

УДК 351

**«Постполитические» подходы в управлении процессами взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества**

Л.А. ГАЙНУТДИНОВА

Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г.Разумовского,  
г. Москва, Россия**“Post-political” approach in managing interaction between the state, business and civil society**

L.A. GAYNUTDINOVA

Moscow state university of technology and management them. K.H.Razumovskoho,  
Moscow, Russia

Возросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, усиленное влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества – это и многое другое привело к пересмотру традиционных управленческих подходов.

Элементы аргументации, связанные с управлением, можно обнаружить при исследовании многих сфер деятельности – от корпоративных структур и поведения до международных отношений и типов политики, характерной для индустриализирующихся обществ [1]. Нет ничего удивительного в том, что появилось множество интерпретаций того, что представляет из себя управление. В результате возникло согласие относительно того, что возникает стиль управления, стирающий границы между публичной и приватной властью. Оно было засвидетельствовано Комиссией по глобальному управлению ООН следующим образом: «Управление представляет собой сумму способов, с помощью которых индивиды и институты – государственные и частные – устремляют свои общие дела. Это длительный процесс, в ходе которого конфликтные и многообразные интересы могут быть урегулированы и приняты совместные действия. Он включает в себя формальные институты и режимы, наделенные полномочиями устанавливать согласие в принудительном порядке, а, равным образом, и создавать неформальные структуры, относительно которых народ и государственные институты или пришли к согласию, или считают, что они существуют в их интересах» [2].

В то время как ссылка делается на формальные институты, которые имеют возможность принудительно воплощать решения в жизнь, акцент все же лежит в плоскости методов формирования порядка и структурирования коллективных действий, которые дей-

© Л.А. Гайнутдинова, 2013

ствительно основываются на сотрудничестве, взаимном интересе и компромиссе [3,17-18]. Это и отражает характер «нового управления», которое не связывает себя традиционными различиями между государством и рынком или между публичной и частной сферами. Новое управление стремится найти публичных и/или частных акторов, которые определяют границы того, чем надо управлять [4,139].

Аргументы в пользу «нового» управления основаны на стремлении найти способы регулирования социальной жизни без монополии или доминирования власти, когда возможность контроля остается в руках государства. Эти способы делают акцент на процессы и сети, формирующиеся для того, чтобы решать проблемы, и в меньшей степени – на структуры экономической, социальной и политической власти. Монополии государства отныне бросает вызов на многих фронтах – начиная с других уровней формального правления, частей гражданского общества (особенно рынка) и кончая регулирующими структурами, которые могут создаваться или признаваться государством, но не являются его частями [5,1]. Гай Петерс и Йон Пиерр говорят о «движении вверх», «движении вниз» и «движении наружу» в рамках процесса управления для того, чтобы наглядно представить вызовы национальным государствам со стороны, соответственно, транснациональных сил, субнациональных властей, НГО и других частей гражданского общества [6,83-87].

Пол Хирст отмечает, что в этом состоит призыв к «постполитическому» поиску форм регулирования и ответственности и, следовательно, движение в сторону от процессов и институтов, характерных для политики нового времени, а именно – от государства [7,13]. Оно обнаруживается и на левом, и на правом краях политического спектра, но при этом левые обращают внимание на многообразные, но сла-

бо дифференцированные части гражданского общества, в то время как правые склоняются к рыночным силам и ограниченному государственному действию. В структуре аргументов относительно управления не всегда ясно – является ли то, что предлагается, описанием или же предписанием. Но почти во всех случаях мы имеем дело с концом представления о политике как отличном от других виде социальной деятельности, способном порождать форму легитимации власти и контроля. В этом смысле управление может применяться к различным формам регулирования без какого-либо строгого различия. Например, Хирст идентифицирует пять видов управления – от управления экономическим развитием, корпоративного управления и международных режимов до такого вида, который он называет «социальное управление с помощью переговоров» [7,18]. То, что отличает друг от друга эти различные воплощения управленческих типов, заключается в стремлении управлять без политики в том ее виде, в котором она определялась в современную эпоху, т.е. без борьбы за власть, опосредуемой, оформляемой или разрешаемой политической властью государства.

Таким образом, управление в современном мире сталкивается с вызовами, сеющими сомнения относительно жизнеспособности политических структур, которые были характерны для периода модерна. Эти вызовы не должны просто рассматриваться в плане ограничений, которые они могут навязывать, но также с точки зрения возможностей, которые они могут создавать для демократического развития и для более активной роли гражданского общества.

Литература, посвященная управлению, провозглашая упадок государства и перемещение власти в многообразные центры, не слишком внимательна к структурам, особенно к формальным политическим институтам. Она делает акцент на взаимоотношения, процессы, сети и способы решения политических проблем, порожденные увеличивающейся сложностью экономики и общества. В качестве необходимой предпосылки выработки политики [8,23] и осуществления эффективного управления общественно-политическими процессами необходимо раскрывать отношения не между обществом и бизнесом, а между управленческими структурами, общественными и бизнес-ассоциациями. Однако само по себе управление относится не к структурам, а к практике [9,29-32]. Дело вовсе не в том, что аргументы, связанные с управлением, не идентифицируют важные структуры, вовлеченные в процесс принятия решений. Просто акцент делается на сложной сети отношений и процессах, которые их определяют. Эти процессы развиваются наряду с диффузией власти. Следовательно,

управление обращает внимание на гибкость, которая часто не свойственна формальным правительственным структурам, и оно готово смотреть поверх дихотомий, которые определяли политику в эпоху модерна: публичное – приватное, государство – гражданского общества, государство – рынок [10,10-11].

За свою историю человечество выработало три принципиально различных инструмента управления – то есть воздействия на людей и организации, в которые они объединяются для достижения своих целей.

Первое – это иерархия, организация, где основное средство воздействия – отношения власти-подчинения, давление сверху, с помощью принуждения, контроля над распределением материальных благ и т.п.

Второе – культура, то есть вырабатываемые обществом, организацией, группой ценности, социальные нормы, установки, шаблоны поведения, ритуалы, которые заставляют человека вести себя так, а не иначе.

Третье – это рынок, то есть сеть равноправных отношений по горизонтали, основанных на купле-продаже продукции и услуг, на отношениях собственности, на равновесии интересов продавца и покупателя.

Важно понять, что иерархическая организация, культура, рынок – явления сложные. Это не просто «инструменты управления». В живых, реальных хозяйственных и социальных системах все они почти всегда сосуществуют. Речь идет лишь о том, чему отдается приоритет, на что делается главная ставка. Это и определяет сущность, облик экономической организации общества [11].

Корнем административно-командной системы традиционного советского общества была иерархия, носившая «всеобщий характер». Все имело какую-то линию подчинения, вышестоящую инстанцию, а полномочия высшей исполнительной власти были практически ничем не ограничены. Но параллельно с этим советское общество активно использовало и «жесткую» культуру в качестве мощного средства воздействия на своих членов. Через идеологию, членство в партии, под влиянием средств массовой информации, образования, поддерживаемых традиций и привычек люди постигали многочисленные «можно» и «нельзя», контролируемые, прежде всего, партократией. Они либо придерживались их, либо входили в конфликт с официальной системой.

Рынок как универсальное средство воздействия на хозяйственную жизнь при этом всячески подавлялся, использовался почти исключительно для торговли предметами потребления. «Экономические методы» управления применялись в четких рамках иерархических систем. И все же рынок в своем естественном мощном состоянии существовал в теневой эко-

номике, которая попутно строила свои иерархические отношения в скрытых антиобщественных, коррумпированных структурах, сформировала негативную культуру, деформирующее сознание людей, их социальные отношения.

Административно-хозяйственная система, прошедшая длительную эволюцию, была хорошо отлажена и согласована в своих главных элементах. Со сталинских времен она позволяла держать общество и конкретные организации в «узде», добиваться целей, которые устанавливались сверху, невзирая на издержки, подавлять внешние проявления конфликтов. К тому же, данная система была направлена на активное удовлетворение низшей из социальных потребностей людей – потребности в причастности, принадлежности к какой-либо группе. Несмотря на жесткое подавление прав отдельной личности, для многих лояльных членов общества миф о всеобщем участии в строительстве счастливого будущего страны под мудрым руководством, о жизни в самом справедливом обществе составлял основу мировоззрения.

Сегодня система управления должна претерпеть радикальные преобразования вместе со всем обществом. Их необходимость вызвана тем, что административно-командная система, идеология, лежащая в ее основе, пришли в очевидное противоречие с требованиями развития производительных сил и обеспечения прав человека. В условиях научно-технической революции новая технология и организация производства выводит передовые страны на такой принципиальный уровень удовлетворения экономических потребностей отдельных личностей, что это уже – материальная база для достижения реальной экономической свободы в жизни большинства людей.

Наступил этап перехода к новой системе управления, которая была бы способна обеспечить производительность, эффективность, динамичность, адаптивность производства к разнообразным требованиям потребителей, поставщиков, изобретателей и т.п. Только рынок как средство управления экономикой по своей природе обладает таким потенциалом. Иерархия, организация – это рациональное средство внесения стабильности, регламентированности в хозяйственную и иную деятельность. К тому же рынку и иерархии соответствуют разные культуры, почти полярно противоположные по своей сути.

Перестройка хозяйственного уклада как раз и состоит в кардинальном изменении. Рынок – как продукт правового государства и хозяйственной реальности должен стать главным «инструментом управления» (точнее, даже самоуправлением) на уровне общественного производства в целом. Именно он определит сущ-

ность хозяйственного уклада нового общества, его внешнюю среду. Теперь уже товарно-денежные отношения стремятся приобрести «всеобщий характер», и общество вполне резонно должно ограничивать этот процесс в некоторых, прежде всего духовных сферах: образовании, культуре, науке, здравоохранении и т.п.

Однако иерархия не должна отмирать и разрушаться – это было бы бедствием, но она должна отойти на второй план в некоторые сектора экономики, требующие большего контроля, а главное – переместиться ниже – на уровень конкретных организаций, где ее полезная роль сохранится еще долго. Параллельно должен произойти колоссальный культурный сдвиг в нашем экономическом, управленческом мышлении, в психологии. Необходимо повернуть сознание и руководителя, и наемного рабочего к потребителю, а не к начальнику; к прибыли, а не к расточительству; к предпринимательству, а не к бюрократу; к новатору, а не к бездумному исполнителю; к плюрализму и многообразию, а не к унификации и обезличиванию. В свою очередь политическое управление не снимается с повестки дня. Но оно должно базироваться на системе государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы. В качестве способа вовлечения структур гражданского общества в процесс принятия решений передовыми странами используется модель социального партнерства власти, бизнеса и гражданского общества. Эта модель нацелена на существенное расширение и обогащение представительства организаций рядовых граждан в системе принятия политических решений и политическом управлении обществом. Тем самым социальное партнерство призвано выйти за сравнительно узкие рамки отношений «работодателя» и «работополучателя» и распространяется практически на всю сферу общественных отношений.

Таким образом, развитие демократии в России требует широкого конструктивного диалога в обществе и, прежде всего, тесного взаимодействия государственной власти, бизнеса и гражданского общества. Однако мы сталкиваемся со стремлением примирить тенденцию к демократии с формами управления, выходящими за пределы государства или, по крайней мере, не имеющими ничего общего с тем, чтобы рассматривать государство в качестве главного звена этого взаимодействия. Можно найти консенсус относительно модели управления, а именно – либеральной демократии, несмотря на кризис ее основной политической структуры – государства. Это обстоятельство стано-

вится особенно очевидным, когда мы начинаем обсуждать такие способы управления, которые не ориентируются на государство в качестве основного средства организации политической власти.

Наиболее адекватной реализацией управления представляется так называемая сетевая модель управления. В ее рамках государство активно взаимодействует с различными институтами, представляющими в том числе и частный бизнес, и неправительственными организациями. Чрезвычайно важен конструктивный диалог с представителями академической среды, средствами массовой информации, профсоюзами. При этом конкретная конфигурация «сети», распределение обязанностей между ее участниками всякий раз должны меняться, приспосабливаться к решению той или иной стоящей перед обществом задачи. Никакой априори установленной иерархии существовать не должно. Это позволит увеличить координацию деятельности различных субъектов регулирования, которые объективно вовлечены в процесс взаимодействия. Одновременно создаются страховые клапаны для сглаживания политического и социального давления.

Тем самым на обозримую перспективу можно сформировать механизм, совместимый с сохранением управленческих функций государства как формального института. Важно отметить, что управление в данной схеме становится приемлемым только в том случае, если оно не вторгается в автономию государства как политического института и представляется достаточно обоснованным с точки зрения полученных совместных результатов.

В современной России управление процессом институционализации отношений бизнеса и общества является выраженной необходимостью и насущной задачей, так как ее решение создаст позитивные условия для развития общества как целостной системы. Однако становлению подобной системы управления препятствуют следующие факторы:

- несмотря на то, что государство призвано решать проблемы, затрагивающие все общество, российской власти свойственна тенденция, при которой учитываются не консоли-

дированные, а индивидуализированные интересы;

- традиционно российская власть, несмотря на многочисленные декларативные заявления, до сих пор воспроизводит иерархическую систему отношений, в которой демонстрируется приверженность патронажно-клиентельным связям;

- несмотря на наблюдаемую тенденцию к саморегулированию в самом бизнес-сообществе и встречную тенденцию государства, как политического института, на поддержку корпоративизации российского бизнеса, на практике власть предпочитает иметь дело не с представительными институтами – союзами, ассоциациями, а с неорганизованным бизнесом;

- институционализация отношений бизнеса и власти на современном этапе требует новых инструментальных подходов, переводящих отношения из плоскости конфликта и противостояния в плоскость компромисса и договоренностей на условиях социального партнерства и при участии представителей всех социальных сил общества. Россия нуждается в гарантиях того, чтобы попытка расширить управление, перенося его на более обширные части гражданского общества, не происходила без дискуссий и понимания проблемы власти во всех ее социальных и политических формах. Эта проблема становится еще более важной, когда мы начинаем рассматривать способы управления, основанные на неформальных структурах, процессах, сетях и установлениях, которые стирают границы между публичным и частным. Необходимо подчеркнуть, что эти установки не должны скрывать тот факт, что управление является коллективным действием, направленным на продвижение коллективных целей. Укоренение этих установок во многом за пределами государства должен дать доступ к политике более широким группам акторов и нести в себе демократический потенциал. Таким образом, управление должно рассматриваться не как источник, но как следствие процесса вовлечения гражданского общества в строительство более широкой демократии, распространяющейся не только на социальную, но и на экономическую сферу.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. UNDR, Reconceptualising Governance. Discussion Paper No.2. New York, 1997; Corporate Governance, Financial Markets and Global Convergence. Ed. By Morten Balling et al. Dodrecht, 1998.
2. Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood, url: <http://www.cgg.ch/CHAP1.html>№The Concept of Global Governance.
3. Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
4. Kooiman J. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction // Debating Governance. Ed. By Jon Pierre.
5. Global Challenges and Opportunities Network // Canada 2005: Global Challenges and Opportunities. Ottawa, 1997, Chapter 11.
6. Pierre J. and Peters B.G. Governance, Politics and the State. New York, 2000.
7. Hirst P. Democracy and Governance // Debating Governance. Ed. by Jon Pierre. 2004.

8. «Политика, - пишет, например, Дж.Бьюкенен, - есть 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. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике – соглашаются платить налоги в обмен на необходимые всем и каждому блага: от местной пожарной охраны до суда». См. Бьюкенен Дж. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике» Т.1. М.: Таурис Альфа, 1997.
9. Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
10. Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Framework // Modern Governance. Ed.by Jan Kooiman. London, 1993.
11. Например, см.: Рязанов В.Т. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX-XX вв. СПб.2004. Гл.5-6.

## REFERENCES:

1. UNDR, Reconceptualising Governance. Discussion Paper No.2. New York, 1997; Corporate Governance, Financial Markets and Global Convergence. Ed. By Morten Balling et al. Dodrecht, 1998.
2. Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood, url: <http://www.cgg.ch/CHAP1.html>№The Concept of Global Governance.
3. Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
4. Kooiman J. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction // Debating Governance. Ed. By Jon Pierre.
5. Global Challenges and Opportunities Network // Canada 2005: Global Challenges and Opportunities. Ottawa, 1997, Chapter 11.
6. Pierre J. and Peters B.G. Governance, Politics and the State. New York, 2000.
7. Hirst P. Democracy and Governance // Debating Governance. Ed.by Jon Pierre. 2004.
8. «Politics - writes, for example, Buchanan - is a complex system of exchange between individuals, in which the latter collectively strive to achieve their particular goals, because they can not sell them through normal market exchange. There is no other interests than the individual. People change in the market apples for oranges, and in politics - agree to pay taxes in exchange for the necessary each and every benefit from the local fire department to court. "See J. Buchanan Series: "Nobel Laureates in Economics" V.1. М.: Alpha Taurus, 1997.
9. Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
10. Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Framework // Modern Governance. Ed.by Jan Kooiman. London, 1993.
11. For example, see: Ryazanov VT Russia's economic development. Reforms and the Russian economy in the XIX-XX centuries. SPb.2004. Chapter 5 6.

**Гайнутдинова Людмила Александровна** – доктор политических наук, профессор  
Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г.Разумовского,  
Адрес: 109004, г. Москва, ул. Земляной вал, 73

**Shumliaieva Iryna Damyrivna** – doctor of political sciences, Full Prof.  
Moscow state university of technology and management them. K.H.Razumovskoho  
Address: 73, Zemlyanoy val Str., Moscow, 109004