Игорь ХЛЫТЧИЕВ

GR–связи с государством: теоретико-методологическое обоснование

Исторически сложилось так, что проводником и основным агентом модернизаций в нашей стране являлось само государство. При этом модернизация всегда шла силовым путем, приоритетом были технические и технологические успехи, а социальные интересы общества, как и оно само, отступали на второй план. В результате в точках приложения сил наблюдался определенный прогресс, однако, как отмечают исследователи, это не приводило к созданию самовоспроизводящейся системы реформ, когда движущей силой перемен становилось общество. По мнению главы Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) А.Н. Шохина, страна «так и не сумела создать саморазвивающийся общественно-политический и экономический организм», «все волны модернизации в России со временем затухали, а страна вновь начинала отставать от более динамичных государств и экономик» [Шохин, 2011, С.5].

Сегодняшняя попытка преобразований продиктована запросом на восстановление конкурентоспособного государства в экономической, технической, научной, политической и иных областях. Однако не менее важно создание институтов гражданского общества, способных к постоянному обновлению всей системы отношений в стране, к эффективной коммуникации с государством. Последнее получило название «Government Relations», или «связи с государством, с правительством». Необходимость постоянного диалога гражданского общества и бизнеса с государством для взаимовыгодного сотрудничества обусловлено такими факторами, как потребность в модернизации, утрата современным государством монополии на одностороннюю политическую коммуникацию. Сотрудничество, основанное на признании интересов каждой из сторон, дает основание для преодоления таких негативных факторов, как маскировка интересов частного капитала под государственно-частное партнерство, постоянно воспроизводящийся конфликт интересов, возникающий при сращивании государства и бизнеса и приводящий к коррупции.

В числе практических задач в рамках проблематики взаимоотношений бизнеса, институтов гражданского общества и государства, которые требуют первоочередного решения, выделим основные: ведение равноправных коммуникаций, даже при недостаточном уровне развития институтов гражданского общества; институционализация GR; преодоление исторически сложившегося предвзятого отношения к лоббизму как одной из технологий GR (можно сравнить с PR, который до сих пор некоторые ассоциируют с пропагандой).

Низкий уровень институционализации GR-коммуникаций многие исследователи связывают с отсутствием должной законодательной базы, неготовностью сторон к добровольному принятию саморегулирующих правил (например, кодексов профессиональной этики), недостаточной подготовкой кадров, размытой структурой агентов, осуществляющих GR-коммуникацию, в том числе лоббистских кампаний. Стратегии GR-коммуникации позволяют взаимодействовать в рамках стандартной триады (государство – бизнес – институты гражданского общества) для согласования их партикулярных интересов, что формирует климат транспарентности (прозрачности) и позволяет участвовать всему обществу в формировании актуальной повестки дня.

GR предстает как способ цивилизованной коммуникации государства, общества и бизнеса, позволяющий сторонам с различным ресурсным потенциалом формулировать свой интерес на равных правах. На наш взгляд, GR может способствовать преодолению многих проблем, стоящих на пути развития переговорного процесса. Для понимания механизмов GR-коммуникаций рассмотрим составляющие теоретико-ме-

Игорь Хлытчиев, аспирант кафедры политологии и политического управления РАНХиГС (119606, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82). E-mail: igor@pochtamt.ru

Аннотация: Посткризисная Россия вступает на очередной этап преобразований, обусловленных необходимостью институционализации взаимоотношений между государством, бизнесом и институтами гражданского общества. Отличительной особенностью модернизации ученые считают нарастающее влияние негосударственных институтов и смену парадигмы исследования движущих сил. В статье рассматриваются некоторые современные подходы к изучению движущих сил GR–коммуникаций: концепция институциональной эволюции и теория общественного выбора. Сделан акцент на эволюцию указных теоретико-методологических подходов и рассмотрены конкретные практические аспекты.

Ключевые слова: теория общественного выбора, концепция институциональной эволюции, теория демократии как переговорного процесса, модель государственно-частного партнерства.

тодологической базы, к которым мы относим теорию общественного выбора и концепцию институциональной эволюции.

Теория общественного выбора позволяет понять и описать основные механизмы принятия политических решений с помощью методов экономического анализа (оптимизация функции полезности). Теория описывает поведение индивидов в экономической сфере, но в дальнейшем ее стали применять и для анализа взаимодействия субъектов в политической сфере.

В основу теории общественного выбора положен принцип рационального поведения индивида, который определяется следующей формулой: предельная выгода от принятия решения для индивида будет больше или равной релевантным предельным издержкам. При этом индивид стремится получить максимальную выгоду при минимальных издержках (в данном случае не только материальные блага, но и время, трудозатраты и прочее). Транспонировать систему поведения акторов из экономической среды в политическую можно с учетом действия социальных институтов, оказывающих влияние на итоговое решение индивида. Роль государства сводится к формированию условий, при которых гражданское общество и бизнес смогут наиболее рационально взаимодействовать. Это так называемая «контрактная» модель государства, когда оно действует в рамках полномочий, делегированных ему гражданским обществом и в его интересах.

В соответствии с определением одного из основоположников теории общественного выбора Дж. Бьюкенена, «Политика – сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена» [Бьюкенен, 1997. С. 23].

Р.М.Нуреев формулирует понятие общественного выбора как «различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в собственных интересах» [Нуреев, 2005. С. 40]. На его взгляд, «Общественный выбор – это коллективная выработка и принятие решений относительно производства, распределения, обмена и потребления общественных благ» [Нуреев, 2005. С. 144].

Основными участниками процесса общественного выбора являются избиратели, избираемые политики и назначаемые государственные служащие. Каждый из участников стремится к предельной выгоде.

Избиратели голосуют за того политика, деятельность которого отвечает их предпочтениям, причем голос выступает в качестве элемента оплаты. Политики, в свою очередь, стремятся получить максимальное количество голосов, популяризуя свои предвыборные программы. Таким образом, получается политико-экономический кругооборот, каждый из элементов которого влияет напрямую или опосредованно на другой.

Данная система имеет свои недостатки. Избиратель вынужден «покупать» пакет программ в лице выбранного политика, зачастую выбирая меньшее из двух зол. Политик может оказаться недобросовестным и после выборов изменить свои взгляды. Недобросовестность избирателя может проявиться, например, в его игнорировании выборов: не отдавая никому свой голос, он, как и голосующий, получает полный пакет общественных благ. Следует отметить и такое явление, как коррупция, когда политик или бюрократ, злоупотребляют своим положением для реализации интересов узкой группы заинтересованных лиц, совершает противоправные действия за незаконное вознаграждение.

Особое значение теория общественного выбора приобретает в связи с введением понятия политической ренты (начало теории политической ренты положено Г. Таллоком и Э. Крюгер). «Поиск политической ренты» (political rent seeking) – означает стремление экономических агентов получить экономическую ренту с помощью политического процесса [Нуреев, 2005. С.379]. Речь может идти о «проталкивании» определенных законов, либо принятии законов, положительный эффект от которых наблюдается в краткосрочном периоде, но сопряжен со скрытыми или отложенными издержками.

Решение проблемы недобросовестного поведения политиков и бюрократов в погоне за политической рентой Дж. Бьюкенен видит в создании законодательной базы, защищающей интересы общества в целом. Согласно Бьюкенену, получение выгоды одними элементами системы, автоматически влечет за собой невосполнимые потери остальными участниками общественного процесса и, возможно, общества в целом. В качестве контрмер предлагаются две стадии реформирования общества: конституционная (на которой определяются основные механизмы функционирования государства) и постконституционная (определяющая конкретную экономическую политику по распределению благ в рамках принятой конституции).

Теория общественного выбора выступает против прямого вмешательства государства в экономические процессы, мотивируя это, с одной стороны, необходимостью разбюрократчивания производства и избежания злоупотребления властными полномочиями. С другой стороны, предлагаются обоснования того, что якобы только свободный выбор индивида может привести к наиболее эффективному распределению благ, необходимому для процветания общества.

Применительно к российской действительности теория общественного выбора выявляет основной недостаток, обуславливающий низкий уровень эффективности взаимодействия основных акторов. Причина кроется в отсутствии регламентированных, т.е. институционализированных отношений между государством, обществом и бизнесом. Доведение интересов избирателей, в том числе представляющих интересы бизнеса, зачастую приобретает формы лоббизма, который носит больше коррупционную окраску. Недостаточно развиты институты, посредством которых возможно

создание единого пространства для взаимодействия власти и бизнеса.

Концепция институциональной эволюции Д. Норта обогащает теорию рационального выбора фактором времени, показывая, что «история имеет значение» [Норт, 1997. С. 11]: выбор, который индивид совершает сегодня, есть не что иное, как следствие тренда, сложившегося и устоявшегося какое-то время назад.

Индивид действует в определенных рамках, в системе стимулов, объясняющих его поведение. Эти рамки и есть институты: формальные (установленные законодательством) и неформальные (обычаи, нормы поведения), а также система сдержек индивида в этих рамках (суды, полиция).

Концепция институциональной эволюции основана на модели человеческого поведения и трансакционных затратах, возникающих при взаимодействии индивидов. Для более полного раскрытия понятия «трансакционные затраты» полезно проанализировать действия индивида с точки зрения их рациональности. Критики теории рациональности указывают, что модель поведения, в которой индивид принимает решение, далека от реальных условий. «Индивид не в состоянии полностью рассчитать и просчитать, а значит, и предвидеть все последствия своих целенаправленных действий – индивидуальных или коллективных, не говоря уже о непреднамеренных» [Патрушев, 2006. С. 13].

В основе рационального поведения лежат два фактора: ментальные конструкции, определяющие выбор индивида, другими словами, система стимулов, и процесс расшифровки информации, необходимой для принятия решения. Неоклассики исходят из того, что индивид действует в условиях полной информации о предмете выбора, неограниченности времени на поиск необходимой информации, а также о функции полезности других действующих индивидов. В таком случае действия индивида по обмену товара не сопровождаются издержками на поиск информации (трасакционные издержки равны нулю) затраты на обмен составляют лишь стоимость объекта обмена [Уильямсон, Уинтер, 2001. С. 11-32].

На практике же индивид постоянно сталкивается с недостатком информации или же с субъективностью ее восприятия, невозможностью всегда рассчитать правильную реакцию другого индивида на свое действие и, как следствие, сделать самостоятельно правильный выбор. Понятие трансакционных издержек ввел Рональд Коуз. Он показал, что установление рыночных цен сопряжено с поиском информации об объекте обмена и о возможном поведении других индивидов, задействованных в ходе обмена.

Норт выделяет трансакционные издержки на получение информации об объекте, а также на обеспечение условий трансакции [Норт, 1997. С.51]. Так как первый блок подробно описан выше, предлагаем остановиться на втором блоке затрат. Они возникают в случае, если участник процесса обмена не уверен в добросовестном выполнении обязательств другой стороной. Если затраты на контроль за соблюдением сделки предельно велики, то участник процесса скорее будет вынужден отказаться от сделки, чем нести риски убытков в случае невыполнения условий сделки. Отмечается, что отсутствие системы эффективного контроля за соблюдением условий контрактов с низкими издержками является основной причиной низкого уровня развития в государствах третьего мира.

Сократить условия неопределенности, сформировать шаблоны действия индивидов при повторяющихся условиях позволяют институты. О полезности создания устойчивых стереотипов человеческого поведения, в качестве которых выступают институты, в условиях неполноты информации высказывается в своих работах Г. Саймон.

«Институты образуют структуру для обмена, которая (наряду с применяемыми технологиями) определяет издержки осуществления трансакций и издержки трансформации*. Насколько успешно институты решают задачу координации и производства – зависит от мотивации игроков (их функций полезности), сложности внешнего мира и способности игроков понимать и структурировать внешний мир (оценивать и обеспечивать соблюдение условий трансакций)» [Норт, 1997. С. 53]. Отсюда следует, что институты могут как снижать трансакционные издержки, так и увеличивать их. Низкая степень защищенности прав собственности в государствах третьего мира приводит к тому, что организации не стремятся внедрять высокотехнологичное производство с высокой долей основного капитала, что, в свою очередь, тормозит развитие экономики.

В случае политического рынка и модели «торговли голосами», рассмотренного Бьюкененом и Таллоком, чем выше трансакционные издержки для выражения своих предпочтений актором, тем меньше он стремится участвовать в политическом обмене. Этот вывод позволяет ответить на вопрос о низкой политической активности граждан в России.

Институты являются относительно устойчивыми конструкциями: формируются и модифицируются постепенно, как результат реакции на действия доминирующей группы интересов. Стабильность институтов обусловлена жесткой иерархической конструкцией, где изменение каждого последующего уровня требует все большего количества затрат.

Институты могут быть транспонированы из других политических, экономических, социальных систем. Однако будет ли этот институт действенным, зависит от того, насколько правильно осуществлен перенос. Ведь кроме переноса формальных правил необходимо изменение неформальных норм, а они меняются медленно. В этом процессе важно учитывать культурное наследие, на базе которого зиждутся неформальные ограничения.

* Имеются в виду издержки, изменяющие физические свойства продукта: размер, цвет, химический состав и проч. По Норту издержки производства объединяют собой издержки трансформации и трансакции.

Представляется важным выдвинуть тезис о необходимости институционализации GR как инструментария, позволяющего сократить трансакционные издержки взаимодействия государства и бизнеса, вывести данные издержки из теневого сектора. Полагаем, что открытые и структурированные «правила игры» бизнеса и государства позволят повысить привлекательность для инвесторов и будут способствовать повышению экономического благосостояния.

Взаимозависимость власти, бизнеса и общества является ключевым моментом, связанным с необходимостью ресурсного (административного, финансового, интеллектуального, информационного) обмена в ходе взаимодействия. Только совместно с обществом и бизнесом государство может вырабатывать эффективные решения. На первое место выходит коммуникация как главный инструмент взаимодействия субъектов, что позволяет рассматривать GR-коммуникации как его эффективное средство. Эффективность этого взаимодействия в современном обществе определяется развитостью институтов. Синергизм их потенциалов позволяет реализовать общие цели, к которым стремится само общество. Таким образом, современное государство призвано создавать институциональные нормы, в рамках которых данное взаимодействие будет эффективно развиваться. В этом случае оно выступает в роли модератора и главного субъекта агрегирования всеобщих интересов, формирует условия для проявления интеллектуального потенциала общества в выработке взаимоприемлемых с ним решений.

Литература

Бьюкенен Дж. М. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997.

Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России [Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia]. Под редакцией С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций: учеб. пособие для вузов / Р.М. Нуреев: Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

Природа фирмы: к 50-летию выхода в свет работы Р. Коуза «Природа фирмы»: материалы науч. конф. / Под ред. О.И. Уильямсона и Дж. С. Уинтера. М.: Дело, 2001.

Швери Р. Теория рационального выбора: универсальное средство или экономический империализм? // Вопросы экономики. 1997. № 7.

Шохин А.Н. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия: монография / науч.ред. и рук. авт. колл.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 352.

INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY AND BUSINESS AS SUBJECTS DUE TO PUBLIC AUTHORITIES

Igor Khlytchiev, post-graduate student, RANEPA (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: igor@pochtamt.ru

Summary: Post-crisis Russia enters the next stage of modernization due to the need to institutionalize the relationship between the state, business and civil society. A distinctive feature of this upgrade researchers note the growing influence of non-state institutions and research paradigm shift driving forces. This article discusses some of the modern approaches to the study of the driving forces of GR Communications: the concept of institutional evolution and the theory of public choice. Focuses on the evolution of the following distinguished theoretical and methodological approaches and address the specific practical aspects.

Keywords: public choice theory, the concept of institutional evolution, the theory of democracy as the negotiation process, the model of public-private partnerships.

References

B'iukenen Dzh. M. Sochineniia [Compositions] Moscow, Taurus Al'fa publ. 1997.

Nort D. Instituty, institutsional'nye izmeneniia i funktsionirovanie ekonomiki [Institutes, institutional changes and economy functioning] / Per. s angl. A.N. Nesterenko; predisl. i nauch. red. B.Z. Mil'nera. [Institutions, Institutional Change and Economic Performance, 1990] Moscow, Fond ekonomicheskoi knigi «Nachala» publ. 1997.

Nureev R.M. Teoriia obshchestvennogo vybora. Kurs lektsii: ucheb. posobie dlia vuzov / R.M. Nureev: Gos. Un-t – Vysshaia shkola ekonomiki. Moscow, GU VShE publ., 2005.

Shveri R. Teoriia ratsional'nogo vybora: universal'noe sredstvo ili ekonomicheskii imperialism [Theory of a rational choice: universal remedy or economic imperialism]? // *Voprosy ekonomiki*. № 7.1997.

Shokhin A.N. *Biznes i vlast' v Rossii: teoriia i praktika vzaimodeistviia: monografiia* [Business and the power in Russia: theory and practice of interaction: monograph] / nauch.red. i ruk. avt. koll.; Nats. issled. Un-t «Vysshaia shkola ekonomiki». Moscow. Izd. Dom Vysshei shkoly ekonomiki. 2011. p. 352

Institutsional'naia politologiia: Sovremennyi institutsionalizm i politicheskaia transformatsiia Rossii [Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia]. Pod redaktsiei S.V. Patrusheva. Moscow. ISP RAN publ. 2006.

Priroda firmy: k 50-letiiu vykhoda v svet raboty R. Kouza «Priroda firmy»: materialy nauch. konf. [Firm nature: to the 50 anniversary of issue of work of R. Kouz «Firm nature»: materials scientific conference]/ Pod red. O.I. Uil'iamsona i Dzh. S. Uintera. Moscow. Delo publ, 2001.