

П. Я. Фельдман

ФОРМЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

P. Ya. Feldman

FUNCTIONAL INTERESTS REPRESENTATION IN MODERN RUSSIA

В статье рассмотрены три ключевые формы представительства интересов: лоббизм, клиентизм и социальное партнерство. Автором проведено сопоставление данных форм, определены их основные сходства и различия.

Ключевые слова: *группы интересов, представительство интересов, лоббизм, клиентизм, социальное партнерство.*

Three key forms of representation of interests are considered in the article. They are lobbyism, clientism and social partnership. The author gives the comparison of these forms, their basic similarity and differences are stated.

Keywords: *groups of interests, representation of interests, lobbyism, clientism, social partnership.*

Проблема представительства интересов граждан во власти всегда являлась остроактуальной для России, где государственная политика традиционно реализовывалась на принципах закрытости, непроницаемости для взгляда извне. Процесс политической модернизации требует обращения к цивилизованным механизмам взаимодействия власти и общественных институтов. На данный момент в России существует эклектичная система представительства интересов, для которой, помимо нелегальных механизмов, характерен конгломерат трех форм: лоббизма, клиентизма и социального партнерства. В целях избегания неоправданного «сращения» этих понятий, необходимо провести между ними четкие грани, дав характеристику и оценку каждому из них.

Понимание того, что политический процесс является отражением столкновения и борьбы многообразных общественных интересов, появилось в научной литературе в начале XX века. Работы таких авторов, как А. Бенгли, Д. Трумен, М. Олсон, Р. Сэлсбери в совокупности формируют теорию функционирования групп интересов. Согласно упомянутой теории, группы находясь в состоянии постоянной конкуренции, предъявляют определенные требования по отношению друг к другу и к власти. Государство же выполняет функции «бутылочного горлышка», призванного пропускать интересы одних групп и задерживать интересы других, руководствуясь принципом сохранения баланса сил в обществе.

Механизмы и технологии, с помощью которых, группы отстаивают перед государством свои интересы, зависят от господствующей в обществе системы представительства интересов. Плюралистическая система подразумевает наличие конкурирующих групп, ни одна из которых не обладает монопольным правом на взаимодействие с государством. Антиподом плюралистической системы является система корпоративистская, составные части которой «ор-

ганизованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных государством, наделяющим их монополей на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей»¹. С долей условности можно утверждать, что в западных демократиях преобладает плюралистическая модель представительства интересов, а на Востоке — корпоративистская. Условность деления обусловлена тем, что ни одна система не встречается на практике в чистом виде.

На сегодняшний день в России можно выделить три основные формы функционального представительства интересов: лоббизм, клиентизм и социальное партнерство. Некоторые авторы (например, Л. Баранова и И. Брянцев) относят к ним также коррупцию, однако мы будем принимать во внимание только легальные механизмы представительства интересов².

Под лоббизмом понимаются действия представителей групп интересов, подразумевающие оказание влияния на государственные институты с целью продвижения определенных инициатив. Лоббизм наиболее характерен для плюралистической системы представительства интересов. В качестве его субъектов выступают многообразные структуры, которые можно разделить на коммерческие и общественные. Если коммерческие организации отстаивают в органах власти свои бизнес-интересы с целью увеличения прибыли, то общественные институты борются за решение определенных социальных проблем, либо защищают права своих членов. Наиболее массовыми и хорошо структурированными лоббистскими организациями в России являются профессиональные союзы.

Инструментарий лоббистской деятельности чрезвычайно широк и многообразен. Как правило, здесь речь ведется о прямых и косвенных техноло-

гиях лоббирования. К первым относятся формы, подразумевающие непосредственное воздействие лоббиста на «точки доступа» в институтах государственной власти. Сюда относят так называемый «кабинетный лоббизм», неформальные встречи, телефонные звонки, направление писем и т. д. Косвенные методы лоббизма основаны на опосредованном воздействии на власть с помощью некоего промежуточного звена, роль которого могут играть СМИ, партнерские организации, широкая общественность, представители власти, напрямую не имеющие отношения к лоббируемому интересу. Зачастую лоббистами используется ресурс неформального доступа к представителям власти, что влечет отсутствие прозрачности в коммуникациях между государством и обществом. Основной инструмент лоббиста — метод убеждения, аргументированное представление своей позиции.

Одним из базовых принципов лоббизма является его конкурентная основа и «равноудаленность» лоббирующих субъектов от центра принятия властных решений. Однако государство, располагая значительным политическим ресурсом, зачастую само выбирает организации, которым делегируется монопольное право на представительство интересов, создавая тем самым своеобразные корпорации, в которых механизмы лоббизма уступают место патрон-клиентским отношениям власти и общественных институтов.

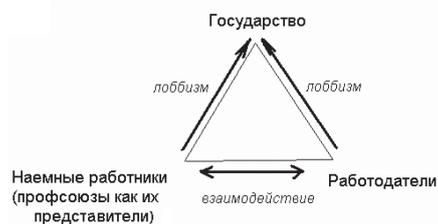
Некорректным выглядит утверждение о том, что лоббизм возможен исключительно в условиях плюрализма, а клиентизм характерен только для корпоративистской модели. Однако нельзя отрицать и того, что с ростом корпоративистских тенденций в общественно-политической жизни, увеличивается вероятность трансформации лоббизма в клиентизм. Важно отметить, что патрон-клиентские отношения власть выстраивает только с теми группами интересов, которые соответствуют следующим критериям: 1) массовость (целесообразнее взаимодействовать с крупными структурами, охватывающими значительное количество граждан); 2) лояльность; 3) готовность идти на уступки и компромиссы; 4) способность приносить пользу ресурсными вливаниями (например, оказывать спонсорскую помощь). В патрон-клиентских отношениях государство выступает в роли покровителя определенных групп интересов, которые, в свою очередь, принимают на себя ряд обязательств: 1) согласовывать свои внутренние и внешние дела (в том числе и кадровую политику) с государством; 2) оказывать содействие правящей партии и ее отдельным членам в ходе выборов; 3) оказывать материальную и иную поддержку инициативам власти; 4) играть гармонизирующую функцию в обществе, понижая протестную активность масс; 5) подменять собой реальную оппозицию и радикально настроенные группы давления.

В странах, где клиентизм существует как основная форма представительства интересов, явно прослеживается тенденция к укрупнению групп интересов, а также распадению их на небольшой по численности бюрократический аппарат и «молчаливое», слабо мотивированное большинство. По сути

дела, здесь действуют механизмы «политического предпринимательства», подразумевающие создание массовой группы вокруг ядра, роль которого играет узкий круг лидеров, преследующих собственные цели³. Структура интересов в таких группах крайне неоднородна: зачастую цели лидеров и масс оказываются прямо противоположными, так как первые, стремясь оказаться максимально «удобными» партнерами для власти, с легкостью идут на компромиссы и часто жертвуют интересами большинства. Однако рядовые представители группы могут получать определенные моральные и материальные стимулы от членства, которые напрямую не связаны с отстаиванием ключевых интересов во власти.

В условиях капитализма общество неизбежно распадается на наемных работников и их работодателей. Эти две общности представляют собой крупнейшие группы интересов в современной России. Если первые сильны своей массовостью, то вторые располагают значительными материальными ресурсами и имеют многочисленные «точки доступа» во власти. Для представительства интересов таких групп, как работники и работодатели существует специфический механизм, сочетающий в себе элементы лоббизма и клиентизма, — социальное партнерство.

Трудовой Кодекс РФ определяет социальное партнерство как «систему взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления...»⁴. Удовлетворение интересов как работников, так и работодателей требует определенных директив и решений со стороны государства, которому (даже при декларируемом равноправии сторон) отводится одновременно роль посредника, консультанта, арбитра, контролирующего и координирующего центра. Кроме того, государство часто само выступает в роли работодателя. Без апелляции к государству как властному центру сложно представить процесс регулирования социально-трудовых отношений. Профсоюзы (будучи представителями работников) и работодатели, несомненно, оказывают лоббистское воздействие на власть, стараясь «склонить чашу весов в свою пользу». Модель социального партнерства, на наш взгляд, выглядит следующим образом.



Модель социального партнерства в России и место лоббизма в ней

Восходящие от представителей работников и работодателей к государству коммуникации имеют лоббистский характер. Государство поддерживает равновесие системы социально-трудовых отношений, стараясь сохранять в ней баланс интересов.

Таким образом, можно сказать, что лоббизм лежит в основе системы социального партнерства, однако понятия эти нельзя назвать тождественными. И лоббизм, и социальное партнерство являются формами функционального представительства интересов, но при этом не все направления взаимодействия в рамках социального партнерства являются лоббистскими, так же как лоббизм характерен для представительства всего многообразия интересов, а не только социально-трудовых. Соотношение понятий «социальное партнерство» и «лоббизм», пользуясь терминологией логики, можно назвать «пересечением».

На постсоветском пространстве нельзя не отметить корпоративистских тенденций в системе социального партнерства. Сам термин «социальное партнерство» употребляется исключительно в СНГ, а на Западе для определения соответствующего явления существует понятие «социальный диалог». Семантическое различие слов «диалог» и «партнерство» говорит о том, что постсоветская модель взаимодействия работодателей, работников и государства строится на основе поиска взаимовыгодных, компромиссных решений. Государство во взаимоотношениях с объединениями работников и работодателей часто выступает в качестве патрона для тех и других. Оно само определяет участников трехстороннего взаимодействия, принимает на себя право включаться в их внешние и внутренние дела. Патрон-клиентские отношения между субъектами социального партнерства дополняют лоббистские механизмы взаимодействия, но иногда могут вытеснять или подменять их собой. Клиентизм, в отличие от лоббизма, всегда требует сознательного занижения планки предъявляемых государству требований, что заставляет профсоюзы или работодателей идти на компромисс, частично жертвуя своими партикулярными групповыми интересами с целью сохранения привилегированной позиции во взаимоотношениях с властью.

В России система социального партнерства до сих пор не освободилась от «советских традиций», когда профессиональные союзы являлись частью государственной машины. Объединения работодателей, в свою очередь, также не представляются сегодня полностью автономными в своих дей-

ствиях акторами. Государство, выбирая в качестве субъектов социального партнерства максимально склонных к компромиссам участников, неизбежно снижает остроту противоречий между представителями работников и работодателей, что иногда негативно сказывается на удовлетворении интересов рядовых членов обеих групп.

Наличие у социального партнерства признаков клиентизма вовсе не означает, что можно поставить знак тождества между этими понятиями. Социальное партнерство, в отличие от патрон-клиентских отношений, достаточно прозрачно, открыто — его инструментарий представлен многообразием институционализированных коммуникаций, которые осуществляются в рамках работы трехсторонних согласовательных комиссий и советов. Принимаемые решения, закрепляются юридически и выражаются в виде договоров и соглашений, подписанию которых, как правило, предшествует достижение неформальной договоренности по ключевым позициям.

На современном этапе развития нашей страны государство принимает на себя роль координатора и регулятора большинства социально-экономических процессов. Становлению цивилизованного института лоббизма препятствует высокий уровень коррупции и низкая правовая культура в обществе. В посткризисных условиях, когда государство часто вынуждено прибегать к «ручному управлению» практически во всех областях, в качестве формы представительства интересов общества неизбежно начинает утверждаться клиентизм. Социальное партнерство существует исключительно для представительства социально-трудовых интересов и может приобретать признаки как лоббизма, так и клиентизма, в зависимости от реалий политической жизни страны.

Примечания

1. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. — 1997. — № 2. — С. 16.
2. Брянец И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. — 2008. — № 3. — С. 13.
3. Salisbury R. An Exchange Theory of Interest Groups // Midwest Journal of Political Science. — 1969. — P. 4—32.
4. Трудовой Кодекс Российской Федерации (ТК РФ) от 30.12.2001 № 197-ФЗ. — Ст. 23.

Поступила в редакцию 14 февраля 2012 г.

ФЕЛЬДМАН Павел Яковлевич, аспирант, кафедра философии и политологии, Академия труда и социальных отношений. Научные интересы: формы функционального представительства интересов в современной России. E-mail: pavel_atiso@mail.ru

FELDMAN Pavel Yakovlevich is a postgraduate of Philosophy and Sociology Department of the Academy of Labour and Social Relations. Research interests: forms of functional representation of interests in modern Russia. E-mail: pavel_atiso@mail.ru