
Анна Тарасенко

Мери Кулмала

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ВЕТЕРАНСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ПОСРЕДНИКИ МЕЖДУ ОБЩЕСТВОМ И ГОСУДАРСТВОМ

В статье анализируется деятельность ветеранских организаций по защите социальных прав посредством представительства интересов своих членов в процессе принятия политических решений. Важно, что именно эта роль организаций гражданского общества наименее востребована государством. Объединения ветеранов рассматриваются нами в качестве групп интересов, понимаемых как совокупность людей, имеющих общие цели и разделяющих ценности, для реализации которых они вступают в политический торг с представителями власти. Для эмпирического анализа адаптированы концепты клиентелизма и брокерства. Обладая потенциалом мобилизации граждан, объединения ветеранов становятся посредниками (медиаторами), между политиками и членами своей группы интересов. Предлагая необходимую чиновникам информацию о потребностях и чаяниях ветеранов, посредники организуют обмен ресурсами. Так, ветераны получают индивидуальные вознаграждения и помощь в отстаивании своих социальных прав, а политики, как провайдеры этих благ, потенциально могут надеяться на политическую поддержку. В исследовании рассматривается деятельность ветеранских организаций в Санкт-Петербурге и Республике Карелия. Показано, что несмотря на внешние ограничения, ветеранские организации могут

Анна Васильевна Тарасенко – к. полит. н., доцент департамента прикладной политологии НИУ «ВШЭ» (Санкт-Петербург); сотрудник Центра исследований модернизации ЕУСПБ, Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: atarasenko@hse.ru

Мери Кулмала – доктор социологии, постдок исследователь, Александровский институт, Финский Центр российских исследований (университет Хельсинки), Хельсинки, Финляндия. Электронная почта: meri.kulmala@helsinki.fi

выступать в качестве агентов (акторов) социальной политики. Это становится возможным благодаря выполнению ими посреднических (брокерских) функций между ветеранами и пенсионерами, с одной стороны, и политиками и чиновниками, принимающими решения, с другой. На примере двух регионов показано, что специфическая деятельность групп интересов является важным фактором реализации социальной политики на региональном уровне. Вместе с тем именно региональные контексты определяют возможности для выстраивания такого рода патрон-клиентских связей.

Ключевые слова: ветеранские организации, социальная политика, клиентелизм

Мы рассматриваем ветеранские организации как группы интересов с широкой членской базой, стремящиеся включить социальные требования в политическую повестку дня, чему способствуют формальные и неформальные взаимосвязи с политиками и чиновниками. Предшествующие исследования показали ограниченность таких групп в выстраивании взаимосвязей с политическими институтами и обычными гражданами (Cook, Vinogradova 2006; Salmenniemi 2008; Richter 2009) и рассматривали их как пережиток советского прошлого (Hemment 2012). Цель этого исследования – описать и объяснить возможности ветеранских объединений (в/о) участвовать в процессе принятия решений в сфере социальной политики в контексте ее реформирования.

Мы определяем в/о как брокеров, чтобы продемонстрировать логику их взаимодействия, с одной стороны, с политиками и бюрократами, а с другой – с гражданами. Брокеры являются медиаторами, помогающими перераспределять общественные блага в пользу тех социальных групп, которые готовы платить за это электоральной поддержкой. Благодаря своей вовлеченности в местное сообщество они хорошо осведомлены о потребностях и проблемах граждан. Это позволяет наладить обмен предоставляемых политиками общественных благ на политическую поддержку бенефициариев (Stokes et al. 2013: 75–76). Используя концепт брокерства, мы фокусируемся на тех ресурсах и механизмах, которые привлекаются в/о для защиты прав своих членов, и механизме представительства (традиционно он призван описать электоральные выгоды политических партий).

В начале статьи рассматривается концепт клиентелизма и брокерства для описания и объяснения деятельности в/о в качестве групп интересов. Выделены основные характеристики брокеров, являющиеся основанием для эмпирического анализа деятельности ветеранских организаций. Далее мы разбираем социальные реформы, составляющие повестку дня ветеранских организаций. В описании эмпирической части мы анализируем взаимодействие ветеранских организаций с представителями власти через призму теории клиентелизма и концепт брокерства.

Теория клиентелизма и концепт брокерства

В теории групп интересов политика понимается как деятельность политических авторов по перераспределению имеющихся в их распоряжении ресурсов для максимизации своей власти (Michell, Munger 1991; Tullock 1993: 31). Политические решения служат инструментом электоральных целей и позволяют перераспределять общие блага (бюджетные средства, налоговые льготы) в пользу той или иной группы интересов (Stokes et al. 2013: 7). Важным участником этого процесса являются брокеры – посредники между политиками и их потенциальным электоратом. Брокеры становятся связующим звеном в обмене ресурсами для обеспечения политического результата и удовлетворения потребностей граждан. Они осуществляют обмен информацией о потребностях и проблемах местного сообщества, которые могли бы быть разрешены силами политиков.

Современное понимание клиентелизма включает, во-первых, относительную уверенность граждан в получении персональной выгоды от голосования. Вера, что поддерживаемый кандидат или партия будут представлять интересы и проводить соответствующую политику является определяющей характеристикой любых выборов. Во-вторых, важным является систематичность вовлечения граждан в клиентелистский обмен, что выносит случайные персональные выгоды от голосования или «одноразовую» покупку голосов за пределы этого феномена (Goloso 2013). Незащищенные социальные группы более склонны отдавать свои голоса в обмен на индивидуальные выгоды (Stokes et al. 2013: 18; Grzymala-Busse 2008). Вознаграждение приобретает разнообразные формы, начиная от простой покупки голосов и заканчивая предоставлением должностей в политической системе, а систематизация такого рода взаимоотношений приводит к развитию т.н. политических машин (Goloso 2013).

Нередко являясь лидерами мнения, брокеры обладают необходимой для политиков информацией. Это создает асимметрию в их взаимоотношениях с патроном (политиками и политическими партиями). В частности, брокеры способны отличить идеологических приверженцев от неопределенных избирателей. Это знание необходимо в ходе предвыборной агитации. Осуществляя посредничество, брокеры получают выгоду в виде ренты (Stokes et al. 2013: 75–76; Tarasenko 2015; Тарасенко 2015). Можно выделить три основных признака, характеризующих брокеров: (1) обладание информацией об интересах и проблемах в сообществе и их трансляция в политику; (2) возможность обеспечивать доступ членов нуждающейся социальной группы к значимым ресурсам; (3) обеспечение электоральной поддержки тем политикам и политическим партиям, которые предоставили ресурсы за счет мобилизации бенефициариев.

В данной статье в/о рассматриваются в качестве групп интересов, члены которых разделяют общие цели и стремятся повлиять на политику

для их достижения. Категоризация ветеранских организаций как участников перераспределительной политики позволяет ограничить анализ легальным, взаимовыгодным сотрудничеством с политиками, исключая неправомерную деятельность (см., Волков 2012). Предмет анализа – механизмы взаимовыгодного обмена общественных ресурсов (инструментальные ресурсы и услуги) на политическую поддержку (экспрессивные ресурсы).

Изучаемые организации представляют собой членские объединения, которые обладают схожим статусом и разделяют общие интересы. Социальные связи, присущие ветеранским организациям, объединяют граждан, руководство организаций, политиков и чиновников вокруг общих проблем, что способствует «персонификации взаимодействия» (Auyero et al. 2009: 5). Поэтому, взаимодействие с политиками не сводится исключительно к решению проблем членов организации. В частности, признается общая идентичность и взаимная эмпатия. Признание политика или кандидата как «своего», разделяющего взгляды и ценности, позволяет конвертировать доверие в политическую поддержку.

Как отмечает Патрик Мариер, «политика по улучшению благосостояния общества приводит к появлению групп интересов, которые стремятся получить или расширить государственные льготы и преференции» (Mariet 2008: 20). Бенефициары сложившейся системы социального обеспечения, будут стремиться сохранить статус-кво и препятствовать ее реформированию. В современной России категории пенсионеров и ветеранов объединены в иерархически упорядоченные структуры, которые открыто преследуют цель сохранить патерналистскую систему социальных гарантий, поскольку являются одними из основных ее бенефициариев. Социальные льготы и преференции, унаследованные от советских времен, являются примером перераспределительной политики в пользу этих групп.

Исследования выборов подтверждают значимость социальной политики в отношении ветеранов для формирования клиентелистских взаимосвязей в регионах. Так, Генри Хейл выделяет три региональных контекста способствующих формированию политических машин и клиентелистских взаимоотношений – этнические республики, сельскохозяйственные регионы и те субъекты, в которых значительную часть населения составляют пенсионеры, а их организации являются политически и социально значимой для органов власти частью общества (Hale 2003: 246). Эти свидетельства требуют детального анализа роли и механизмов, которые способствуют встраиванию в/о и объединений пенсионеров в клиентелистский обмен. Исходя из этой исследовательской задачи эмпирический анализ выявляет деятельность в/о в качестве брокеров и описывает механизмы взаимодействия с политиками.

Анализ проведен в двух регионах: Санкт-Петербург и Республика Карелия (РК), поскольку значительная часть социальных полномочий была делегирована на субнациональный уровень, который является эмпирическим

полем для описания того, как реализуется социальная политика (ср. Johnson et al. 2016; Kulmala 2013). Кроме того, инициативы федерального центра реализуются неравномерно. Например, монетизация льгот привела к появлению различных моделей и диверсификации регионального законодательства в отношении различных категорий ветеранов (Wengle, Rasell 2008). Помимо этого, регионы были выбраны по причине их различного социально-экономического положения, что позволяет учитывать этот контекст.

Таблица 1.

Список организаций, включенных в эмпирический анализ

<i>Категории ветеранов в соответствии с распределением полномочий власти за выплату социальных льгот</i>	<i>Санкт-Петербург</i>	<i>Республика Карелия</i>
Пенсионеры, ветераны труда, ветераны трудового фронта, жертвы репрессий (уровень ответственности – региональный)	СПб общественная организация «Жители блокадного Ленинграда», Санкт-Петербургская общественная организация «Объединение бывших малолетних узников фашистских концлагерей»	Региональная организация «Жители блокадного Ленинграда» Республики Карелия, Карельская организация бывших малолетних узников фашистских концлагерей
Ветераны и инвалиды войны (уровень ответственности – федеральный)	СПб городское отделение Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое Братство»	Карельское отделение Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое Братство»
Объединения ветеранов, которые объединяют все категории ветеранов	СПб общественная организация ветеранов (пенсионеров, инвалидов) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов	Совет ветеранов (пенсионеров) ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов Республики Карелия, который объединяет районные советы ветеранов в каждом регионе

Для анализа выбраны четыре ветеранские организации в соответствии с основным критерием – вариация категории ветеранов, в зависимости от того, какой уровень власти (федеральный или региональный) ответственен за выплату льгот (табл. 1). Эти категории были выделены в соответствии с законодательством, определившим принципы замены существовавших льгот на денежные компенсации и разграничившим полномочия между федеральными и региональными органами власти за выплату социальных льгот определенным категориям граждан. В соответствии с законом, к ответственности федеральных властей относятся инвалиды и ветераны войны, жертвы радиации и герои России и СССР. К ведению региональных властей относятся ветераны труда, жертвы политических репрессий и пенсионеры. Для анализа выбраны организации, представляющие обе категории.

Сбор данных включал как работу с вторичными источниками (анализ исследовательской литературы, законодательства, официальных документов ветеранских организаций, официальные сайты ветеранских организаций и органов власти), так и проведение серии интервью с лидерами организаций и чиновниками (общее количество интервью – двенадцать).

Политика в отношении ветеранов и пенсионеров в современной России

Современная система социального обеспечения, включая систему льгот, подвергается пересмотру. Государственные льготы в разных формах получали те категории граждан, которые рассматривались государством в качестве заслуживающих поощрения вне зависимости от объективной необходимости в них. В 2004 г. федеральное правительство заменило льготы денежными выплатами. Эта неолиберальная мера подразумевала инициирование спроса на некоторые социальные услуги и создание рынка таких услуг (Wengle, Rasell 2008). Реформа спровоцировала массовые протесты, и правительству пришлось пойти на уступки: выплатить дополнительные средства на компенсацию регионам и позволить серьезные модификации в региональном исполнении реформы. Как результат она практически провалилась (Kulmala et al. 2014: 543): денежные выплаты вместо льгот появились в нескольких регионах, более чем в половине субъектов реформы были реализованы в незначительной степени, только для трети изменения были заметными (Maltseva 2012: 290).

Монетизация льгот подразумевала введение шкалы приоритетности категорий ветеранов и пенсионеров – от региональных до федеральных. Федеральные выплаты больше по сумме и считаются более престижными. Эта иерархия отражает политические приоритеты правительства (Wengle, Rasell 2008: 744). В размере получаемых льгот такие категории, как жители блокадного Ленинграда и бывшие узники нацистских концлагерей, были приравнены к ветеранам Великой Отечественной войны (льготы которых

выплачиваются из федерального бюджета), однако выплаты этим категориям оставлены региональным властям. Вопросы включенности в ту или иную категорию стали центральной повесткой дня для многих ветеранских организаций. Закон «О Ветеранах» выделяет также участников войны, ветеранов труда, ветеранов фронта, ветеранов военной службы и правоохранительных органов и др., что становится дополнительным предметом торга (Федеральный закон 1995).

Попытки реформировать социальную систему совпадают с инерцией и мерами по сохранению элементов предшествующей системы социального обеспечения. Российское общество находится под влиянием советского и постсоветского наследия: либерализация не может быть успешной из-за активности значительной части общества – работников бюджетной сферы, пенсионеров и ветеранов, – которые лоббируют сохранение широких социальных гарантий (Cook 2014). Консервация патерналистского типа выплат отдельным категориям – задача организаций ветеранов и пенсионеров, функционирующих в качестве брокеров. В следующей части статьи описываются механизмы, при помощи которых эти объединения достигают успеха.

Ветеранские организации как брокеры

Первая характеристика брокеров – способность обеспечивать политиков информацией о насущных проблемах и потребностях общества. Структура в/о позволяет быстро и эффективно получать сигналы о потребностях ветеранов и формулировать актуальную для членов организации повестку дня. Рассматриваемые организации иерархичны (первичные группы в составе районных отделений объединены в региональные отделения всероссийской организации), они обладают широкой членской базой. Анализ Елены Чебанковой показывает, что Всероссийская организация «Боевое Братство» объединяет порядка 90 тыс. местных организаций (Chebankova 2013: 197). Это позволяет агрегировать интересы отдельных членов и в случае, если они носят массовый характер, обращаться от лица организации в органы власти. Как видно из таблицы 2, районные карельские отделения в/о достаточно многочисленны на общем фоне российских общественных и некоммерческих организаций, которые часто критикуются за элитистский характер и рассматриваются в качестве формального объединения персональных дружеских сетей (Salmenniemi 2008).

Как показывает Мери Кулмала (Kulmala 2013: 198), представительство значительного числа граждан используется ее лидерами для оправдания правомерности выдвигаемых требований. Это подтверждают слова одного из руководителей Петербургского совета ветеранов: *«Поскольку в нашей организации много членов, властям приходится к нам прислушиваться»* (интервью 1). На индивидуальном уровне представительство интересов

от лица в/о также является эффективным механизмом донесения проблем конкретного человека до политиков или чиновников, принимающих решения. Представитель Петербургского «Боевого Братства» отмечает: «Вам как к частному лицу одно обращение. Другое дело, когда за Вашей спиной стоит организация, имеющая вес. Отношение совсем другое» (Интервью 2). Этот пример демонстрирует важность представительства интересов, которое обеспечивает организация.

Таблица 2.

**Численность членов ветеранских организаций,
включенных в эмпирический анализ
по данным сайтов организаций и интервью**

<i>Название организации</i>	<i>Количество членов организации</i>	<i>Количество районных отделений</i>
Совет ветеранов (СПб)	333 460	20
Совет ветеранов (РК)	246 000	18
«Жители блокадного Ленинграда» (СПб)	68 000	19
«Жители блокадного Ленинграда» (РК)	340	3
«Бывшие малолетние узники фашистских лагерей» (СПб)	12 900	20
«Бывшие малолетние узники фашистских лагерей» (РК)	380	6
«Боевое Братство» (СПб)	200	10

Согласно информации на сайтах организаций, основная цель в/о состоит в том, чтобы защищать и отстаивать социальные права своих членов. Среди основных задач выделяются: защита социальных прав (получение льгот, компенсаций); моральная, информационная, юридическая, материальная, организационная и другая поддержка членов организации; участие в государственных программах и мероприятиях, посвященных патриотическому воспитанию молодежи, сохранению исторической памяти и т.д. Такой круг задач частично объясняется неспособностью государства выполнять социальные обязательства в отношении льготных категорий граждан, что приводит к развитию в/о (Белокурова 1999; Тарасенко 2015). Как результат, в центре внимания организаций – предоставление материально-бытовых, медицинских и жилищных льгот.

Дифференциация ветеранов породила борьбу за включение той или иной категории ветеранов в федеральный закон, а для этого необходимо было

добиться признания в качестве «участников войны». Статья 14 ФЗ «О ветеранах» дает право инвалидам-участникам войны на федеральные льготы, а статья 15 дает право участникам войны на вторую пенсию. Жители блокадного Ленинграда долгое время добивались этого, успешно продвигая концепт «Ленинград как город-фронт», чтобы доказать, что блокадники были, по сути, участниками войны. По такому же пути пошли труженики тыла и несовершеннолетние узники концлагерей, которые продолжают бороться за полагаемые льготы и требуют равенства в социальных правах.

Показательным примером того, каким образом группа интересов мобилизуется для отстаивания социальных прав в условиях сокращения социальных гарантий, является организация «Дети войны». Смысл ее деятельности в том, чтобы создать и официально признать новую категорию граждан, которые пострадали во время Великой Отечественной войны. Факт, что основная цель создания этой организации – получение льгот, подтверждается одним из руководителей Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда», а также руководителем Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей». Таким образом, вопросы социального обеспечения становятся поводом для объединения граждан.

Артикуляция интересов ветеранов для включения в политическую повестку

Вторым важным показателем сложившихся клиентелистских взаимоотношений между политиками и группами интересов являются механизмы артикуляции интересов и способы их реализации. Эмпирический материал позволяет выделить несколько механизмов: (1) привлечение организационных, административных и политических ресурсов для решения индивидуальных проблем; (2) юридическая и информационная помощь при обращении в органы власти; (3) систематическое продвижение интересов ветеранского движения в политической повестке дня.

Решение индивидуальных критических ситуаций членов в/о является нормой для всех изученных организаций, которые ежедневно принимают граждан. Люди пользуются этой возможностью, приходят для консультаций, иногда звонят и просят решить ту или иную проблему. В ряде случаев ветеранские организации задействуют собственные ресурсы, а также прибегают к помощи политиков и чиновников. Руководители организаций являются экспертами в вопросах, касающихся решения проблем ветеранов в сфере предоставления им услуг, льгот и поддержки от государства (Kulmala 2013:204; Kulmala, Tarasenko 2016). Это значимая информационная функция брокера, способствующая дальнейшему обмену информацией. С одной стороны, брокеры информируют политиков об общественной повестке дня. С другой – помогают ветеранам сориентироваться в правовом поле,

предоставляя юридические консультации. Такая информационная поддержка является определяющей для организаций взаимопомощи с большим количеством членов и свидетельствует о значимости руководителей организаций в качестве важных носителей информации.

«Жители блокадного Ленинграда» организуют систематические консультации с руководителем Комитета по социальной политике администрации Санкт-Петербурга. Ветераны получают прямой доступ к лицам, принимающим решения. Руководители карельского и Петербургского «Боевого Братства» отмечают, что, когда требуется экстренное вмешательство, они просто звонят мэру или министру. Это свидетельствует об устойчивых, часто неформальных связях брокеров с политиками и чиновниками. Таким образом, в/о не только опосредованно, но и напрямую связывают членов организации с представителями власти для решения проблем.

Помимо этого, организации апеллируют к политикам или органам власти для реализации второй – информационной функции. Например, руководитель Петербургского «Боевого Братства», являясь депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (ЗакС), предоставляет ветеранам бесплатные юридические консультации о возможности получения ими льгот. Как отметил один из руководителей Петербургского «Боевого Братства», *«уровень правовых знаний очень низкий, поэтому вовремя объяснить человеку его права, то, что ему гарантировано по законодательству... когда человек знает свои права... он может свои права защищать»* (Интервью 2). В Карелии консультации являются основным способом взаимодействия, и проблемы ветеранов в большинстве случаев решаются в частном порядке, при помощи личных связей с политиками и чиновниками.

Для защиты интересов ветеранов в 1999 г. в ЗакС была создана профильная Комиссия по делам ветеранов. Ее председателем является депутат от «Единой России» и руководитель Петербургского «Боевого Братства». В/о предлагают изменения или дополнения в законодательство, а Комиссия рассматривает их и выступает с соответствующей законодательской инициативой в ЗакС, которое, в свою очередь, может также инициировать принятие законов на федеральном уровне. Анализ деятельности Комиссии по делам ветеранов с 1998 по 2014 гг. показывает, что она довольно успешна в продвижении законопроектов, учитывающих интересы ветеранских организаций. На региональном уровне в 2005–2014 гг. ей удалось инициировать 20 законопроектов, 13 из которых (65% от общего числа) были приняты. На федеральном уровне уровень успешности законодательной инициативы составляет 17%. По словам члена Комиссии по делам ветеранов, *«поддерживают только те законы, которые не требуют выделения дополнительных средств»* (интервью 3). Доля одобренных инициатив свидетельствует об успешной деятельности Комиссии на уровне региона, в числе которых – федеральный закон «О детях войны». Несмотря на то, что этот закон не принят

Государственной Думой, сам факт одобрения его в региональной легислатуре для дальнейшего рассмотрения на федеральном уровне свидетельствует о проделанной лоббистской работе профильной Комиссии.

В 2014 и 2015 гг. ветераны получали индивидуальные выплаты от губернатора Санкт-Петербурга, которые были приурочены ко Дню Победы. Правительственная программа «Долг», инициированная губернатором, с 2004 по 2011 гг. финансово и организационно помогала ветеранам. Сами в/о ежегодно получают субсидии из регионального бюджета (Tarasenko 2015). Эти примеры свидетельствуют о способности ветеранов систематично лоббировать свои интересы в условиях, когда правительство стремится сокращать социальные расходы. Оказавшись неспособными противодействовать правительственным реформам, в/о используют альтернативные механизмы для минимизации ущерба от сокращения социальных обязательств государства. Опыт РК, однако, свидетельствует, что не во всех регионах сложились такого рода практики.

Рассмотренные примеры показывают, что в/о выполняют важную функцию медиации между ветеранами и лицами, принимающими решения. Это происходит как на индивидуальном уровне, так и на уровне системного продвижения интересов ветеранов посредством участия региональных политиков и чиновников, и деятельности специально созданной Комиссии по делам ветеранов в Петербурге. Далеко не все общественные некоммерческие организации обладают таким набором ресурсов для доступа к процессу принятия политических решений, что выгодно отличает в/о и объединения пенсионеров.

Роль брокеров в мобилизации политической поддержки

Что определяет эффективность в/о? С одной стороны, то, что руководители организаций – часть политической и общественной элиты региона, они вовлекают политиков и чиновников в деятельность организаций. С другой – их способность электоральной мобилизации своих членов. Выразительным примером этого является Петербургское «Боевое Братство». По словам одного из руководителей, *«порядка 14 депутатов ЗС СПб являются членами "Боевого Братства" или активно поддерживают нашу организацию»* (интервью 2). Глава Комитета по социальным вопросам администрации Санкт-Петербурга Александр Ржаненков, по словам того же информанта, является членом «Боевого Братства». Все изучаемые организации упоминали открытость Комитета в отношении ветеранов, что, свидетельствует о взаимной симпатии и налаженных взаимоотношениях.

В РК схожим примером является Совет ветеранов, который возглавляет бывший министр труда и социального развития республики. Карельский Совет ветеранов расположен в здании Законодательного Собрания Республики Карелия (ЗС РК). Это не только символизирует территориальную

близость к власти. Как отметил руководитель Совета ветеранов, *«мой заместитель, депутат уже седьмого или восьмого созыва... мы участвуем во всех комитетах, нас приглашают. Депутаты ЗС приходят на наши президиумы, наши пленумы»* (интервью 4). Помимо этого, используя свои связи, руководитель Карельского совета ветеранов мобилизует финансовые ресурсы для поддержки организации: *«я работал трижды министром, и меня в строительстве хорошо знают... мы обращаемся, и они все нам хорошо помогают»* (интервью 4). Таким образом, социальный и политический капитал конвертируется в материальные ресурсы Совета ветеранов.

Приведенные примеры показывают, что руководители ветеранских организаций зачастую являются частью политической элиты региона. Это не только способствует решению проблем ветеранов, но и обеспечивает финансовую и организационную поддержку в/о. Руководители организаций – бывшие политики и чиновники – выполняют функцию посредников между политической и общественной сферами.

Важным механизмом достижения целей организации является обеспечение политической поддержки на выборах. Как отметила одна из руководителей Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей», *«каждый депутат работает по районам, ведь это его электорат»* (интервью 1), имея в виду финансовую и организационную поддержку деятельности ветеранских организаций. Депутатский мандат в ЗС невозможно получить, не заручившись поддержкой жителей того или иного района города. Ярким примером служит деятельность его председателя, Вячеслава Макарова, который активно помогает районному отделению Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда», что подтверждается интервью: *«У нас есть возможность и напрямую с Вячеславом Серафимовичем разговаривать, потому что он депутат от Петроградского района, и в этом плане мы к нему как к депутату обращаемся»* (интервью 5). Учитывая тесные взаимоотношения этой организации с ведущими политическими деятелями в регионе, можно утверждать, что руководители организации эффективно исполняют брокерскую функцию, отстаивая интересы в/о.

Важной составляющей этих взаимоотношений является та идентичность, которая связывает ветеранов с политиками и чиновниками. Подчеркивая общие с действующим губернатором Петербурга интересы, один из руководителей ветеранской организации отмечает:

со стороны нынешнего губернатора, который хоть и родился в Баку, но мать его блокадница, и, по сути дела, детство прошло здесь на Невском проспекте. Он тоже по кровям своим ленинградец и тоже нас поддерживает (интервью 5).

Эта симпатия является взаимной и отражается в электоральной поддержке и открытым призывам голосовать за действующего губернатора Георгия Полтавченко (Невское время 2015).

Пример губернаторских выборов в сентябре 2014 г. демонстрирует работу политической машины, которая возникла в период работы Валентины Матвиенко. В частности, этот механизм мобилизации широко использовался на выборах депутатов ЗакС 27 июля 2011 г., который привел к победе Матвиенко в двух муниципальных округах Санкт-Петербурга – стало возможным ее назначение в Совет Федерации. Эти примеры подтверждают значимость мобилизации электората для организации выборов. При этом ветераны выступают как большая социальная группа, которую можно мобилизовать для электоральных целей.

Заключение

Исследование демонстрирует деятельность в/о в качестве групп интересов, способных влиять на политическую повестку дня при определенных условиях. Особенность их структуры и опора на широкую членскую базу позволяет эффективно выявлять потребности ветеранов и мобилизовать их для коллективных действий (голосование, протесты). Анализ показывает важность посреднической (брокерской) функции, которая имеет несколько измерений. Во-первых, она обеспечивает включение информации о насущных проблемах ветеранов в политическую систему. Во-вторых, тесная коммуникация и доступ к лицам, принимающим решения, позволяют частично снимать проблемы ветеранов в индивидуальном порядке, а также систематично продвигать интересы ветеранов в социальной политике. В-третьих, брокеры могут мобилизовать членов организаций в обмен на полученные привилегии и блага со стороны определенных политических партий и политиков. Как показывает опыт Санкт-Петербурга и Республики Карелия, если первые два измерения присущи ветеранским организациям во всех случаях, то третье может быть реализовано только при определенных условиях. В любом случае эффективность руководителей организаций в качестве брокеров является важным фактором успешности организаций в продвижении интересов ветеранов.

Такие факторы, как наличие ресурсов в регионе и возможность региональных элит влиять на их распределение, способствуют формированию клиентелистского типа взаимоотношений между в/о и региональными властями. Успешные организации способны смягчать эффекты либеральных реформ, обеспечивая доступ ветеранов к гарантированным государством социальным льготам, создавая инерцию для их реформирования. Пример РК показывает, что отсутствие формально закрепленного механизма перераспределения бюджетных средств в сочетании с экономической несамостоятельностью региона, ограничивает возможности ветеранских организаций мобилизовать электоральную поддержку. Это означает, что возможности для политического торга сужаются.

Выражения благодарности

Мы признательны профессору ЕУСПБ Владимиру Гельману за полезные предложения и комментарии. Исследование проведено благодаря поддержке Finnish Center of Excellence 'Choices of Russian Modernization', Aleksanteri Institute (University of Helsinki) и Центра исследований модернизации ЕУСПБ.

Описание полевых данных

Интервью 1. Жен., 60 лет, руководитель Санкт-Петербургской организации «Бывшие малолетние узники фашистских лагерей», 2014 г.

Интервью 2. Муж., 60 лет, руководитель Санкт-Петербургского городского отделения Всероссийской общественной организации «Боевое Братство», 2013 г.

Интервью 3. Жен., 50 лет, член Комиссии по делам ветеранов ЗакС Санкт-Петербурга, 2014 г.

Интервью 4. Муж., 60 лет, руководитель Карельского совета ветеранов, Петрозаводск, 2014 г.

Интервью 5. Муж., 70 лет, руководитель Санкт-Петербургской организации «Жители блокадного Ленинграда», 2014 г.

Список источников

Белокурова Е. (1999) «Третий сектор» и региональные власти. Г. Голосов, Е. Мелешкина (ред.) *Политическая социология и современная российская политика*, СПб: Борей-Арт: 272–294.

Волков В. (2012) *Силовое предпринимательство, XXI век. Экономико-социологический анализ. Изд. 3-е*, СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Невское время (2015) *Ветераны голосуют за «досрочку»*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/9v325> (дата обращения: 26 октября 2015).

Тарасенко А. (2015) *Некоммерческий сектор в странах ЕС и России в условиях трансформации государства благосостояния*, СПб: Норма.

Федеральный закон (1995) «О ветеранах» от 12.01.1995 № 5-ФЗ. Доступно по ссылке: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5490/ (дата обращения: 26 октября 2015).

Auyero J., Lapegna P., Page P. (2009) Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship. *Latin American Politics and Society*, 51 (3): 1–31.

Chebankova E. (2013) *Civil Society in Putin's Russia*, London: Routledge.

Cook L. (2014) *Russia's Fragmented Welfare State'. A public lecture*, Moscow: RANEPА.

Cook L., Vinogradova E. (2006) NGOs and Social Policy Making in Russia's Regions. *Problems of Post-Communism*, 53 (5): 28–41.

Golosov G. (2013) Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies. *Demokratizatsiya: Journal of Post-Soviet Democratization*, 21 (4): 459–480.

- Grzymala-Busse A. (2008) Beyond Clientelism. Incumbent State Capture and State Formation. *Comparative Political Studies*, 41 (4/5): 638–673.
- Hale H. (2003) Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy. *Post-Soviet Affairs*, 19 (3): 228–263.
- Hemment J. (2012) Nashi, Youth Voluntarism, and Potemkin NGOs. *Slavic Review*, 71 (2): 234–260.
- Johnson J., Kulmala M., Jäppinen M. (2016) Street-level Practice of Russia's Social Policymaking in Saint Petersburg: Federalism, Informal Politics, and Domestic Violence. *Journal of Social Policy*, 45 (2): 287–304.
- Kulmala M. (2013) *State and Society in Small-town Russia. A Feminist-ethnographic Inquiry into the Boundaries of Society in the Finnish-Russian Borderland. Doctoral Dissertation*, Helsinki: University of Helsinki.
- Kulmala M., Kainu M., Nikula J., Kivinen M. (2014) Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 22 (4): 523–552.
- Kulmala M., Tarasenko A. (2016). Interest Representation and Social policy-making: Russian Veterans' Organizations as Brokers between the State and Society. *Europe-Asia Studies*, 68 (1): 138–163.
- Maltseva E. (2012) *Welfare Reforms in Post-Soviet States: A Comparison of Social Benefits Reform in Russia and Kazakhstan*, Toronto: University of Toronto Press.
- Marier P. (2008) *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*, London: Routledge.
- Michell W., Munger M. (1991) Economic models of Interest Groups: An Introductory Survey. *American Journal of Political Science*, 35 (2): 512–546.
- Richter J. (2009) The Ministry of Civil Society? *Problems of Post-Communism*, 56 (6): 7–20.
- Salmenniemi S. (2008) *Democratization and Gender in Contemporary Russia*, London: Routledge.
- Stokes S., Dunning T., Nazareno M., Brusko V. (2013) *Brokers, Voters and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Tarasenko A. (2015) Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg. *East European Politics*, 31 (3): 294–313.
- Tullock G. (1993) *Rent Seeking*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wengle S., Rasell M. (2008) The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia. *Europe-Asia Studies*, 60 (5): 739–756.

Anna Tarasenko

Meri Kulmala

REPRESENTING INTERESTS AND THE CRAFTING OF SOCIAL POLICY: VIEWING RUSSIAN VETERANS' ORGANISATIONS AS BROKERS BETWEEN STATE AND SOCIETY

This paper investigates how veterans' organisations defend the social rights of their members and represent their interests at the regional level in Russia. It is important to mention that we are examining these phenomena under conditions where civil society is under some degree of pressure from the Russian government, which prefers to view these organizations mainly as social service providers and assistants of the state. We view these organizations as interest groups because they unite ordinary citizens sharing a common identity and a willingness to pursue perceived common interests, which is achieved, among other things, by bargaining and making deals with politicians. Concepts of brokering and clientelism are applied to the study of veterans' organisations in Saint Petersburg and the Republic of Karelia. In providing mediation between ordinary people and politicians, brokers regulate the exchange of resources between them. On one hand, politicians obtain information about the needs and interests of a given interest group. On the other hand, citizens obtain personal rewards, such as support in defending social rights and acquiring social benefits from the government. In return, politicians can expect electoral support. Existence of this type of patronage exchange is usually taken as evidence that a political machine is active within a given community. Employing 'political machinery' as a theoretical framework revealed much about the specific role brokers have as moderators between ordinary people and politicians. The empirical analysis of this article is framed by comparative study of two cases that demonstrate how political and socio-economic contexts can account for the evolution of patronage exchange. While in St. Petersburg personal rewards are flourishing, in the Republic of Karelia such things are increasingly a thing of the past. Generally speaking, the empirical evidence of this study demonstrates the importance of patronage networks in framing social policy at the sub-national level in Russia.

Key words: veterans' organizations, social policy, clientelism

Anna Tarasenko – PhD, Assistant Professor, National Research University Higher School of Economics; Researcher, Center for Modernization Studies, European University at St. Petersburg, St. Peterburg, Russian Federation. Email: avtarasenko@hse.ru

Meri Kulmala – Dr. Soc. Sc., postdoctoral researcher, Aleksanteri Institute, Finnish Center of Excellence 'Choices of Russian Modernization', University of Helsinki, Finland. E-mail: meri.kulmala@helsinki.fi

References

- Auyero J., Lapegna P., Page P. (2009) Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship. *Latin American Politics and Society*, 51(3): 1–31.
- Belokurova E. (1999) Tretii sektor i regional'nye vlasti [The Third Sector and Regional Authorities]. G. Golosov, E. Meleshkina (eds.) *Politicheskaya sotsiologiya i sovremennaya rossiiskaya politika* [Political Sociology and Contemporary Russia Politics], St. Petersburg: Borei Art: 272–294.
- Cook L., Vinogradova E. (2006) NGOs and Social Policy Making in Russia's Regions. *Problems of Post-Communism*, 53 (5): 28–41.
- Chebankova E. (2013) *Civil Society in Putin's Russia*, London: Routledge.
- Cook L. (2014) *Russia's Fragmented Welfare State. A Public Lecture*, Moscow, 5 June, RANAPA.
- Federal'ny Zakon [Federal Law] (1995) *O veteranakh* [On Veterans] from 12.01.1995 No. 5-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5490/ (accessed 26 October 2016).
- Golosov G. (2013) Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 21 (4): 459–480.
- Grzymala-Busse A. (2008) Beyond Clientelism. Incumbent State Capture and State Formation. *Comparative Political Studies*, 41 (4/5): 638–673.
- Hale H. (2003) Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy. *Post-Soviet Affairs*, 19 (3): 228–263.
- Hemment J. (2012) Nashi, Youth Voluntarism, and Potemkin NGOs. *Slavic Review*, 71 (2): 234–260.
- Johnson J., Kulmala M., Jäppinen M. (2016) Street-level Practice of Russia's Social Policy-making in Saint Petersburg: Federalism, Informal Politics, and Domestic Violence. *Journal of Social Policy*, 45 (2): 287–304.
- Kulmala M. (2013) *State and Society in Small-town Russia. A Feminist-Ethnographic Inquiry into the Boundaries of Society in the Finnish-Russian Borderland*. Doctoral Dissertation, Helsinki: University of Helsinki.
- Kulmala M., Kainu M., Nikula J., Kivinen M. (2014) Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 22 (4): 523–552.
- Kulmala M., Tarasenko A. (2016). Interest Representation and Social Policy-making: Russian Veterans' Organizations as Brokers between the State and Society. *Europe-Asia Studies*, 68 (1): 138–163.
- Maltseva E. (2012) *Welfare Reforms in Post-Soviet States: A Comparison of Social Benefits Reform in Russia and Kazakhstan*, Toronto: University of Toronto.

- Marier P. (2008) *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*, London: Routledge.
- Michell W., Munger M. (1991) Economic models of Interest Groups: An Introductory Survey. *American Journal of Political Science*, 35 (2): 512–546.
- Richter J. (2009) The Ministry of Civil Society? *Problems of Post-Communism*, 56 (6): 7–20.
- Salmenniemi S. (2008) *Democratization and Gender in Contemporary Russia*, London: Routledge.
- Stokes S., Dunning T., Nazareno M., Brusko V. (2013) *Brokers, Voters and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Tarasenko A. (2015) Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg. *East European Politics*, 31 (3): 294–313.
- Tarasenko A. (2015) *Nekommercheskii sektor v stranakh Evropeyskogo Soyuzha i Rosssii v kontekste transformatsii gosudarstva blagosostoyaniya* [The Non-profit Sector in European Union Countries and Russia under the Transformation of the Welfare State], St.Petersburg: Norma.
- Tullock G. (1993) *Rent seeking*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Volkov V. (2012) *Silovoe predprinimatel'stvo, XXI Vek. Ekonomiko-sotsiologicheskii analiz* [Violent Entrepreneurship, XXI the 21st century. Economic-Sociological Analysis], St. Petersburg: Izdatel'stvo Evropeiskogo Universiteta.
- Wengle S., Rasell M. (2008) The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia. *Europe-Asia Studies*, 60 (5): 739–756.