

§6 ПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ И АНТИКРИ- ЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Фельдман П. Я.

МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ: СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация. В статье феномен политического согласования общественных интересов рассматривается через призму системного подхода. По мнению автора, в рамках политической системы общества функционирует комплекс институционализированных и неинституционализированных механизмов, посредством которых осуществляется конвергенция общественных интересов. В числе данных механизмов автором статьи выделяются горизонтальные и вертикальные. Первые обеспечивают взаимную интеграцию интересов субъектов, обладающих одинаковым политическим статусом и схожими политическими ресурсами (рядовых граждан, групп интересов, парламентских фракций, депутатских групп и т. д.). Механизмы, отнесенные в статье ко второму типу, реализуются посредством вертикальной коммуникации акторов, занимающих разные позиции в иерархии политической системы, – институтов государственной власти и заинтересованных групп. Методологической основой исследования является системный, структурно-функциональный, сравнительно-политический подходы, методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, наблюдения. Автор соотносит механизмы согласования общественных интересов с различными формами электорально-го и функциональными представительства и приходит к выводу о том, что достижению баланса интересов в обществе способствуют такие политические механизмы, как публичное лоббирование, социальное партнерство, а также некоторые институты прямой демократии и парламентские процедуры. Кроме того, в статье рассматривается комплекс политико-управленческих и информационно-коммуникационных механизмов, посредством которых государством осуществляется регулирование общественных интересов. Весьма перспективным направлением автору статьи видится использование технологий «мягкой силы» в целях гармонизации интересов власти и общества.

Ключевые слова: геополитика, Россия, мировая политика, внешняя политика США, международные отношения, дипломатия, интересы, государство, безопасность, риски.

Review. The article considers the phenomenon of political coordination of public interests through a prism of a system approach. According to the author, there are institutionalized and non-institutionalized mechanisms by means of which public interests are being coordinated. These mechanisms are divided by the author into two types: horizontal and vertical. The first type of mechanism provides convergence of interests of subjects sharing the same political status and having similar political resources (subjects being ordinary citizens, interest groups, parliamentary fractions, deputy groups, etc.). The mechanisms of the second type are realized by means of vertical communication of the actors, who take different positions in hierarchy of political system – governmental institutes and interest groups. The methodological basis of the research is a systemic, structural and functional, comparative political approaches, methods of analysis, synthesis, induction, deduction, observation. The author compares the coordination mechanisms of public interest with various forms of electoral and functional representation and comes to a conclusion that balance in public interest can be achieved using political mechanisms such as public lobbying, social partnership, as well as institutes of direct democracy and parliamentary procedures. The system of administrative and communicative mechanisms by means of which the state carries out the regulation of public interests is also described in the article. The author considers «the soft power» as a prospective mechanism of harmonization of interests of the government and society.

Keywords: diplomacy, international relations, U.S. foreign policy, world politics, Russia, geopolitics, interests, state, security, risks.

Согласование общественных интересов с античных времен вплоть до настоящего момента рассматривается как неотъемлемый фактор преодоления межгрупповых конфликтов, возникающих в процессе функционирования государственного организма. Еще древнегреческий мыслитель Гераклит и представители Пифагорейской школы пытались установить такое соотношение частных и публичных интересов, которое бы соответствовало божественной идее о справедливости. В плоскость политического соответствующую проблему перевел Демокрит, который уже в IV в. до. н. э. рассматривал государство в качестве своеобразной формы выражения общественного интереса. Апеллируя к материально-чувственным основаниям мироустройства, философ доказывал превамирование интересов «общего дела» над частными интересами граждан и групп, составляющих политическую целостность.

Всестороннее исследование феномена политического согласования интересов требует достижения смысловой определенности при использовании ключевых понятий, отражающих его содержательные аспекты. Сам термин «согласование интересов», несмотря на кажущуюся семантическую однозначность, отличается абстрактностью и расплывчатостью, что порождает известный субъективизм при его использо-

вании. В имеющихся научных источниках «согласование интересов» интерпретируется как:

1. упорядочение интересов и институционализация механизмов их представительства;
2. сглаживание наиболее острых противоречий, возникающих при столкновении конфликтных требований;
3. интермедиация интересов государства и корпоративных структур;
4. установление конкурентного равновесия (баланса) интересов в обществе;
5. приведение разрозненных интересов к гомогенному состоянию (установление единомыслия).

Обобщая приведенные выше трактовки, под согласованием интересов в широком смысле мы предлагаем понимать конвергенцию осознанных потребностей социальных, экономических и политических субъектов. Инфраструктура согласования интересов в той или иной степени формируется всеми подсистемами общества, однако, с нашей точки зрения, достижение согласия по поводу распределения ограниченных общественных ресурсов может быть обеспечено лишь политической системой (именно в этом и выражается ее дистрибутивная функция). Таким образом, политическое согласование интересов можно охарактеризовать как специфическую форму конвергенции осознанных потребностей, которая предполагает обеспечение

взаимного учета и легитимного удовлетворения притязаний субъектов в рамках политической системы общества. Сущностная особенность политического согласования интересов заключается в том, что оно реализуется политическими институтами в ходе политических отношений при учете политического статуса акторов. Кроме того, ключевую роль в данном процессе играет государство – центральный элемент политической системы.

С высокой долей вероятности можно предположить, что в рамках политической системы общества функционирует комплекс институционализированных и неинституционализированных механизмов, посредством которых осуществляется конвергенция общественных интересов. В числе данных механизмов нами выделяются горизонтальные и вертикальные. Первые обеспечивают конвергенцию интересов субъектов, обладающих одинаковым политическим статусом и схожими политическими ресурсами (рядовых граждан, групп интересов, парламентских фракций, депутатских групп и т. д.). Механизмы, отнесенные нами ко второму типу, реализуются посредством вертикальной коммуникации акторов, занимающих разные позиции в иерархии политической системы, – институтов государственной власти и заинтересованных групп. Если негосударственные субъекты, стремясь к достижению определенных целей, транслируют свои интересы на уровень государства, то имеет место восходящая коммуникация, и, следовательно, находят применение механизмы восходящего согласования интересов. В свою очередь, государство, оказывая управленческое воздействие на заинтересованные группы и социальную периферию, может применять механизмы нисходящего согласования интересов.

Анализ ключевых форм взаимодействия заинтересованных групп и властных институтов, позволяет с высокой долей вероятности утверждать, что восходящая (вертикальная) политическая коммуникация зачастую реализуется посредством электорального и функционального представительства интересов. Соотношение понятий «представительство» (репрезентация) и «согласование» (установление соответствия, устранение разногласий и противоречий) в рам-

ках эйлеровской логики может быть охарактеризовано как пересечение, то есть некоторые формы электорального и функционального представительства способствуют взаимной интеграции групповых интересов, а некоторые служат исключительно для отстаивания корпоративных, зачастую партикулярных, требований во властных институтах. Таким образом, мы выделяем два типа механизмов представительства интересов: конвергентные (способствующие гармонизации общественных отношений) и дивергентные (нарушающие баланс интересов в обществе).

К дивергентным формам функционального представительства интересов мы причисляем клиентелизм, фаворитизм и теневое лоббирование. Клиентелизм предполагает выстраивание специфических отношений зависимости между патронами (властными институтами) и клиентами (заинтересованными группами). В рамках соответствующих отношений репрезентация интересов осуществляется посредством взаимовыгодного ресурсного обмена. Договоренности, достигаемые субъектами патрон-клиентского взаимодействия, как правило, отличаются ярко выраженным антисоциальным характером. Относя клиентелизм к девиантным формам корпоративистских отношений, мы отмечаем, что он способствует принятию органами власти не согласованных с обществом политико-управленческих решений, которые ориентированы на удовлетворение партикулярных интересов чрезвычайно узкого круга субъектов. Аналогичная характеристика может быть дана и фаворитизму, в основе которого лежит принцип персональной лояльности лиц, ответственных за принятие политико-управленческих решений, к лидерам и членам заинтересованных групп. Репрезентационный инструментарий теневого лоббирования включает многообразные средства достижения «кулуарных договоренностей» между властью и группами интересов в рамках неформальной коммуникации. При этом имеет место не столько согласование интересов, сколько специфический торг, предполагающий многосторонний обмен экономическими и административно-политическими ресурсами.

Конвергентной формой репрезентации интересов, с нашей точки зрения, является публичное лоббирование, которое предполагает оказание заинтересованными группами воздействия на органы государственной власти в конкурентной и открытой информационной среде за счет метода убеждения. Теневое и публичное лоббирование являются, на наш взгляд, двумя принципиально разными формами политической репрезентации интересов. Если теневые методы лоббирования предполагают формирование у представителей власти личной заинтересованности в принятии определенных политико-управленческих решений, то основным фактором воздействия в рамках публичного лоббирования становится аргументированное доказательство целесообразности тех или иных преобразований.

В рамках института публичного лоббирования конкурирующие и антагонистические группы интересов не только оказывают давление на органы власти, но и осуществляют горизонтальную коммуникацию, которая обеспечивает взаимную интеграцию, координацию и деконфликтизацию их требований. В большинстве современных демократических государств институционализация политического участия групп интересов реализуется за счет создания консультативных общественных советов. Как справедливо отмечает российский исследователь В. Н. Руденко, основной задачей функционирования подобных структур является согласование позиций государства и различных заинтересованных групп «посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики» [5]. В данном контексте консультирование, на наш взгляд, тождественно лоббированию, поскольку экспертные заключения и рекомендации, предоставляемые консультативными советами органам власти, отражают вполне определенные групповые интересы. Можно с высокой долей вероятности утверждать, что функционирование консультативных общественных советов имеет двухфазный характер: во-первых, оно предполагает горизонтальное согласование групповых интересов, а во-вторых, транслирование согласованной позиции на уровень власти. Таким образом, пу-

бличное лоббирование одновременно выступает механизмом горизонтального и вертикального согласования интересов.

Функционирование системы политического согласования интересов в значительной степени обеспечивается механизмами electoralного представительства и институтом парламентаризма. Если делегирование групповых требований политическим лидерам и партиям, участвующим в выборах, можно причислить к механизмам вертикального (восходящего) согласования интересов, то парламентские процедуры (дебаты, слушания, заседания рабочих групп и т. д.) мы склонны отнести к инструментам горизонтального согласования, поскольку субъекты соответствующих отношений (фракции, парламентарии, комитеты, комиссии) обладают схожим политическим статусом.

Вопросы, связанные с реализацией представительной властью ее репрезентативной функции, неоднократно подвергались глубокому политологическому анализу, поэтому их подробное рассмотрение в контексте настоящего исследования представляется нецелесообразным. Следует признать, что в большинстве демократических государств политическое согласование интересов является прерогативой legislatures. Однако реализация соответствующей функции парламентскими институтами связана с рядом объективных и субъективных ограничений. Во-первых, состав выборных органов не может отражать всего спектра общественных интересов; во-вторых, парламентские фракции и коалиции, обладающие большинством мандатов, могут принимать законопроекты без учета интересов оппозиции; в-третьих, политические партии и кандидаты в выборные органы аккумулируют интересы общества, главным образом, в предэлекторальный период, а после выборов, как справедливо отмечает П. Бурдьё, обретают полномочия, «трансцендентные по отношению к каждому из доверителей» [1], и утрачивают непосредственную связь с избирателем.

Определенное место в системе политического согласования интересов по-прежнему отводится механизмам прямой демократии, многие из которых в условиях массовизации

общества утратили роль основополагающих демократических институтов. Такие формы непосредственного участия граждан в политике, как народное собрание или народное обсуждение в большинстве государств не имеют конституционного закрепления, однако по-прежнему значительные функции в политических системах современности отводятся институту референдума. В частности, по мнению российского правоведа В. А. Толстика, референдум «воплощает идею участия народа в осуществлении власти в реальную действительность». [6] Весьма дискуссионным автору настоящего исследования представляется вопрос об отнесении данной формы прямой демократии к механизмам политического согласования интересов. Следует признать, что референдумы ориентированы на легитимацию воли большинства и не способны обеспечить взаимной интеграции интересов граждан, поскольку на всенародное голосование выносятся взаимоисключающие (альтернативные) проекты решений. В современных демократических государствах референдумы носят ярко выраженный плебисцитарный характер и служат преимущественно для всенародного одобрения или отклонения инициатив власти. Можно согласиться с А.Г. Жирновым, который проводит аналогию между референдумом и «массовым социологическим опросом», позволяющим выявить позицию большинства граждан по наиболее значимым для государства проблемам. [3] Таким образом, референдум, на наш взгляд, следует рассматривать исключительно в качестве механизма вертикального согласования интересов (горизонтальное согласование не является его функцией).

Одним из наиболее эффективных механизмов горизонтального согласования общественных интересов автору настоящей статьи видится социальное партнерство, под которым, в узком смысле, понимается диалог между государством, профессиональными союзами и ассоциациями работодателей, ориентированный на взаимный учет трудовых и социально-экономических интересов сторон. Российский исследователь М. А. Молкова справедливо отмечает, что данная форма общественных отношений способствует достижению «социального консенсуса как

на макроуровне – в масштабах всего общества, так и на микроуровне – в пределах отдельной территории или предприятия» [4] (то есть, обеспечивает взаимную интеграцию групповых интересов и принятие коллективно согласованных решений). Методологически не корректными, на наш взгляд, являются попытки ряда исследователей исключить социальное партнерство из предметного поля политической науки. Трехсторонний диалог государства, профсоюзов и работодателей предполагает обмен информацией между социальной и политической системами общества, что, согласно Р. Ж. Шварценбергу, есть не что иное, как политическая коммуникация. [7] Можно согласиться с Ф.И. Гайнуллиной, отмечающей, что социальное партнерство «неразрывно связано, взаимообусловлено в своем функционировании с политическими институтами и политическими процессами». [2]

Большой интерес для политической науки представляют так называемые механизмы вертикального нисходящего согласования интересов, посредством которых государство оказывает регулирующее воздействие на те или иные сферы общественных отношений. Осуществляя данное воздействие, государство (субъект) программирует и формирует интересы объектов (граждан, корпоративных групп и т. д.). Вертикальное нисходящее согласование интересов отождествляется нами с государственным управлением осознанными потребностями экономических, политических и социальных акторов. Данный механизм можно рассматривать в качестве одного из факторов обеспечения политической стабильности в условиях невозможности равномерного распределения ограниченных общественных ресурсов.

По характеру воздействия субъекта на объект механизмы нисходящего согласования интересов следует подразделить на политико-управленческие и информационно-коммуникационные. В основе механизмов, отнесенных нами к первому типу, лежит принцип государственного стимулирования интересов за счет создания специфических условий для их возникновения. Предназначение данных механизмов заключается в установлении соответствия между корпоративными интересами и национальными

приоритетами. Данная задача решается посредством реализации стимулирующей государственной политики, основными инструментами которой являются инвестирование, снижение налогового бремени, предоставление льготных условий хозяйствования и т. д. Информационно-коммуникационные механизмы согласования интересов находят отражение в концепции «мягкой силы», которая позволяет «добиваться желаемых результатов на основе добровольного участия, симпатии и привлекательности». [7] Несмотря на то, что под «мягкой силой» принято понимать инструменты внешнеполитического влияния [12] [14], использование соответствующего термина для обозначения специфической стратегии управления частными и публичными интересами представляется нам вполне обоснованным. В рамках данной стратегии государство, играющее роль коммуникатора, транслирует объекту (обществу) определенные интересы через средства массовой информации и средства массовой коммуникации. Адресат, в свою очередь, осуществляет полную или частичную рецепцию транслируемых ему инте-

ресов, воспринимая их как собственные осознанные потребности. Преимущество данного механизма управления интересами заключается в его ненасильственном характере воздействия и массовом охвате аудитории. «Мягкая сила» может служить как для манипулирования общественным сознанием, так и для сплочения государства, общества и элит вокруг национальных интересов.

В современных демократических государствах в той или иной степени находят применение все перечисленные механизмы политического согласования интересов. В зависимости от особенностей политической системы, состояния гражданского общества, специфики политической культуры и уровня социально-экономического развития государства, определенные механизмы согласования интересов обретают доминирующее положение. С высокой долей вероятности можно утверждать, что каждое государство обладает уникальной системой политического согласования интересов, которая отражает политическую идентичность образующей его нации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бурдые П. Социология политики. – М.: Socio-Logos, 1993.
2. Гаинулина Ф. И. Становление системы социального партнерства в республике Татарстан (политологический анализ). Автореферат дисс. на соискание ученой степени д.п.н. М., 1999.
3. Жирнов А. Г. Политические механизмы согласования общественных интересов: некоторые аспекты теории и практики // Вестн. Тамбовского ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2008. Вып. 3. С. 350–357.
4. Молкова М. А. Социальное партнерство и профсоюзы в системе задач политической модернизации // Человек. Общество. Управление. 2011. № 2. С. 83–90.
5. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2006. С. 143 – 145.
6. Толстик В. А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 9–14.
7. Шварценберг Р. Ж. Политическая социология: В 3 ч. – Ч. 1. – М.: Просвещение, 1992.
8. Nye J. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. – Ney York, 1990.
9. Будаев А. В. Сравнительный анализ «мягкой силы» во внешней политике России и Бразилии. // Латинская Америка. 2014. № 4. С. 24–31.
10. Следзевский И. В., Филиппов В. Р., Хабенская Е. О. Влияние СМИ на формирование этнических стереотипов общественного сознания в столичном мегаполисе. М., 2005.
11. Филиппов В. Р. Советская теория этноса. Историографический очерк / Сер. История науки. М., 2010.
12. Манойло А. В. Парадигмы управления международными конфликтами: конкуренция или конфронтация. // Национальная безопасность / nota bene. 2011. № 5. С. 135-142.

13. Филиппова Е. И., Филиппов В. Р. Государство и общество перед лицом социального кризиса (две парадигмы: российская и французская) // Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2005. Москва, 2006. С. 12-25.
14. Манойло А. В. Мирное разрешение международных конфликтов: национальные концепции, модели, технологии. // Власть. 2008. № 8. С. 79-83
15. Бочарников И. В. Террористическая группировка «Исламское государство» как закономерное следствие ближневосточной стратегии США // Тренды и управление. – 2015. – 4. – С. 395 – 402. DOI: 10.7256/2307-9118.2015.4.17007.
16. Нейматов А. Я. Теоретические аспекты исследования цветных революций // Тренды и управление. – 2015. – 4. – С. 359 – 365. DOI: 10.7256/2307-9118.2015.4.16913.
17. Калачев Д. Н. Современная система международной безопасности: средовые параметры // Международные отношения. – 2014. – 4. – С. 544 – 549. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.4.13243.
18. Карякин В. В. Цивилизационная антропология американского экспансионизма: от доктрины Монро к глобальному лидерству // Международные отношения. – 2013. – 4. – С. 487 – 468. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9722.
19. Карпович О. Г. Международные организации и их роль в предупреждении, урегулировании и разрешении этнополитических конфликтов // Национальная безопасность / nota bene. – 2014. – 3. – С. 398 – 405. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.11786.

REFERENCES

1. Burd'e P. Sotsiologiya politiki. – М.: Socio-Logos, 1993.
2. Gainullina F. I. Stanovlenie sistemy sotsial'nogo partnerstva v respublike Tatarstan (politologicheskii analiz). Avtoreferat diss. na soiskanie uchenoi stepeni d.p.n. M., 1999.
3. Zhirnov A. G. Politicheskie mekhanizmy soglasovaniya obshchestvennykh interesov: nekotorye aspekty teorii i praktiki // Vestn. Tambovskogo un-ta. Ser. «Gumanitarnye nauki». 2008. Vyp. 3. S. 350-357.
4. Molkova M. A. Sotsial'noe partnerstvo i profsoyuzy v sisteme zadach politicheskoi modernizatsii // Chelovek. Obshchestvo. Upravlenie. 2011. №2. S. 83 – 90.
5. Rudenko V. N. Konsul'tativnye obshchestvennye sovery: osobennosti organizatsii i deyatel'nosti // Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS. 2006. S. 143 – 145.
6. Tolstik V. A. Referendum v Rossii: osnovy, opyt, krtika // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii. 2013. № 24. S. 9-14.
7. Shvartsenberg R. Zh. Politicheskaya sotsiologiya: V 3 ch. – Ch.1. – М.: Prosveshchenie, 1992.
8. Nye J. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. – Ney York, 1990.
9. Budaev A. V. Sravnitel'nyi analiz «myagkoi sily» vo vneshnei politike Rossii i Brazilii. // Latinskaya Amerika. 2014. № 4. S. 24-31.
10. Sledzevskii I. V., Filippov V. R., Khabenskaya E. O. Vliyanie SMI na formirovanie etnicheskikh stereotipov obshchestvennogo soznaniya v stolichnom megapolise. M., 2005.
11. Filippov V. R. Sovetskaya teoriya etnosa. Istoriograficheskii ocherk / Ser. Istoriya nauki. M., 2010.
12. Manoilo A. V. Paradigmy upravleniya mezhdunarodnymi konfliktami: konkurentsia ili konfrontatsiya. // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. 2011. № 5. S. 135-142.
13. Filippova E. I., Filippov V. R. Gosudarstvo i obshchestvo pered litsom sotsial'nogo krizisa (dve paradigmy: rossiiskaya i frantsuzskaya) // Ezhegodnyi doklad Seti etnologicheskogo monitoringa i rannego preduprezhdeniya konfliktov. 2005. Moskva, 2006. S. 12-25.
14. Manoilo A. V. Mirnoe razreshenie mezhdunarodnykh konfliktov: natsional'nye kontseptsii, modeli, tekhnologii. // Vlast'. 2008. № 8. S. 79-83
15. Bocharnikov I. V. Terroristicheskaya gruppirovka «Islamskoe gosudarstvo» kak zakonomernoe sledstvie blizhnvostochnoi strategii SShA // Trendy i upravlenie. – 2015. – 4. – С. 395 – 402. DOI: 10.7256/2307-9118.2015.4.17007.
16. Neimatov A. Ya. Teoreticheskie aspekty issledovaniya tsvetnykh revolyutsii // Trendy i upravlenie. – 2015. – 4. – С. 359 – 365. DOI: 10.7256/2307-9118.2015.4.16913.
17. Kalachev D. N. Sovremennaya sistema mezhdunarodnoi bezopasnosti: sredovye parametry // Mezhdunarodnye otnosheniya. – 2014. – 4. – С. 544 – 549. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.4.13243.

18. Karyakin V. V. Tsivilizatsionnaya antropologiya amerikanskogo ekspansionizma: ot doktriny Monro k global'nomu liderstvu // Mezhdunarodnye otnosheniya. – 2013. – 4. – С. 487–468. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9722.
19. Karpovich O. G. Mezhdunarodnye organizatsii i ikh rol' v preduprezhdenii, uregulirovanii i razreshenii etnopoliticheskikh konfliktov // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2014. – 3. – С. 398–405. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.11786.