



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

С. П. Перегудов

Политическое представительство
интересов: опыт Запада
и проблемы России

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/1993-4-9-Peregudov.pdf>

URL: <http://www.civisbook.ru>

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ: ОПЫТ ЗАПАДА И ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

С. П. Перегудов

Как показывает опыт всех стран с демократическим правопорядком, наряду с представительством граждан и территорий, в них была создана и достаточно отработанная система представительства интересов. Оба вида представительства тесно взаимосвязаны друг с другом и только в своей совокупности решают проблему адекватного взаимодействия и взаимосвязей гражданского общества и государства. Подобного рода двуединая структура представительства начинает складываться и в "постсоциалистической" России, что, естественно, побуждает пристальнее присмотреться к системам, уже доказавшим свою жизнеспособность. Соответственно, в данной статье затрагиваются два взаимообусловленных сюжета: пути представительства интересов в рамках избирательных систем и электорального процесса и современные механизмы прямого представительства интересов. После рассмотрения этих сюжетов на материале стран Запада будут высказаны некоторые суждения о возможных путях реализации разных форм представительства интересов в наших российских условиях.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ЧЕРЕЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

Поскольку в подавляющем большинстве случаев основными участниками предвыборной борьбы и, соответственно, дележа мест в представительных учреждениях являются партии, различного рода непартийные объединения, заинтересованные в сказании влияния на органы государственной власти, изначально стремились к установлению достаточно тесных связей с ними. Чем ближе были между собой эти организации по своим социально-экономическим и политико-идеологическим характеристикам, тем сильнее было их взаимное тяготение. В период существования классовых ("буржуазных", "рабочих", "крестьянских" и т. п.) партий сформировались различные формы связей, многие из которых сохранились и поныне. "Буржуазные" партии стали центром политического притяжения предпринимательских ассоциаций и иных групп бизнеса, включая отдельные компании; "рабочие" партии устанавливали тесные отношения с профсоюзами. Однако формы и методы сотрудничества у тех и других были далеко не идентичными. Связи бизнеса и близких к нему партий в основном осуществлялись и осуществляются до сих пор в форме финансовой поддержки партий и отдельных кандидатов, выделении средств на проведение избирательных компаний. Однако подобные опосредованные связи, отвечающие интересам бизнеса в целом, не устраивают многие крупные корпорации, заинтересованные в получении прямых для себя выгод от своих партийных "клиентов". Не удивительно, что в большинстве стран Запада в последние десятилетия устанавливаются непосредственные формы взаимодействия партий и крупных корпораций.

В США, где в начале 70-х годов законом запрещены "пожертвования" со стороны отдельных фирм и организаций, распространение получили Комитеты политического действия (КПД), создаваемые фирмами на "индивидуальной" основе; они собирают средства у персонала и акционеров с последующей передачей их на нужды избирательной кампании того или иного кандидата. Масштабы такой деятельности увеличиваются: если в 1976 г. насчитывалось менее 300 КПД корпораций, то десять лет спустя их количество возросло почти в 6 раз (свыше 1700). КПД в своем большинстве решительно поддержали в 80-е годы кандидатов новой консервативной волны и тем самым способствовали победе Рейгана и его сторонников (1, с. 138—143). Хотя политическая деятельность корпораций по линии КПД ведется на вполне легальной основе, ряд американских политиков и политологов выражают опасения по поводу того, что эта деятельность ведет к несоразмерно большому влиянию наиболее мощных группировок бизнеса на законодателей и законодательный процесс, негативно сказывается на политической роли других общественных сил и тем самым ослабляет устойчивость американской демократии. Тем не менее такая система продолжает действовать, и пока что нет признаков ее кардинального пересмотра. Обсуждаются лишь возможные более жесткие ограничения в отношении размеров предоставляемых средств.

Сложнее обстоит дело в странах, где узаконенные каналы связей между партиями, с одной стороны, и бизнесом и его различными группами — с другой, либо крайне ограничены, либо отсутствуют вообще. Хроническая нехватка средств у партий на ведение избирательных компаний и содержание своего аппарата при одновременном стремлении

корпораций выйти с помощью партий и их лидеров на органы государственной власти приводит к широкому распространению незаконных, часто уголовно наказуемых связей. Их периодические скандальные разоблачения в Японии, Италии, Франции, ряде других стран — наглядное тому подтверждение. В условиях, когда в Западной Европе и Японии отношение к различным формам политического участия большого бизнеса гораздо менее терпимо, чем в США, его легализация на американский манер здесь в ближайшее время маловероятна. Поскольку, однако, потребность во взаимной поддержке сохраняется и даже растет, поиск связей, устраивающих как обе стороны, так и общество в целом, будет скорее всего интенсифицирован. Тем более что государственное финансирование партий, как это демонстрирует опыт ряда западноевропейских стран, в лучшем случае помогает решить данную проблему лишь частично. Его главный недостаток — "вознаграждение" партий по итогам выборов, т. е. когда самая острая необходимость в средствах уже отпадает. К тому же суммы, выделяемые государством, оказываются намного меньше тех, в которых нуждаются партии. Не помогают и попытки решить проблему путем расширения численности партий (соответственно — увеличения взносов в их кассу): даже массовые партии оказываются не в состоянии получить нужные им деньги только этим способом. Так что, судя по всему, увеличение средств, выделяемых наиболее состоятельными общественными группами и организациями на "смазку" и "подпитку" электоральных машин, является объективным фактом политической жизни современных демократий.

Несколько по-иному складывались партийные связи организаций и групп, представляющих наемный труд, т. е. прежде всего профсоюзов. В ряде случаев дело здесь не ограничивалось финансовой поддержкой соответствующих партий. В таких странах, как Великобритания, Швеция, Австралия, профсоюзы активно участвовали в создании социал-демократических партий, значительная часть профорганизаций вошла в них в качестве коллективных членов. Соответственно, в рамках их парламентских фракций функционировали влиятельные профсоюзные группы, серьезно воздействовавшие на законотворческий процесс, и особенно в периоды пребывания социал-демократии у власти. В СДПГ заметную роль до сих пор играют специальные "Сообщества для работополучателей", сохраняются тесные связи партии с профсоюзами (2). В США профсоюзы традиционно входят в коалицию, поддерживающую демократическую партию. В обмен на эту поддержку демократы, как известно, немало сделали для осуществления законодательных и иных мер по защите интересов лиц наемного труда, расширения прав и полномочий профсоюзов.

В последние годы, однако, партийные связи профсоюзов претерпели существенные изменения. В странах с системой коллективного членства происходит либо ее модификация (в Великобритании, например, лейбористская партия теперь значительно ограничивает влияние тред-юнионов на выработку партийной политики, выборы руководства и выдвижение парламентских кандидатов), либо полный отказ от нее (как это случилось в Швеции). Место жестких институциональных связей занимают более гибкие, опосредованные отношения, позволяющие социал-демократам претендовать на расширение представительства и в то же время не лишаящие профсоюзы возможности иметь "своих" людей в парламентах и местных органах власти. "Зависимость" этих партий от профсоюзов, хотя и не столь жесткая, как прежде, сохраняется, причем не только финансовая, но и политическая, поскольку голоса членов профсоюзов и их сторонников по-прежнему составляют значительную часть электората социал-демократии.

Претерпевает изменения и "американская модель" партийно-политического участия профсоюзов. Ослабление традиционной коалиции демократов в связи с "консервативной волной" конца 70-х годов, равно как и усиление активности бизнеса по линии КПД, побудили и американские профсоюзы включиться в подобного рода электоральную деятельность. Однако и общее количество профсоюзных КПД, и их финансовые возможности на порядок ниже, чем у КПД корпораций.

В целом в течение 80-х — начале 90-х годов практически повсеместно снизилась роль профсоюзов как на поприще партийной политики, так и в электоральном процессе. Главная причина тому — глубокий кризис профдвижения из-за изменений в структуре и характере производства и экономики, "вымывания" таких традиционно хорошо организованных категорий трудящихся, как шахтеры, металлурги, судостроители, текстильщики и т. д. Немалую роль сыграли перемены в социал-демократии, которая сплошь и рядом вынуждена брать на вооружение неоконсервативные подходы и игнорировать требования профсоюзов. Немаловажно и то, что изменилось отношение избирателя к профсоюзам и бизнесу. Профсоюзы воспринимаются сейчас большей частью как выразители сектантских, корпоративных интересов, зачастую противоречащих

интересам общества в целом; бизнес же гораздо чаще, чем в прошлом, ассоциируется с интересами общенациональными. Причина таких сдвигов в массовом сознании состоит не только в кризисе целей и приоритетов профдвижения, но и в существенном расширении социального представительства бизнеса, в т. ч. крупного. Это уже не столько владельцы больших состояний, традиционные толстосумы-капиталисты, сколько современный высокопрофессиональный менеджмент, массовый акционер, насчитывающий десятки и сотни тысяч наемных работников корпораций. Здесь тоже сильны, а нередко и преобладают, чисто групповые, корпоративные интересы. Однако в совокупности они скорее соответствуют, нежели противоречат, тем приоритетам экономического и социального развития, которых придерживается ныне большинство населения стран Запада. Последнее обстоятельство, кстати, играет немалую роль в весьма далеко идущей переориентации социал-демократии, предпринимающей все более серьезные усилия по сближению с бизнесом.

Помимо бизнеса и профсоюзов с конца 60-х — начала 70-х годов в странах Запада все громче заявляют о себе такие группы, как экологи и потребители, организации феминисток и сексуальных меньшинств и т. д. Для доступа к центрам принятия решений они также проявляют активность по партийной линии, предлагая в качестве платы за возможные "услуги" наверху свою электоральную поддержку. Особенно активны в этом плане экологи, имеющие влиятельные "группы поддержки" не только в социал-демократических и либеральных, но и в консервативных партиях. Как известно, некоторые из влиятельных экологических организаций создали собственные, "зеленые" партии для избрания своих представителей в центральные и местные органы власти. Однако узость целевых установок "зеленых" и других партий, их неспособность выступить с широкомасштабными программами социально-экономического и политического развития делают их партийную активность сравнительно малопродуктивной, побуждая большинство экологических групп к сотрудничеству с влиятельными партиями традиционного толка.

Самый общий вывод из сказанного выше заключается в том, что так же, как полноценный электоральный процесс невозможен без партий, являющихся в нем главными действующими лицами, он невозможен и без участия в нем групп интересов» Оба типа объединений для реализации своих целей нуждаются друг в друге и, соответственно, устанавливают те или иные формы взаимодействия и сотрудничества. При этом, однако, между теми и другими существует четкое разделение труда, в соответствии с которым первую скрипку играют партии, которые и пожинают основные плоды совместных усилий — места в парламентах и органах местного управления. Что же до групп интересов, то они играют хотя и важную, но все же вспомогательную роль. К примеру, в случае успеха их союзников на выборах они могут оказывать влияние на процесс принятия государственных решений. Вместе с тем изменения в мире организованных интересов стимулируют приспособление управленческих механизмов государства к сдвигам в гражданском обществе, способствуют более адекватному учету возрастающего плюрализма. Основой нормальных, не нарушающих демократических принципов связей между партиями и группами интересов является полная самостоятельность последних, обоюдная добровольность отношений и отсутствие каких бы то ни было принудительных действий с обеих сторон.

СИСТЕМА ПРЯМОГО (ФУНКЦИОНАЛЬНОГО) ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ОРГАНИЗОВАННЫХ ИНТЕРЕСОВ

Сам по себе процесс принятия конкретных государственных решений, в т. ч. и в законодательной сфере, требует постоянного и оперативного взаимодействия властей с теми, чьи интересы эти решения затрагивают и кто располагает наиболее соответствующей ценной информацией и знаниями. Не удивительно, что по мере расширения государственного вмешательства в различные сферы общественной жизни, прежде всего в экономику и социальные отношения, возникла и развивается разветвленная структура прямых, не опосредованных выборами связей между группами интересов и органами власти. Как и в случае с партиями, наиболее активными здесь оказались те же организации бизнеса и профсоюзы, причем усилия бизнеса были на порядок значительнее профсоюзов. Объясняется это прежде всего широтой и разнообразием интересов бизнеса, которые затрагивались государственным вмешательством, а также его неординарным статусом в обществе. Однако была и до сих пор сохраняется сфера, где представительство бизнеса и профсоюзов развивалось почти на равных: это область трудовых и распределительных отношений, где обе стороны имеют примерно равные, хотя и часто прямо противоположные, интересы и где государство пытается играть роль либо арбитра, либо посредника.

Результатом подобных обоюдных устремлений государства и групп интересов стало создание особой системы представительства, которое (в отличие от территориального или электорального) принято называть функциональным. Оно уже в течение ряда десятилетий является органической частью структуры политического управления стран Запада и играет исключительно важную роль в механизме взаимодействия между гражданским обществом и государством. Без такого рода представительства и взаимодействия нормальное (или близкое к нормальному) функционирование современного общественного организма было бы попросту невозможным.

В разных странах сложились собственные, обусловленные национальными условиями и традициями системы функционального представительства. В то же время есть ряд общих черт и особенностей, присущих всем или почти всем таким системам. К их числу следует прежде всего отнести наличие специальных институтов и учреждений, в рамках которых осуществляется "диалог" представителей организованных интересов и государства, принципы комплектования и способы деятельности таких институтов. Практически повсеместно также существует и система неформальных связей и отношений, нередко играющая более важную роль, чем формализованные связи.

Примером формализованных структур являются советы или комитеты при органах исполнительной власти, состоящие из руководителей данных органов, представителей одной или чаще нескольких групп интересов, а также независимых экспертов (3). Такая система консультативных комитетов весьма широко распространена в странах Запада; их общее количество исчисляется сотнями. Большинство их существует на постоянной основе, часть же создается для поисков тех или иных решений "разового" характера, в основном в законодательной сфере; последние прекращают деятельность сразу же после публикации своих отчетов и рекомендаций.

Есть и другие формы институциональных связей между правительственными учреждениями и парламентами, с одной стороны, и группами интересов — с другой. Так, в Великобритании при социально-экономических ведомствах уже давно функционируют т. н. спонсорные подразделения, в задачи которых входят регулярные связи с отраслевыми ассоциациями бизнеса и отдельными корпорациями, выработка совместных с ними рекомендаций для министерских и правительственных решений (4, с. 40 — 51). В отличие от консультативных комитетов данные подразделения являются чисто государственными и не включают в свой состав представителей групп интересов.

Еще одной разновидностью являются учреждения, наделенные распорядительными и управленческими функциями и полномочиями. Типичный пример такого рода учреждений (в Швеции и Великобритании) — органы, регулирующие рынок рабочей силы, осуществляющие комплекс мер по ограничению масштабов и смягчению последствий безработицы, стимуляции территориальной и профессиональной мобильности рабочей силы, подготовке молодежи, в т. ч. и школьного возраста, к современному производству.

В общей массе учреждений функционального представительства выделяются т. н. трипартистские органы, основанные на представительстве трех сторон — бизнеса, профсоюзов и государства. Распространившиеся в 50-х — 70-х годах, они были нацелены прежде всего на достижение социального мира и стабильности (5). Однако их роль не ограничилась лишь достижением консенсуса между основными социальными партнерами. В ряде стран (Австрия, Швеция, ФРГ, Австралия и др.) они по существу превратились в органы, определявшие параметры социально-экономической стратегии государства. Именно эти органы составили своего рода костяк "шведской модели", системы социального партнерства в Австрии и подобного рода "нео-корпоративистских" систем в других странах Запада. Однако в те же 70-е годы обнаружились серьезные дефекты такой неокорпоративной модели (приставка "нео" призвана была подчеркнуть принципиальное отличие данной "либеральной" версии корпоративизма от тоталитарного корпоративизма фашистского толка). Главным из них явилась ее неспособность адекватно реагировать на необходимость далеко идущей структурной перестройки экономики, новые повышенные требования к менеджменту и рабочей силе в условиях НТП. Укомплектованные в основном из представителей "старых" отраслей, трипартистские органы в ряде случаев стали преградой для нововведений, требовавших жертв прежде всего от тех сил предпринимательства плеч наемного труда, которые они представляли. Одна из причин резкого падения роли и влияния "трипартизма" — упоминавшийся выше кризис профсоюзов, ослабление их политического влияния. Сопутствующий этому спад забастовочной активности (и вызываемой ею социальной напряженности) также снизил потребность в специальных механизмах урегулирования взаимных претензий сторон.

Укрепивший свои позиции бизнес предпочитает теперь решать проблемы напрямую с правительствами и лишь в отдельных случаях соглашается на участие профсоюзов в переговорах и консультациях.

При всем том система функционального представительства продолжает развиваться (в ряде стран, прежде всего в Скандинавии, Австрии, Австралии), число ее участников возрастает за счет экологов, потребителей, других влиятельных групп интересов. Ее жизнеспособность подтверждена опытом последних десятилетий, она укоренена в системе общественных отношений стран Запада ничуть не менее, чем партийно-парламентское представительство.

Подтверждение этому — заметно усилившаяся роль неформальных связей между группами интересов и государством в рамках той же системы представительства интересов. Наиболее распространен лоббизм, т. е. различные формы и методы воздействия бизнеса, других общественных групп на представителей законодательной и исполнительной властей в целях добиться от них принятия выгодных для себя решений. (Конечно же, лоббизм практикуется и в рамках формализованных структур, а при неформальных отношениях имеют место консультации, цель которых не сводится к извлечению сиюминутной выгоды для той или иной группы интересов. Однако все же львиная доля лоббистской практики реализуется именно в рамках неформальных, "свободных" от институциональных и процедурных ограничений связей.) Будучи только частью функционального представительства, лоббизм несет соответствующую долю его позитивной нагрузки. Он одинаково необходим и для тех, кого непосредственно затрагивают решения госорганов, и для этих последних. Предоставляя ценную информацию о реальной ситуации и о возможных последствиях принимаемых мер, лоббизм создает более надежную базу для них, помогает избежать ошибочных и опрометчивых шагов. Одновременно он способствует восприятию этих решений теми, кого они касаются, повышая таким образом "качество" государственного управления.

Что же до негативных сторон и последствий лоббизма — прежде всего склонности многих его участников к удовлетворению своекорыстных устремлений, создания им питательной среды для возможных коррупции и злоупотреблений, — то одновременно с расширением его практики растет и арсенал средств, способных ограничить такого рода поползновения. В их числе — жесткая правовая регламентация лоббизма, расширение круга его участников и поощрение конкуренции между ними, повышение профессионализма и требований к профессиональной этике госслужащих и членов представительных учреждений, совершенствование самого механизма лоббирования.

Поскольку подавляющая часть лоббирования осуществляется в сфере бизнеса, есть смысл остановиться на его механизме в этой среде и "цивилизованных" его приемах. Одним из значительных новшеств здесь стало создание в рамках управленческих структур крупных корпораций т. н. отделов общественных отношений, ведающих всем комплексом их политических связей, и в первую очередь — с органами государственной власти в центре и на местах (1, с. 267 — 281; 4, с. 99 — 107; 6). В функции отделов входит прежде всего выявление политических, социальных и экономических приоритетов фирмы, сбор информации, выработка аргументированных пожеланий и требований к властям, а также установление контактов и консультации с ними. В особо важных случаях к этой деятельности подключается президент, другие высшие должностные лица. Одним из правил общения с властями является их исчерпывающее информирование о мотивах и о возможных последствиях предлагаемых решений. Когда интересы нескольких компаний совпадают, создаются своего рода коалиции, выступающие с согласованной программой. В США, где практика лоббизма развита наиболее широко, многие крупные корпорации имеют офисы в Вашингтоне. Все более сильным центром притяжения лоббистов становится "столица" Европейского сообщества Брюссель, где размещено уже около 700 представительств европейских фирм. Получая всю необходимую информацию от администрации фирмы, они поддерживают постоянные контакты с законодателями и чиновниками, в т. ч. для выявления их намерений в интересующих фирму областях. Наличие специального аппарата лоббирования позволяет фирмам и организациям бизнеса не только воздействовать в нужном им направлении на законодательную и исполнительную власти, но и своевременно и адекватно реагировать на изменения в политике правительства.

Одним из важных новшеств в системе лоббирования бизнеса является привлечение к участию в этой деятельности персонала, акционеров, других заинтересованных в процветании фирмы лиц. Такого рода "низовой" ("grass roots") лоббизм осуществляется в

форме кампаний, петиций, иного давления в поддержку требований одной или, чаще, нескольких родственных фирм (1, с. 211 — 221). Тем самым бизнес как бы перехватывает у различного рода массовых организаций и движений их методы воздействия на органы власти. Хотя масштабы этих действий сравнительно скромны, то, что они одновременно подкрепляются лоббированием по иным описанным выше каналам и имеют более четкую адресную направленность, обеспечивают весьма высокую их эффективность.

Примечательно, что система прямого представительства бизнеса используется также отраслями и фирмами, которые находятся в госсобственности и связаны с органами власти чисто административными узлами (4, с. 56 — 59). Естественно, что подобные тенденции стимулируют дальнейший рост самостоятельности таких фирм и фактически — их "ползучую" приватизацию.

Немалую роль в процессе лоббирования играют предпринимательские ассоциации общенационального или отраслевого характера. Их усилия сосредотачиваются большей частью на вопросах скорее общего характера, будь то в сфере законодательной или административной (7).

Уникальная способность бизнеса сочетать самые разные способы воздействия на законодательную и исполнительную власти, равно как и преимущества его положения господствующей экономической страты, создают проблему баланса различных общественно—политических сил. Отсюда — неизбежные коллизии в самой системе функционального представительства, присущие ей текучесть, изменчивость и динамизм. Соотношение сил в данной системе, сложившееся к настоящему времени в странах Запада, не является эталоном ни для них самих, ни, тем более, для стран, находящихся в принципиально иной политической ситуации и, видимо, намеренных заложить ее основы. Тем не менее накопленный на Западе опыт, особенно с точки зрения форм и общих параметров сложившихся систем, может облегчить создание современных, отвечающих демократическим принципам механизмов взаимодействия организованных интересов и государства там, где они только начинают складываться.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ В РОССИИ

Несмотря на сравнительно короткий срок, прошедший с начала становления новой политической системы России, в стране возникли и стали быстро развиваться обе известные по опыту Запада формы представительства интересов: осуществляется кооперация групп интересов с партиями, получает распространение лоббизм и другие формы прямого взаимодействия организованных интересов с государством. Однако даже поверхностный взгляд на развитие этого процесса позволяет заключить, что пока мы имеем дело с импульсивной, чисто прагматической реакцией со стороны групп интересов, партий и государства на быстро меняющуюся экономическую и социально-политическую ситуацию, либо с догматическим копированием некоторых из сложившихся в странах Запада форм. Поэтому нет ничего удивительного в том, что возникающие в результате подобного "быстрого реагирования" связи и отношения оказываются сплошь и рядом не в состоянии должным образом удовлетворить ни групповых интересов, ни тем более интересов общества в целом. Очевидна необходимость критической оценки едва сложившейся практики и выработки поначалу хотя бы общих подходов, могущих облегчить введение этой практики в конструктивное, демократическое русло.

По каким же линиям развивается "партийная" активность групп интересов? Длительное господство партии-"авангарда" обусловило особые сложности на пути образования дееспособных партий обычного, "неавангардного" типа. В результате до сих пор новые российские партии не выполняют основного своего предназначения — формирования властных структур, призванных обеспечивать эффективное функционирование всего общественного организма. Множественность и одновременно крайняя малочисленность парламентских фракций, далеко не все из которых являются собственно партийными, не только ведут к узурпации власти в парламенте его "надстройки", унаследованной от прежних времен: т. е. председателя, президиума, "аппарата" и т. д., но и делают практически неизбежной конфронтацию между двумя ветвями власти.

Менее заметны, но не менее серьезны и порождаемые слаборазвитостью партий аномалии в области групповой политической активности, прежде всего по партийной линии. Естественной реакцией групп интересов на "вакуум партийности" является их

стремление самим заполнить вакуум, приблизиться к политической власти и решать те задачи, которыми в принципе должны заниматься партии. На этом пути они сами неизбежно обретают черты партий, причем часто сознательно идут на "партизацию" своей деятельности. Наиболее ярко этот процесс проявляется в создании т. н. партий бизнеса, которые уже заняли заметное место в партийно-политическом спектре России. В качестве их ядра выступает иногда та или иная предпринимательская организация (Российский союз промышленников и предпринимателей в Гражданском союзе), иногда — группа представителей влиятельных коммерческих структур в Партии экономической свободы (ПЭС), в Предпринимательской политической инициативе-92. Хотя последняя и не причисляет себя к разряду партий, практическая деятельность во многом сближает ее со сферой чисто партийной политики, и эта тенденция может стать преобладающей. Особенность данных образований — сочетание ими функций партии и группы интересов, причем в конкретные периоды приоритеты здесь меняются местами. "Гибридный" характер таких объединений проявляется, в частности, в том, что все они стремятся оказать прямое влияние на исполнительную власть и даже состав правительства, т. е. действовать как типичная группа интересов. В уставе ПЭС, к примеру, записано, что наряду с борьбой за избрание ее кандидатов в представительные органы власти она намерена "участвовать в выработке решений органов государственной власти и управления в соответствии с действующим законодательством" (8). Гражданский союз осенью 1992 г. фактически пытался продиктовать состав едва ли не всего правительства, не говоря уже о предложениях изменений в его политике. Несколько месяцев спустя лидеры ГС не без гордости утверждали, что "в конце концов и президент, и правительство взяли на вооружение все (их) конструктивные предложения"... (9, 27. V. 1993). По тому же пути пытается идти, хотя и не афишируя этого, и Инициатива-92.

С приближением выборов в новый российский парламент, однако, все более решительные усилия "партий бизнеса" и им подобных образований направляется на борьбу за завоевание избирателя. В этих целях особое внимание уделяется подбору и подготовке кандидатур в парламенты и другие представительные учреждения, предусматриваются способы привлечения избирателей на свою сторону. Большая часть этой работы осуществляется в рамках собственно организаций бизнеса, которые, помимо прочего, намереваются сформировать "общероссийский список кандидатов на будущие парламентские выборы" (заявление Оргкомитета Всероссийского объединения "Предприниматели за новую Россию" (9, 25. V. 1993)). Некоторые из наиболее состоятельных бизнесменов, судя по всему, готовятся выставить свою кандидатуру на сугубо индивидуальной основе. Победа К. Илюмжинова на президентских выборах в Калмыкии выявила огромные возможности подобной альтернативы выборам по спискам партий и других общественных организаций, и вовсе не исключено, что таким путем будет завоевано немало мест в будущем российском парламенте. Если эта практика получит распространение, она станет сродни методам тех из американских КПД, которые навязывают собственные кандидатуры партиям. Однако если в США подобные кандидаты выступают хотя бы формально под вывеской соответствующих партий, проходят проверку на этическую и моральную порядочность, то в наших условиях такого рода "привязка" и экспертиза практически нереализуемы.

Существует и еще одна возможность использовать большие и даже не очень большие средства для прорыва деятелей новых коммерческих структур в центральные и местные представительные учреждения: официально зарегистрированные партии крайне бедны для проведения предвыборных кампаний. Недаром некоторые из их руководителей напрямик говорят о "скупке" партий*. Вряд ли нужно доказывать, что повышенный интерес, проявляемый нашей новой коммерческой элитой к партийно-политической сфере и электоральному процессу, таит в себе опасность проникновения криминальных элементов и мафиозных образований в верхние эшелоны власти. Да и сам по себе тот факт, что бизнес занимает чрезмерно большую часть партийно-политического спектра, — это уже благо, как кажется на первый взгляд. Учитывая рейтинг многих "новых богачей", это наверняка вызовет негативную реакцию значительной части населения, что в свою очередь вполне может оказаться на руку силам, выступающим за возврат к системе государственного социализма. Не исключено также, что к ним присоединится значительная часть профсоюзов работников госсектора.

Серьезные аномалии в политическом представительстве бизнеса возникают в сфере прямых связей между группами интересов и государством. Разрушение или, точнее, паралич прежних, административно-бюрократических связей не сопровождается адекватным развитием новых форм этих отношений, соответствующих принципам современного функционального представительства. Созданные при правительстве,

президенте и парламенте консультативные советы и комитеты охватывают лишь малую часть организованных интересов и потому не в состоянии обеспечить их более или менее нормальное воздействие с государством. Главный же порок этих органов состоит в крайней неопределенности их полномочий и прерогатив, в результате чего они не оказывают сколько-нибудь заметного влияния ни на систему принятия государственных решений, ни на реальное положение дел в социально-экономической сфере. Серьезным их недостатком является и то, что они слишком буквально повторяют во многом устаревшие западные образцы и не учитывают всего разнообразия реальных и потенциальных интересов, которые сформировались или формируются в обществе. В первую очередь это относится, конечно, к Трехсторонней комиссии, созданной строго на принципах трипартизма и потому не способной выйти за рамки узко корпоративных интересов профсоюзов и предпринимателей. Естественно, что, лишённые возможности вести содержательный и эффективный диалог с исполнительной и законодательной властями в рамках узаконенных формализованных структур, представители организованных интересов, и прежде всего бизнес, становятся на путь деятельности преимущественно лоббистского характера. Отсюда — непомерное, слишком бурное развитие лоббизма, чреватое рядом негативных последствий. Конечно, сам по себе лоббизм, как уже говорилось, вполне нормальное явление, органическая часть системы функционального представительства. В сочетании с другими формами согласования интересов лоббизм дает возможность обществу и государству более полно учитывать интересы производителей, потребителей, защитников окружающей среды, других общественных групп, согласовывать их между собой и с интересами населения в целом. Тем не менее даже в подобном контексте лоббизм представляет собой питательную среду для коррупции и нередко оборачивается чрезмерным влиянием частных интересов. В наших же российских условиях экспансия лоббизма приводит к тому, что страдают интересы наиболее здоровых сил общества, в т. ч. в сфере бизнеса: идет криминализация экономики и политики, последствия которой видны уже сейчас.

* Об этом, в частности, заявил на конференции по лоббизму в мае 1993 г. председатель Социал-демократической партии А. Голов

Ныне много пишут о необходимости принятия закона или даже серии законов о лоббизме: в данном направлении ведется серьезная законотворческая работа. Однако если в ближайшее время такого рода акты и будут приняты, вряд ли это само по себе Поможет нормализовать обстановку и направить развитие системы отношений между представителями организованных интересов и государством в конструктивное русло. Ибо и нынешние формы участия бизнеса в партийной политике, и его лоббистская практика, сколь бы жестко они ни регламентировались, дают преимущества прежде всего тем коммерческим структурам, которые имеют "лишние" деньги или опираются на старые, сохранившиеся от не столь уж далеких времен административно-бюрократические связи. А возможности действительно конструктивных сил в бизнесе и в других сферах деятельности влиять на власти предрержащие остаются ограниченными. Если добавить тенденцию к криминализации политики, которую подпитывают "партийная" и непартийная ее коммерциализация, то можно с уверенностью утверждать, что никакая, даже самая жесткая регламентация здесь не поможет. В лучшем случае она сможет лишь замедлить, но не остановить процесс. Для политической системы в целом это будет означать, что обе линии взаимодействия гражданского общества и государства — партийная и групповая — будут извращены и не смогут выполнять свое главное предназначение: обеспечение конструктивного участия всех основных общественно-политических сил в государственном управлении. Без соблюдения этого условия невозможно ни преодоление кризисной (а точнее сказать — критической) социально-экономической и политической ситуации, ни развитие и защита демократии.

Все сказанное показывает настоятельную необходимость принятия срочных мер по выправлению перекоса, создавшегося в политическом представительстве организованных интересов: прежде всего следует, по моему мнению, обеспечить сравнительно быстрое развитие различных форм институционального представительства организованных интересов в системе исполнительной и законодательной властей. Огромный опыт Запада в этой области позволяет утверждать, что именно в данной сфере должен осуществляться основной объем прямых связей и взаимодействия организованных интересов и государства. Немалый опыт был накоплен и в дореволюционной России, где со стародавних времен создавались различные "присутствия", совещания, собрания и иные органы, игравшие немаловажную роль в государственном управлении. Восстановление подобных традиций, — разумеется, уже на новой, демократической основе — способствовало бы, несомненно, и ликвидации указанного перекоса, и образованию национальной — российской — формы представительства интересов. Новый механизм

функционального представительства должен занять подобающее место в политической системе; вполне возможно, что в России его роль окажется даже более весомой по сравнению со странами Запада. И дело здесь не только в неразвитости российских партий и партийной системы в целом (эта ситуация вряд ли скоро изменится), но в том, что организованные интересы в российском государстве занимают и будут занимать особое место в силу ряда обстоятельств нашего современного общественного развития. Прежде всего это необычно высокая доля госсобственности, результатом чего является специфическая роль "директорского корпуса" госпредприятий и ВПК, а также практически поголовное членство всего наемного персонала в профсоюзах. Да и в сельском хозяйстве после разгосударствления части колхозов и совхозов наверняка надолго останется крупный и даже скорее всего преобладающий кооперативный сектор и, естественно, представляющие его интересы влиятельные организационные структуры. Особое место в составе организованных интересов займут самоуправляющиеся предприятия и фирмы, основным собственником которых станут (или уже стали) трудовые коллективы. Хотя в странах Запада и существуют аналоги всех или почти всех таких образований, они играют там куда менее значительную роль. В то же время в России уже есть, пусть пока и в зародыше, практически весь основной набор организованных интересов, которые успешно функционируют на Западе, — союзы предпринимателей частного сектора, "свободные" профсоюзы, организации потребителей и экологов, фермерские ассоциации и т. д. Показателем особой роли организованных интересов в России является наличие в парламенте представительных фракций промышленников и аграриев, причем в союзном парламенте (которому в момент выборов 1989 г. придавалось куда большее значение, чем парламенту российскому) это представительство было еще весомее.

Все это, с моей точки зрения, является существенным дополнительным аргументом в пользу необходимости создания в России влиятельной системы институтов, призванной осуществлять представительство интересов на государственном уровне. При этом опять-таки речь должна идти не о простом копировании западных образцов, но о политической системе, в которой представительство интересов будет играть особую, в какой-то мере исключительную роль. Впрочем, при любом организованном, рациональном варианте нашего политического развития, кроме стихийного, преимущественно лоббистского, который приведет к криминальности и хаосу, эта роль будет важнейшей, если удастся постепенно направить представительство интересов в конструктивное, демократическое русло.

Отсутствие системы институтов функционального представительства, построенной на демократических началах, неизбежно будет иметь и другое нежелательное следствие, а именно: сохранение в госсекторе экономики оставшихся от прежних времен административно-бюрократических связей между предпринимателями и соответствующими ведомствами. Поскольку тот или иной вариант хозяйственных связей для предприятий неизбежен, а министерская бюрократия всегда будет стремиться к жестко регламентированным, иерархическим отношениям с подведомственными структурами, единственной альтернативой таким отношениям может стать система связей, основанная на принципах независимости или, в крайнем случае, полунезависимости сторон. Исходя из опыта стран Запада, можно утверждать, что с созданием такого рода системы отношений у госпредприятий появляется возможность постепенно переносить центр тяжести своих связей с централизованно-бюрократических на "переговорно-рыночные" и тем самым превращаться в органический элемент рыночной экономики. Разумеется, необходимейшее условие для такого рода трансформации — законодательное оформление автономного статуса госпредприятий и фирм. Однако само по себе такое оформление без создания альтернативной системы "партнерских" отношений ровно ничего не дает, и в отсутствие последней государство и его структуры смогут достаточно легко обуздать автономистские поползновения предприятий.

Конечно, чтобы остановить процессы криминализации и бюрократизации (или, точнее, ребюрократизации) сферы представительства интересов, явно недостаточно одних лишь мер по его институционализации. В совокупности же с имеющимися уже или с готовящимися законами о партиях, выборах, лоббизме и государственной службе, они вполне помогут созданию, эффективной и демократической системы представительства интересов.

Конкретные пути и способы создания предлагаемой системы институтов могут быть выработаны лишь совместными усилиями специалистов, хорошо знакомых и с традициями России, и с опытом Запада, и с реальными условиями в данной области. По моему мнению, одной из центральных тем или идей, которую следовало бы обсудить среди

специалистов и широкой общественности могла бы быть идея образования высшего социально-экономического совета как ключевого звена всей системы представительства интересов. Идеи создания подобного рода хозяйственного или экономического "парламента" не раз выдвигались в странах Запада; до их практической реализации дело там так и не дошло. Наиболее близко к ее осуществлению подошли австрийцы, которые после войны создали и поныне существующую Паритетную комиссию, обладающую почти неограниченными полномочиями в области политики доходов и цен. Однако ни состав этой комиссии, ограниченный представителями бизнеса и профсоюзов, ни сфера ее компетенции, ни принципы комплектования не могут быть механически перенесены в нашу российскую действительность. Тем не менее, опыт данной комиссии или других подобных общенациональных институтов в других странах должен быть в какой-то мере использован. В заключение еще раз подчеркну, что создание рациональной и укорененной в наши российские условия системы представительства интересов — слишком серьезное и ответственное дело, чтобы его можно было пустить на самотек или же свести к той или иной разовой законодательной акции.