



А.Ф.КОТИКОВ

СИСТЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ

В политической системе общества *группы интересов* выполняют разнообразные функции, среди которых наиболее важными являются функции артикуляции, защиты и представительства.

Артикуляция интересов – это формулирование гражданами своих требований. В процессе артикуляции первоначальные настроения и ожидания отдельных индивидов обретают свою конкретику, избавляясь от неопределенности и излишней эмоциональности. Артикуляция интереса является своеобразным ответом группы на вопрос "Чего же ты хочешь?" Осознание и выражение интересов – это только первый шаг в деле обеспечения их защиты. Необходимо еще предоставить или изложить свои требования и пожелания лицам, принимающим решения. Главная функция *групп интересов* – представлять и защищать интересы своих членов и сторонников во взаимоотношениях с другими группами и институтами, включая институты публичной власти. Выполняя репрезентативную функцию, группы являются важным связующим звеном между гражданами и органами государственной власти.

Представительство интересов через *группы интересов* существенно отличается от классической модели представительства через электоральный процесс.

Конституции многих государств обеспечивают гражданам право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. При этом под "представителями" понимаются, главным образом или исключительно, прошедшие через официально установленную процедуру выборов и избранные в органы государственной власти и управления различных уровней: от президента страны до депутатов местных органов управления. Схема такого представительства включает два основных элемента: группа граждан (избиратели) и их представители в органах государственной власти и управления¹.

Однако в современных политических системах число акторов, выступающих в качестве представителей интересов различных групп граждан, значительно превосходит число выборных должностей в государственном аппарате. Причина этого вовсе не в том, что многие чиновники, которые назначены, а не избраны, также склонны считать себя народными представителями.

В качестве представителей интересов разнообразных групп граждан в политическом процессе участвуют различные акторы, не обладающие правом принимать политические решения. Представительские отношения значительно шире отношений между депутатом и избирателями. Представительские отношения пронизывают связи руководства общественного объединения с рядовыми членами и сторонниками, руководства профсоюза – с членами профсоюза, правления банка – с акционерами банка. В этом случае мы сталкиваемся с принципиально иным типом представительства, схема которого включает в себя уже не два, а три ключевых элемента: группа граждан – представитель – орган государственной власти.

Группа интересов не сможет выполнять присущие ей функции, если она не вступит во взаимодействие с другими группами и институтами, включая органы государственной власти и политические партии. Совокупность связей и отношений групп интересов между собой, с другими группами и институтами общества, а также принципы и нормы, на которых строятся эти связи и отношения, составляют систему представительства особых интересов.

Ученые стали уделять серьезное внимание системе представительства особых интересов в 60-е годы XX в., когда стало очевидно, что анализ электоральных процессов, деятельности парламента и политических партий или функционирования органов исполнительной власти далеко не всегда позволяет адекватно объяснить многие политические процессы. При разработке и принятии отдельных политических решений *группы интересов* способны играть более значимые роли, нежели парламент, политические партии или правительство.

Система представительства интересов не просто соседствует с партийной и избирательной системами, но и пересекается с ними. Глубина такого пересечения зависит от особенностей конкретной политической системы и специфики общества.

Группы могут создавать собственные политические партии или использовать патронаж крупных влиятельных партий, выдвигать своих кандидатов или оказывать финансовую поддержку кандидатам, разделяющим интересы группы. Например, в странах с пропорциональной избирательной системой крупные группы интересов создают собственные политические партии, которые выдвигают своих кандидатов. Однако этот способ представительства является далеко не основным для групп интересов.

Помимо представительства интересов через партийную и избирательную системы у групп имеются собственные специфические каналы представительства интересов. Группы передают должностным лицам запросы и предпочтения граждан, используя существующие и создавая новые каналы представительства. Каналы, по которым группы передают должностным лицам свои предложения, просьбы или требования, подразделяются на формальные и неформальные.

Формальные каналы представительства – это официально установленные институты и процедуры, позволяющие не обладающим властными полномочиями группам представлять свои интересы в органах государственной власти. Так, при органах государственной власти могут создаваться специализированные консультативные советы, в состав которых помимо должностных лиц и экспертов входят представители заинтересованных групп. Либо представители групп интересов приглашаются более или менее регулярно в органы государственной власти для совместного обсуждения какой-либо проблемы и согласования различных точек зрения.

Кроме того, используя разнообразные способы лоббирования, группы самостоятельно пытаются наладить контакты с органами государственной власти и должностными лицами для неофициального обмена информацией. Тем самым создаются неформальные, т.е. свободные от институциональных и процедурных ограничений, каналы представительства интересов.

Среди национальных систем представительства нет и не может быть единообразия. В разных странах сложились собственные, обусловленные историческими и социокультурными особенностями, системы представительства особых интересов. Можно утверждать, что в каждой стране мира сложилась своя, нередко уникальная, система представительства интересов. Вместе с тем эмпирическое разнообразие не беспредельно. Его пределами являются плюралистическая модель системы представительства, с одной стороны, и корпоративная модель, – с другой. Плюралистическая и корпоративная модели в качестве идеальных абстракций воссоздают две крайние формы, которые может принимать национальная система представительства. Несмотря на высокий уровень абстракции, эти модели создают теоретическую основу для исследования представительства особых интересов.

Теоретическое обоснование плюралистической модели представительства интересов изложено в теории плюралистической демократии или теории плюрализма, разработанной американскими политологами Р.Далем, Д.Труманом

и др². Поскольку разнообразные ассоциации и группы граждан являются естественным феноменом политической культуры американского общества, представительство особых интересов через группы стало одним из ключевых аспектов теории плюрализма.

С помощью теории плюрализма американские ученые попытались объяснить особенности функционирования существующей в США системы представительства и одновременно создать идеальную модель системы представительства интересов. Поэтому плюрализм является и нормативной теорией, содержащей ответ на вопрос "как это должно быть", и эмпирически-описательной или дескриптивной теорией, отвечающей на вопрос "как это происходит в США". В 1960-е гг. плюрализм занимал центральное место в политической науке США. Но уже в следующем десятилетии эта теория подверглась мощной критике, от которой пострадал главным образом дескриптивный компонент плюрализма.

Основная идея плюрализма заключается в том, чтобы создать условия, позволяющие группам свободно организовываться и бороться за контроль над институтами публичной власти, без преобладания в этой борьбе какой-либо одной или немногих групп. Чтобы это стало возможным, следует предоставить всем законным интересам возможность организовываться, концентрировать ресурсы и влиять на институты публичной власти. Широкая сеть соперничающих между собой групп, по мнению теоретиков плюрализма, будет гарантией того, что влияние окажется рассредоточенным среди множества соперничающих групп. Наличие в обществе множества групп создаст преграду на пути возникновения монополии на представительство интересов какой-либо одной группы, проявления диктата или эгоизма какого-либо моноинтереса.

В *плюралистической* модели государство выступает в роли беспристрастного арбитра, оценивающего соотношение сил между соперничающими интересами. Роль государства в *корпоративной* модели можно сравнить, используя спортивную терминологию, с ролью тренера.

В корпоративной модели государство поддерживает создание и контролирует деятельность ограниченного числа групп, препятствуя тем самым развитию конкуренции за право представительства интересов. Один из крупнейших теоретиков корпоративизма Ф.Шмиттер выделил три основных особенности корпоративной модели отношений между обществом и государством³.

1. Государство упорядочивает группы, пресекая развитие конкуренции между ними и создавая сеть официально разрешенных, иногда в принудительном порядке созданных, объединений.

2. Государство поддерживает официально разрешенные группы, полностью или частично субсидируя их деятельность.

3. В обмен на субсидирование и обеспечение монопольного представительства государство контролирует деятельность существующих групп, активно вмешиваясь в их внутренние дела, включая процессы выдвижения требований, выбора руководства и т.п.

Используя корпоративные механизмы, государство получает возможность контролировать общество в целом, либо отдельные общественные институты, например профсоюзы. Система иерархических взаимосвязей групп и государства ставит группы в зависимость от государства и в то же время позволяет им проникать в государственные институты и отстаивать свои интересы. Контроль со стороны государства за официально разрешенными группами способен проникать столь глубоко, что теряется различие между государственным и общественным. Нередко такие группы превращаются в квазиобщественные и становятся неотъемлемой частью государственного аппарата.

В ряде стран Южной Европы и Латинской Америки корпоративизм проявился в крайне жестких формах и использовался для поддержания диктаторских режимов. Попытки Муссолини в Италии, Салазара в Португалии и других, менее известных диктаторов, главным образом из стран Латинской Америки, создать корпоративные системы надолго дискредитировало термин "корпоративизм". В первые десятилетия после второй мировой войны корпоративизм прочно ассоциировался с фашизмом. На этом основании некоторые исследователи предлагали совсем отказаться от термина "корпоративизм". Например,

американский политолог Т.Лови предложил заменить его столь сложной для европейца словесной конструкцией как "либерализм групп интересов"⁴. Другие исследователи предпочитали говорить об институтах функционального представительства, избегая употребление термина "корпоративизм".

В современном мире корпоративизм проявляется в различных формах. Проанализировав отношения между профсоюзами и государством в различных странах Латинской Америки, политологи Р.Коллиер и Д.Коллиер пришли к выводу, что корпоративные институты в этом регионе мира "были введены в условиях разительного многообразия властных отношений и политических целей"⁵. Иногда корпоративные институты использовались для усиления позиций профсоюзов в отношениях с нанимателями, в других случаях эти же институты использовались для ослабления профсоюзов. При помощи корпоративных институтов можно закрепить в обществе гегемонию какой-либо одной группы, предоставив ей монопольный доступ к процессу принятия решений и делегировав часть ответственности за решения, принимаемые в системе или подсистеме. Точно так же можно ограничить гегемонию какой-либо одной группы, введя в состав корпоративного института ее оппонентов и наделив каждую сторону переговорного процесса правом вето.

Очень многое зависит от того, кто и каким образом формирует корпоративные структуры; насколько спектр интересов, представленных в этих структурах соответствует спектру интересов, существующих в соответствующем секторе общества; какая роль в создании корпоративных структур отведена государству, а какая – группам интересов; что происходит с группами, не получившими доступа к формальным каналам представительства, и обладают ли они возможностью добиться пересмотра состава участников корпоративных институтов в свою пользу. Ответы на эти и подобные вопросы дают возможность определить, являются ли корпоративные институты демократическими или нет.

Ф.Шмиттер выделил две основных формы корпоративизма: государственный и социетальный. В условиях государственного корпоративизма группы интересов создаются и поддерживаются государством "в качестве вспомогательных и зависимых от государства органов"⁶. При этом легитимность государственной власти и эффективность функционирования государственного аппарата почти не зависят от корпоративных институтов. Напротив, при социетальной форме корпоративизма легитимность государственной власти и эффективность функционирования государственного аппарата "зависят преимущественно или исключительно от деятельности" групп, вошедших в корпоративные институты⁷.

Термин "социетальный" Ф.Шмиттер использовал для описания корпоративных институтов развитых индустриальных обществ. По его мнению, такие институты возникают на постплюралистическом этапе развития системы представительства интересов. Плюрализм является антиподом или отрицанием корпоративизма. Используя диалектический закон "отрицания отрицания", можно утверждать, что социетальный корпоративизм – это качественно иной вид корпоративизма, возникающий на этапе второго отрицания или синтеза. Неокорпоративизм, таким образом, совмещает в себе элементы и корпоративизма, и плюрализма. В 1970-е гг. Ф.Шмиттер предвещал скорое наступление "эры нового корпоративизма". Однако последующее общественное развитие не подтвердило столь оптимистического прогноза и Ф.Шмиттер был вынужден пересмотреть свою первоначальную точку зрения на будущее корпоративизма⁸.

Тем не менее элементы социетального или либерального корпоративизма занимают важное место в системах представительства многих развитых демократических государств. Внедрение в политическую практику неокорпоративных институтов вызвано прежде всего стремлением вовлеченных в конфликт групп снизить уровень неопределенности результатов противоборства. Через более или менее формальные соглашения, достигнутые с использованием корпоративных процедур, удается управлять конфликтом.

Современное государство – это сложная бюрократическая машина. Для ее эффективного функционирования требуется, чтобы принимаемые решения проходили стадию предварительного согласования различных интересов.

Государственные решения не могут и не должны разрабатываться в тиши бюрократических кабинетов без учета мнений тех, кто эти решения будет выполнять. Вместе с тем неформальное, свободное от институциональных рамок и процедур, взаимодействие должностных лиц и представителей групп давления очень трудно контролировать. В качестве выхода, обеспечивающего, с одной стороны, необходимый обмен мнениями, с другой, – открытость этого процесса, предлагается организовать консультации должностных лиц и представителей особых интересов на более или менее регулярной и формальной основе.

Несмотря на качественные различия, у либерального и государственного корпоративизма имеется ряд общих черт. Общим для них является более или менее тесная интеграция организованных интересов и государства. И при либеральной, и при государственной форме корпоративизма в системе представительства преобладают формальные каналы.

При различных формах корпоративизма в системах представительства устанавливаются определенные ограничения на количество групп, наделенных правом участвовать в политическом процессе. Одни группы получают возможность представлять свои интересы в корпоративных институтах, тогда как другие такой возможности лишены. В результате возникает санкционированная государством монополия одной группы или нескольких групп на право говорить с властью. В условиях государственного корпоративизма группы, не получившие доступа к формальным каналам представительства, могут открыто преследоваться и даже насильственно подавляться. В этом плане и при либеральном корпоративизме не все обстоит благополучно. Некоторые европейские исследователи усматривают в укреплении корпоративных институтов одну из причин развития новых социальных движений в странах Западной Европы⁹. Доступ "новых" интересов к процессу выработки государственных решений блокируется "старыми" группами. Государственный аппарат, "опоясанный" корпоративным кольцом, оказывается не способным быстро и адекватно отреагировать на новые требования.

И корпоративизм, и плюрализм – это лишь идеальные типы в веберовском понимании "идеального типа". В чистом виде ни корпоративизм, ни плюрализм не существуют ни в одной стране мира. Напротив, в большинстве современных обществ можно обнаружить как элементы корпоративизма, так и элементы плюрализма. Элементы корпоративизма имеются даже в такой плюралистической системе, какой является система США. Поэтому применительно к конкретной системе представительства "ни корпоративизм, ни плюрализм не следует понимать упрощенно: либо он есть, либо его нет; а скорее, как переменную величину, которая может допускать различные значения, как феномен, который может быть представлен в различной степени"¹⁰.

Позитивный опыт функционирования корпоративных институтов в ряде европейских стран был получен не столько благодаря внедрению корпоративистских идей в политический процесс, сколько благодаря существованию в этих странах конкуренции различных групповых интересов. Вместе с тем опыт стран Латинской Америки показывает, что развитие корпоративных институтов вовсе не предполагает развитие демократии. Для того чтобы в демократическом обществе группа могла получить доступ в корпоративную структуру, она должна обладать свободой действовать самостоятельно и независимо. Поэтому свобода объединений – это та цена, которую вынуждено платить общество для создания адекватной системы представительства особых интересов.

¹ Salisbury R. H. // American Political Science Review. 1984. V.78. №1. P.64.

² См.: Dahl R. A. Who Govern? Democracy and Power in an American City. N. Haven, 1961.

³ См.: Schmitter P. // Review of Politics. 1974. №1. V.36. P.85 и след.

⁴ См.: Lowi T. J. The End of Liberalism. – N.Y., 1979.

⁵ Collier R. B., Collier D. // American Political Science Review. 1979. V.73. №4. P.963.

⁶ Schmitter P. // Review of Politics. 1974. №1. V.36. P.102.

⁷ Ibid. P.103.

⁸ Перегудов С. П. // Социс. 1995. №3. С.73.

⁹ Schmitt-Beck R. // European Journal of Political Research. 1992. №4. P.363.

¹⁰ Collier R. B., Collier D. // American Political Science Review. 1979. V.73. №4. P.969.