2007. 264 s.
6. Khantington S. Tret'ya volna. Demokratizatsiya v kontse XX veka. M.: ROSSPEN, 2003. 368 s.
7. Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. №2. P. 203–234.
8. Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. 480 p.