

УДК 323.2

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

З.А. Джаныбекова

Рассматривается роль системы политического представительства интересов в государственном управлении.

Ключевые слова: политическое представительство интересов; представительство интересов через избирательные системы; функциональное представительство; мониторинговая демократия.

POLITICAL REPRESENTATION OF INTERESTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Z.A. Dzhanymbekova

The role of system of political representation of interests in public administration is considered.

Key words: political representation of interests; representation of interests through electoral systems; functional representation; monitoring democracy.

На сегодняшний день весомое значение политического представительства интересов в системе государственного управления не вызывает сомнений среди исследователей и экспертов в постсоветских странах. Это значение обусловлено той ролью системы политического представительства, которую оно выполняет в государственном управлении.

По вопросу о роли системы политического представительства в государственном управлении оценки исследователей совпадают в том, что данная система позволяет в случае ее эффективности осуществлять постоянный диалог и взаимодействие общества с государством, это выражается в том, что государственные решения принимаются и реализуются на основе общественных интересов, потребностей и ожиданий. В свою очередь, это не допускает накопление в обществе противоречий и конфликтного потенциала, а значит, способствует достижению и поддержанию политической стабильности.

Так, российские исследователи Г.Л. Купряшин и А.И. Соловьев считают, что посредством системы представительства общество формирует и ставит в повестку дня проблемы, требующие государственного вмешательства. Индивиды, различные объединения людей используют ее каналы для выражения требований, соответствующих их реальным или мнимым интересам, и переноса этих требований в центр политической борьбы

и в сферу принятия государственных решений. Тем самым система представительства выполняет две важнейшие общественные функции: она выступает важнейшим посредником между государством и населением, выражая и защищая конкретные интересы определенных социальных групп; она обеспечивает действие механизма коррекции правительственных решений, что оберегает государственную власть от стагнации и дает возможность исправить ранее принятые решения законным образом, не прибегая к насилию [1, с. 11].

По мнению Г.П. Зинченко, в системе администрирования предусмотрены институты и механизмы представительства интересов, с помощью которых осуществляется коррекция государственных решений в целях восстановления баланса разнообразных интересов. Такие институты выполняют медиаторную, посредническую функцию. Они являются средством выявления, учета, выражения и реализации интересов людей. Благодаря этим институтам система администрирования укрепляет взаимодействие между государством и обществом. Действия должностных лиц по упреждению и разрешению конфликтов, возникающих в результате столкновения интересов, способствуют социально-политической консолидации общества [2, с. 44].

В.А. Козбаненко подчеркивает, что, оказывая влияние на процесс выработки и принятия решений,

субъекты представительства обеспечивают более тесную связь между обществом и государством, что делает последнее способным откликаться на импульсы, исходящие от социально влиятельных структур. Через систему представительства институционально происходит согласование обществом насущной повестки злободневных проблем, требующих государственного решения [3, с. 70].

Формы и механизмы политического представительства интересов

В рамках системы политического представительства интересов принято выделять две подсистемы, взаимосвязанные, но относительно самостоятельные: представительство в рамках избирательных систем, а также электорального процесса и прямое, или функциональное, представительство, в котором главную роль играют различные группы интересов [1, с. 11]. Оба вида представительства интересов в совокупности обеспечивают эффективное взаимодействие государства и общества.

Первый вид представительства – через избирательные системы – связан с деятельностью политических партий и парламентаризмом, но группы интересов также могут сотрудничать с партиями исходя из своих целей и интересов. Так, российский исследователь С.П. Перегудов, анализируя опыт западных демократий, подчеркивает, 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 между ними 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. Группы интересов играют хотя и важную, но вспомогательную роль. Например, в случае успеха их союзников на выборах они могут оказывать влияние на процесс принятия государственных решений. 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 [4, с. 117].

Политическое представительство через избирательные системы дополняет функциональное представительство. Оно дает возможность влиять на процесс принятия и реализации государственных решений тем группам, которые не могут представить свои интересы через партийную и пар-

ламентскую деятельность. Без функционального представительства эти общественные интересы остались бы невыраженными [1, с. 11].

Функциональная система представительства интересов получила распространение практически во всех странах современного мира, но со своей спецификой, характерной для каждой страны. Несмотря на эти особенности и национальные отличия данной системы, исследователи выделяют общие черты, характерные для нее. Это наличие специальных институтов, служащих посредниками между государственными органами и организованными интересами, принципы комплектования и способы деятельности этих институтов, разветвленная сеть неформальных связей и отношений, часто играющей более важную роль, чем институты.

Примером создаваемых институтов, являющихся своего рода площадкой для взаимодействия государства и организованных групп интересов, являются консультативные комитеты при правительственных учреждениях и парламентах, состоящие из представителей государственных учреждений и групп интересов, а также независимых экспертов. Могут быть и другие институциональные формы взаимодействия между государством и группами интересов. Например, в Великобритании практикуется создание спонсорных подразделений при экономических и социальных государственных органах, занимающихся организацией регулярных связей с отраслевыми ассоциациями бизнеса и отдельными корпорациями для выработки совместных рекомендаций, предназначенных для правительства. Также в Великобритании и Швеции создаются консультативные комитеты, включающие представителей групп интересов, независимых экспертов и наделенных распорядительными и управленческими функциями и полномочиями. Такие комитеты занимаются регулированием рынка рабочей силы с помощью мер по ограничению масштабов и смягчению последствий безработицы, стимуляции территориальной и профессиональной мобильности рабочей силы, трудовому обучению молодежи.

В рамках функционального представительства в 1950–1970-е гг. в некоторых странах, например в Австрии, Швеции, ФРГ, Австралии и др., утвердилась такая форма некорпоратизма, как трипартизм, то есть выработка решений с участием трех сторон – бизнеса, профсоюзов и государства. В результате такого формата взаимодействия вырабатывались параметры социально-экономической стратегии государства. Такой трехсторонний диалог был нацелен на достижение социального мира и стабильности.

Но взаимодействие между группами интересов и государством может осуществляться не только в рамках определенных институциональных структур, но и неформальных связей, примером чего является лоббизм, практика которого включает 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.

В 1990-е гг. система функционального представительства в западных странах развивалась за счет экологистов, потребителей и других влиятельных групп интересов. В целом ее роль в системе общественных отношений западных стран не уступает партийно-парламентскому представительству [4, с. 117–118].

Современные тенденции в динамике системы политического представительства интересов в странах Запада

До недавнего времени считалось, что сложившаяся в западных демократиях система политического представительства интересов достаточно эффективна и надежна. Но сегодня, анализируя общественные изменения в странах Запада, исследователи отмечают кризис сложившейся системы представительства интересов. Так, по мнению российских исследователей И.С. Семененко и В.В. Лапкина, кризисные явления в динамике институтов демократического представительства выражаются в изменении облика массовых партий, уходит в прошлое политическая активность в рамках политических партий. Происходит размывание устоявшегося деления партийного спектра на левые и правые партии. Вместо этого широкое распространение в публичной риторике получает разделение общества на “политический класс” и “простой народ”, что позволяет, прежде всего, популистским партиям и движениям получать электоральную поддержку на выборах во многих европейских странах. Подъем популизма становится возможным в результате растущего недоверия граждан к традиционным партиям и к профессиональной политике. Политика ассоциируется с защитой частных и групповых интересов в ущерб общественному благу.

И.С. Семененко и В.В. Лапкин отмечают, что за популистской риторикой и электоральными технологиями подобных партий и движений просматриваются процессы архаизации политической сферы, которую можно рассматривать как механизм адаптации традиционного социального опыта к условиям постоянно усложняющегося общества. В то же время архаизация политики свидетельствует о системных проблемах современного развития. Такие формы массовой активности, как

акции Оссиру, выступления альтерглобалистов и испанских “возмущенных”, экологических перформансов, различные политические флэшмобы и мобилизация их участников, по мнению исследователей, основываются на апелляции к эмоциям и “коллективному бессознательному”. Существующие институты представительства и согласования интересов, включая современный парламентаризм, не могут удовлетворить те социальные требования, которые выдвигаются в рамках такой активности. Модель отношений “управляющих” и “управляемых”, исторически характерная для западных демократий, размывается [5, с. 32–33].

В.В. Лапкин отмечает, что подобные кризисные явления в системе политического представительства в перспективе грозят подъемом “антисистемной политики”, политического сепаратизма, сетевых протестных движений, акций гражданского неповиновения и т. п., вплоть до открытого мятежа [5, с. 39].

В этих условиях западные исследователи предлагают различные версии концепции “демократии участия” в качестве ответа на новые общественные реалии. Так, австрало-британский исследователь Дж. Кин предложил модель “мониторинговой демократии”. Он говорит о рождении нового исторического типа демократии, который отличается институциональной сложностью, дисперсностью и постоянным генерированием новых форм мониторинга действий власти. Такие возможности появляются с освоением сетевых технологий, которые открывают гражданам доступ к процессам разработки решений через политический краудсорсинг, потенциал социальных сетей как механизмов политической мобилизации и подобные каналы. Любой гражданин может использовать такие возможности, не связывая себя обязательствами регулярного и идейно ангажированного политического участия [5, с. 31–32].

Применение данных подходов к центрально-азиатским странам в полной мере вряд ли будет эффективным, поскольку явления, анализируемые в рамках данных концептов, получили в этих странах недостаточно широкое распространение.

Особенности политического представительства интересов посредством политических партий в Кыргызстане

Для Кыргызстана представительство интересов через деятельность политических партий и парламентаризм является одной из практикуемых форм политического представительства интересов. Так, в преддверии парламентских выборов в октябре 2015 г. в Кыргызстане отмечается активность отдельных политических лидеров и политических партий, предпринимающих определенные шаги

в рамках подготовки к предстоящим выборам. Экспертное сообщество также анализирует предвыборную ситуацию в республике и особенности в функционировании политических партий в стране.

Особенностью политических партий в республике является сочетание и переплетение в их деятельности признаков политических институтов, характерных для западной политической практики, что наиболее заметно в ходе избирательных кампаний, когда партиями разрабатываются программы общественного развития, проводится работа с избирателями и т. д., а также в ходе парламентской деятельности, и в то же время проявление в их деятельности традиционных связей и отношений, характерных для кыргызстанского общества.

В 2013 г. НИСИ КР проводилось исследование на тему “Влияние родоплеменных (клановых) отношений на формирование (деформацию) механизмов государственного управления, негативные и положительные факторы”. Авторы отчета, эксперты НИСИ КР А.А. Темиркулов и А.А. Капалова, отмечают, что отдельные политические партии в Кыргызстане образованы на основе патронажных сетей. При этом патронажные сети они характеризуют как сообщество людей, основой отношений которых является материальный интерес. В их взаимоотношениях преобладает неформальный характер построения и осуществления коммуникаций. В управлении государством акторы подобных сетей обеспечивают друг другу безопасность в осуществлении внеправовых политических, финансовых действий. Социальная ткань патронажных сетей является неоднородной и выходит за рамки родственных связей.

Эксперты отмечают, что с середины 1990-х гг. на национальном уровне наблюдается активная борьба за ресурсы и власть между патронажными сетями. Различные патронажные сети, уходящие своими корнями в эпоху СССР, активизировали свою борьбу за экономические ресурсы в рамках рыночной экономики. В условиях либерализации экономической и политической жизни эти патронажные сети стали формализовываться в виде политических партий (“Ар-Намыс”, “Ата-Журт”, “Республика”). Таким образом, были созданы политические партии, сформированные не на идеологической основе, а вокруг определенного лидера, патрона. Так как население слабо реагирует на политические идеологии, некоторые из этих политических партий прибегают к другим мерам для увеличения своих сторонников. Например, апеллируют к различным эмоциональным составляющим, в том числе к идентичности [6, с. 5, 123].

В то же время эксперты поднимают вопрос о том, что в Кыргызстане необходимо, помимо политических партий, использовать и другие форматы представительства интересов. В частности, руководитель аналитического консорциума “Перспектива” В. Богатырев считает, что Кыргызстану необходимо перейти от политических партий к другим форматам политического участия и представительства. Он отмечает, что классические партии с их первичными организациями, фиксированным членством и помпезными съездами – это образец полнейшей неэффективности и пустой траты средств. Сегодня работают совершенно другие технологии, которыми ни одна из партий не владеет. Поэтому Кыргызстану необходимо не закреплять псевдопартийность, а создавать условия и возможности для новых форм политической организации и новых способов политической деятельности, что может создать все условия для очень сильного прорыва [7].

Исследования по рассмотренной проблематике, роли политического представительства интересов в системе государственного управления, имеют особенное значение для Кыргызстана, учитывая сложности и проблемы развития республики в постсоветский период, обусловленные, в том числе, отсутствием эффективной системы представительства интересов.

Литература

1. Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Государственное управление: учеб. пособие для студентов вузов / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев. М.: Университетский гуманитарный лицей, 1996.
2. Зинченко Г.П. Социология управления: учеб. / Г.П. Зинченко. Ростов н/Д: Феникс, 2004.
3. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: учеб.: в 2 т. / В.А. Козбаненко. М.: Статус, 2002. Т. 1.
4. Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России / С.П. Перегудов // Полис. Политические исследования. 1993. № 4. С. 115–124.
5. Политические изменения в глобальном мире: теоретико-методологические проблемы анализа и прогнозирования / редкол.: И.С. Семиренко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантин. М.: ИМЭМО РАН, 2014.
6. Влияние родоплеменных (клановых) отношений на формирование (деформацию) механизмов государственного управления, негативные и положительные факторы: отчет НИСИ. Бишкек, 2013.
7. Эксперт: Хватит создавать партии по типу КПСС. URL: <http://www.vb.kg/224033>