

## **ИЗУЧЕНИЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Изменения, произошедшие в политической жизни нашей страны, делают актуальным изучение такого явления, как группы интересов. Построение правового государства в России требует глубочайших исследований в области политического процесса как в целом, так и его неотъемлемых слагаемых, одним из которых является деятельность групп интересов.

Несмотря на появившийся интерес к данной теме, основными проблемами остаются недостаточные практические исследования (описание) и отсутствие разработанных теоретических подходов к моделированию групп давления в политическом процессе современной России. Здесь необходимо отметить, что очень часто заинтересованные группы идентифицируются с группами давления, что, по нашему мнению, вполне оправдано, так как грань, которая отделяет группы интересов, не являющиеся группами давления, от тех, которые выступают в качестве таковых, иногда весьма условна. Мы используем термины «группа интереса», «заинтересованная группа», «группа давления», «лобби» и «лоббист» как равнозначные.

Вообще, что касается самого понятия «группа давления», то, по мнению С.Баранова, различие политических систем Запада и России требует развития этого понятия применительно к последней, так как термин в его стандартном виде не работает [1]. В этом отношении интересен пример, приводимый Д.Островским. Если в западных странах забастовка является инструментом давления на работодателей, то в России, где государственная собственность фактически распределена по отраслям, она становится орудием в корпоративной, клановой борьбе отраслей и ведомств – шахтеры против металлургов, металлурги против энергетиков и т.д. Поэтому под требованиями к правительству подписываются одновременно как представители трудовых коллективов, так и лидеры профсоюзов, директора, даже руководители отрасли. Так, в 1994 году на одном из совещаний Российской трехсторонней комиссии сидящие за одним столом лидер профсоюзов машиностроителей требовал снижения цен на продукты, а лидер аграрного профсоюза настаивал на снижении цен на продукцию машиностроения. Это явилось ярким примером совместной борьбы профсоюзов не за интересы рабочих, а за льготные условия существования [2].

Как известно, для развития групп интересов необходимо значительное расслоение общества.

Результаты последних исследований свидетельствуют о том, что социальная структура российского общества все больше характеризуется формированием и обособлением, вплоть до противостояния, различных больших и малых социальных групп, групповых интересов. Процесс соци-

ально-группового обособления характерен и для рабочего класса, и для крестьянства и для интеллигенции [3].

Неудивительно, что авторы, являющиеся, по сути, пионерами в исследовании групп давления, отмечают их гипертрофированно высокую роль в российской политике. «Везде правят заинтересованные группы» – общий дух всех публикаций на эту тему. Хотя групповое деление общества существовало всегда, только сейчас групповые интересы получают возможность открыто заявить о себе.

Следует отметить, что зарубежные исследователи (Х.Скиллинг, Ф.Гриффитс, М.Лодж) уже давно обратили внимание на существование групповых интересов в советском обществе [4] и пришли к выводу, что это общество – «не монолитное тоталитарное государство, оно скорее пронизано противоречиями в связи с соперничеством интересов...» [5], которое осуществлялось на практике в специфических условиях советской общественной системы. Данная особенность состояла в том, что в условиях однопартийной системы в стране не было законного права организовывать частные объединения по своему желанию, а все законные организации находились под государственным контролем, практически не имея права критиковать и изменять политику правительства. Однако в обществе существуют носители групповых интересов (например, представители ВПК, легкой промышленности, деятели культуры и т.д.), которые пытались с большим или меньшим успехом бороться за свои интересы, делая это осторожно, не выходя за рамки внутривластных дискуссий и не выдвигая требований за пределами своих профессиональных интересов. В условиях планового распределения лоббизм министерств и ведомств заключался в постоянной борьбе за ресурсы и средства, а также за первоочередное их отоваривание. Никто из представителей групп не имел права предложить более значительные или систематические изменения. Способ их деятельности контролировался правительством, допуская отклонение их функционирования до определенной степени. Несмотря на все усилия правительства сохранить единомыслие, время от времени создавались оппозиционные группы (например, правозащитное движение).

Сходство в деятельности носителей групповых интересов в России и в западных странах заключается в том, что и здесь и там существуют группы как временные, так и имеющие постоянную организацию. Некоторые группы заинтересованы в оказании влияния на государственную политику правительства, других же политические вопросы интересуют их только время от времени. У всех групп есть один общий признак: они представляют собой неофициально созданные организации, цель которых – отстаивать общие интересы отдельных групп граждан, оказывая влияние на результат затрагивающей их государственной политики. Однако в западных странах группы находятся вне избирательного процесса и не несут ответственности перед населением. Они занимаются конкретными программами

и редко представлены в официальных структурах управления. Группы пытаются подтолкнуть партии и их выборных должностных лиц к ведению определенной политики, а не осуществляют эту политику сами. В России группы формировались изначально как элементы партийной или государственной структуры, и их соперничество шло не вовне, а внутри государственных органов управления. И если в буржуазных государствах множество групповых интересов создают баланс противоположных интересов, что препятствует доминированию одной из групп в политической системе, то в условиях фактического «вхождения» представителей групповых интересов в состав органов законодательной и исполнительной власти, «победа» одной из групп грозила большими экономическими и политическими издержками при реализации данных узкогрупповых интересов (например, судьба Арала в результате деятельности такого мощного ведомства, как Минводхоз).

Политическая реформа конца 80-х годов открыла путь к формированию независимых общественных организаций, в результате чего наряду с институциональными заинтересованными группами возникли независимые социальные и целевые общественные объединения. Все эти процессы в своей совокупности основательно изменили социально-политический и экономический ландшафт и создали условия для дальнейшего развития представительства интересов, одним из наиболее активных компонентов которого остается лоббизм.

В современной России большинство политических субъектов действуют в основном по модели групп давления, используя такие способы воздействия на процесс принятия решений, как участие в заседаниях комитетов и комиссий Федерального Собрания, правительственных структур; доклады и послания в органы власти; составление справок по различным проблемам экономической и социальной жизни; организация конференций с участием представителей политической элиты. Вместе с тем, одной из основных форм взаимодействия с представителями властных структур остаются так называемые «частные отношения» – личные, обычно не афишируемые контакты с членами политической элиты. Этот механизм влияния на сегодняшний день – один из наиболее эффективных в силу сохранившейся в высшей страте нашего общества традиции отдавать приоритет неформальным межличностным отношениям над какими-либо официальными правилами и нормами [6].

Целью любой лоббистской деятельности является представительство и «проталкивание» групповых интересов в органах государственной власти. В современной российской политической организации можно выделить четыре основных канала лоббирования, выходящих на:

- аппарат Президента;
- правительственные структуры;
- Федеральное Собрание (Государственную Думу и Совет Федерации);
- Региональные органы власти.

Традиционно парламент считается основной ареной лоббистской деятельности. Именно при парламенте (Конгрессе) США с 1946 года существует официальный институт лоббизма. Сам термин «лоббист» изначально относился к людям, которые часто появлялись в коридорах Конгресса, чтобы в перерывах между заседаниями повлиять на возможные решения законодателей.

Что же касается проблемы деятельности групп давления в российском парламенте, она важна хотя бы по той причине, что Федеральное Собрание РФ является ареной для легального представительства интересов различных групп в ходе принятия законодательных актов в хозяйственно-экономической, социальной сферах, а также, несомненно, в ходе бюджетного процесса, где основными субъектами агрегирования интересов выступают парламентские комитеты и фракции.

Рассматривая проблему деятельности групп давления в российском парламенте, нельзя не упомянуть о такой аномалии российской политической системы, как неоправданно глубокое вторжение заинтересованных групп в партийно-политическую сферу. При слаборазвитости чисто партийных форм политической активности российские группы интересов сплошь и рядом берут на себя функции парламентских фракций. Деятельность фракций и особенно комитетов Думы несет на себе печать чрезмерного, явно гипертрофированного влияния лоббистов и прежде всего тех из них, которые обладают связями и деньгами. Среди причин этого – особая роль думских комитетов в законотворчестве. В отличие от стран с устоявшимися парламентскими режимами, где парламентарии в основном обсуждают, дорабатывают, принимают или отвергают правительственные законопроекты, в России больше половины законопроектов иницируется самими законодателями и лишь менее 20% - правительством. Одним из следствий такого перекоса стало превращение парламента и особенно его комитетов в объект воздействия могущественных лоббистов, засилье узкогрупповых, корпоративных интересов в законотворческом процессе. Отсюда – серьезные трудности, с которыми сопряжена выработка государственных решений, призванных выражать общенациональный и общегосударственный интерес. Непосредственный итог разрыва между законотворческим и управленческим процессами – слабая эффективность принятых законов и невысокий авторитет самих законодателей [7].

Итак, специфика российской политической системы и крайняя скудость исследований, посвященных группам интересов, определяют проблемы, возникающие при изучении заинтересованных групп в российском политическом процессе. Но, если абстрагироваться от российской действительности, мы обнаружим, что абсолютно идентичные проблемы возникают и у иностранных политологов, занимающихся изучением своих национальных политических систем, институтов и процессов, может быть только за некоторым исключением объема проведенных ими исследований. Таким образом, стремление к решению этих проблем будет и в дальнейшем подогревать интерес политологов к затронутой нами теме.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Баранов С. Группы давления в современной России - На путях политической трансформации: Политические партии и политические элиты постсоветского периода. Выпуск 8. Часть 1. М., 1997. С.94.
2. Островский Д.И. Особенности формирования групповых интересов в современной России. Вестник МГУ. Сер.12. Политические науки. 1998. №1. С.34.
3. Народ и политика. Фонд «Общественное мнение» - Полис, 1993. №4. С.95-96.
4. Skilling H.,Griffiths F. Interest Groups in Soviet Politics. NY, 1971; Lodge M. Soviet Elite since Stalin. Columbus, Ohio, 1969.
5. Inloe S. The Politics of Pollution in a Comparative Perspective. Ecology and Power in Four Nations. NY, 1975. P.220. Цит. по: Островский Д.И. Особенности формирования групповых интересов в современной России // Вестник МГУ. Сер.12. Политические науки. 1998. №1. С.34.
6. Конюшко С. Группы давления в российском парламенте - На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Выпуск 8. Часть 1. М., 1997. С.123
7. Перегудов С., Семенов И. Лоббизм в политической системе России - МЭМО. 1996. №9. С.5.

ОВЧИННИКОВ А.П.

## **ГУБЕРНАТОРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛИТИКИ**

Конституция Российской Федерации 1995 года (статья 77) позволяет республикам, краям, областям, городам федерального подчинения, автономным областям и автономным округам самостоятельно устанавливать системы органов государственной власти. Самодеятельность субъектов Федерации ограничивается в данном случае основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. «Основы» конституционного строя указывают на их недостаточную детализацию в Основном законе страны, что открывает большой простор для творчества на местах; «общие принципы» - тем более (в силу именно общего характера этих принципов их можно трактовать тем или иным образом в соответствии с интересами региональных элит).

Известным сдерживающим началом на путях самодеятельности такого рода является положение пункта 2 ст. 77, в котором говорится, что «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».