

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Статья посвящена рассмотрению места и роли групп интересов в системах политического представительства современных государств. Автор раскрывает особенности представительских функций групп интересов. В статье дается анализ соотношения позиций групп интересов и политических партий в системах политического представительства. Автор отмечает усиление роли групп интересов в системах политического представительства и подчеркивает тенденцию перехода от партийной демократии к демократии групп интересов. В статье делается вывод о необходимости трансформации демократических систем управления для более эффективной интеграции групп интересов в политические процессы.

Ключевые слова: группы интересов, политическое представительство, лоббизм, политическое давление, политические партии, формирование политики, демократия.

В последнее время группы интересов занимают все более важное место в политике. Их роль в процессах выработки властных решений неизменно возрастает. Группы интересов постепенно приобретают все более высокий статус в иерархии демократических институтов. Все эти вопросы требуют серьезного осмысления. Прежде всего, в части прояснения представительской роли групп интересов, более четкого понимания соотношения функций политических партий и групп интересов на современном этапе и раскрытия последствий возвышения общественно-политической роли групп интересов для демократической системы правления. Рассмотрению отмеченных аспектов положения и деятельности групп интересов и посвящена настоящая статья.

Группы интересов как институт политического представительства. Группы интересов представляют собой социальные группы, объединенные общим интересом. Интерес выступает в качестве такого свойства указанных групп, которое, во-первых, объединяет группу «в нечто единое и в то же время отделяет ее от других общностей с иными характеристиками социального положения и иными интересами» (Здравомыслов, 1986, с. 86), и, во-вторых, обуславливает цель данной группы, которая заключается в реализации общего интереса. Именно интерес, будучи конституирующим групппу признаком, формирует у ее членов схожую направленность поведения, связанную со стремлением к оптимальному удовлетворению своих потребностей в заданных социальных условиях, тем самым позиционируя представителей группы в обществе, определяя их деятельное отношение к иным группам и всей совокупности социально-политических институтов.

Интересы индивидов и состоящих из них групп имеют объективный характер и определяются их социальным положением, особенности которого выражены в системе социальной стратификации. Общество обладает множеством

разнородных функциональных позиций, а социальная стратификация связана, как справедливо отмечает Ш. Эйзенштадт, с «дифференцированной оценкой ролей и соответствующим размещением наград» (цит. по: Комаров, 1992, с. 63), представляя собой, по верному высказыванию Б. Барбера, «структурно регулируемое неравенство, в котором люди ранжируются “выше” или “ниже” в соответствии с той социальной значимостью, которой обладают социальные роли и различные виды деятельности» (Там же). Соответственно, различия в социальном положении проявляются в неравном доступе к престижу, богатству, власти и прочим благам.

Система социальной стратификации тесно связана с господствующим набором ценностей, исходя из которого происходит ранжирование различных видов деятельности. Ее смысл, как установили К. Дэвис и У. Мур, заключается в том, чтобы разместить индивидов в социальной структуре и стимулировать их к выполнению тех обязанностей, которые накладываются занимаемой ими позицией. И так как не все виды деятельности имеют одинаковую ценность для общества, то система социальной стратификации нацелена на то, чтобы максимальное вознаграждение получали позиции, которые обладают наибольшей значимостью и требуют наибольших подготовки и таланта (Дэвис, 2002, с. 366–369).

Однако наделение тех или иных социальных групп теми или иными благами далеко не всегда является результатом беспристрастной оценки их вклада в общественное процветание. Очень часто перераспределение ресурсов в обществе имеет политически мотивированный характер, выступая следствием разного рода давлений. В связи с этим объединенные общим интересом люди склонны не только создавать автономные объединения для совместной реализации общих интересов, но и имеют тенденцию преследовать свои интересы посредством их политического выражения и оказания влияния на органы государственной власти.

Отмеченный политический аспект является центральным в деятельности большинства групп интересов. Данное положение зафиксировано многими исследователями. Так, Дж. Берри рассматривал группы интересов как «организации, пытающиеся влиять на правительство» (Berry, 2009, p. 5). А. Секват группами интересов называл «сообщества лиц, объединенных общими целями и стремящихся посредством скоординированных усилий наладить контакт с представителями государственной власти, чтобы оказывать влияние на административные и законодательные решения правительства» (Sekwat, 1998, p. 1159). М. Петракка под группами интересов полагал «организации или институты, которые добиваются от государства проведения определенной политики или преследуют определенные политические цели» (Petrasca, 1992, p. 7). Ф. Хэрис указывал, что группы интересов представляют собой «образования, организованные с целью влияния на государственные органы власти в благоприятном для их создателей направлении» (Harris, 1986, p. 224).

Именно в давлении на органы государственной власти реализуется представительская функция групп интересов. Стратегия политического давления присуща в той или иной степени для любых групп интересов. Ж.-М. Денкэн писал в связи с этим, что «все группы, даже те, деятельность которых ограничена

и безобидна, живут в мире, где собственные интересы постоянно сталкиваются с интересами других. С этого момента они вынуждены заботиться о своей собственной социальной среде. Они вынуждены также, если не хотят покончить с собой, использовать все имеющиеся в их распоряжении средства, чтобы заставить уважать свои права и свои интересы» (Денкэн, 1993, с. 147). Из этого исследования делается справедливый вывод о том, что «все группы потенциально являются группами давления, и нельзя утверждать, что одна группа по природе своей является группой давления, а другая нет» (Там же). К аналогичному заключению приходит и Р.-Ж. Шварценберг, указывая, что «нет ни одной группы интересов, которая хотя бы однажды не прибегала к оказанию давления», «любая организация может быть склонна или вынуждена оказывать какое-либо давление», варьируются при этом «частотность, размах или стиль использования давления», но «всякая группа интересов является в действительности группой давления» (Шварценберг, 1992, с. 90–91).

Использование группами интересов стратегии давления на органы государственной власти в качестве механизма осуществления представительных функций характерно для всех типов обществ вне зависимости от особенностей их политического устройства. Но если в демократических системах группы интересов существуют в условиях свободной конкуренции, в рамках четких правовых норм, с открытыми к общественному влиянию государственными институтами, то в авторитарных режимах политическая конкуренция ограничена, группы интересов действуют по «неписаным правилам», оказывая давление на закрытые от общества, закамуфлированные декоративными политико-административными структурами истинные центры власти — диктатора и его окружение, руководство правящей партии, военную хунту и т. д. Причем при отсутствии иных реально действующих представительных институтов — парламента, партий, выборов — в авторитарных системах группы интересов приобретают еще большее значение, становясь единственным каналом социально-политического взаимодействия и ведущим субъектом политического процесса.

Исходя из этого политика и в демократических, и в авторитарных системах представляет собой арену борьбы различных групповых интересов. Несомненную актуальность в связи с этим имеет получивший широкое распространение плюралистический подход к пониманию политического процесса, согласно которому властные решения выступают продуктом эквилибриума социальных сил, представляя собой равнодействующую влияния групп интересов. Политическая система в подобной интерпретации рассматривается как самоуравновешивающаяся система, отражающая баланс сил конфликтного взаимодействия групп интересов, каждая из которых оказывает влияние, но ни одна не обладает монопольной властью, чтобы навязать всем свою волю, так как другие группы играют роль сдерживающего фактора; и если политический потенциал отдельных групп непропорционально возрастает, то остальные участники социально-политического процесса мобилизуют свое давление на органы власти, содействуя формированию равновесного политического курса (см.: Павроз, 2009).

В целом, оказывая давление на органы государственной власти, группы интересов выступают в качестве института политического представительства.

Они выполняют функцию посредника между государством и обществом, «играя роль связующего звена между управляемыми и управляющими» (Thomas, 2005, p. 143). Значение групп интересов в политической системе, понимаемой как «поведенческая система, находящаяся в определенной среде, с которой эта система взаимодействует» посредством реакции на внешние воздействия и адаптации к новой обстановке, через преобразования «входов», т.е. «множества разнородных условий и событий, происходящих в окружении политической системы», в «выходы», т.е. «властные решения и действия» (Истон, 1997, с. 630–631, 638), заключается в том, что, выражая, оформляя, сосредоточивая и переводя различные социальные интересы в пространство политики, группы интересов выступают в качестве своеобразного фильтра политической системы, определяя повестку дня и процесс формирования властных решений.

Соотношение групп интересов и партий в системе политического представительства. Наряду с группами интересов медиаторную функцию в системе социально-политических отношений выполняют политические партии. И группы интересов, и политические партии осуществляют представительство социальных интересов в политической сфере, обеспечивая взаимосвязь между обществом и государственными институтами. Однако, несмотря на схожие позиции в политической системе и некоторую функциональную эквивалентность, партии и группы интересов имеют существенные различия в принципах организации и особенностях деятельности.

Главное отличие групп интересов и политических партий состоит в отношении к государственной власти. Группы интересов добиваются своих целей скорее посредством влияния на органы государственной власти, чем через выдвижение своих кандидатов на выборах и принятие на себя ответственности за деятельность правительства (см.: Джордан, 1997, с. 82–83). И хотя существует множество малых партий, по характеру деятельности тождественных группам интересов (например, Прохибиционистская партия США, борющаяся за запрещение продажи спиртных напитков с 1869 г. по настоящее время), а некоторые группы интересов используют участие в выборах в качестве тактики политического давления, принципиальное различие между партиями и группами интересов остается неизменным: группы интересов не претендуют на непосредственное исполнение государственной власти, в то время как партии представляют собой организации, цель которых — «захватить и удерживать власть», а не только «влиять на осуществление власти» (La Palombara, Weiner, 1966, p. 6).

Помимо этого, группы интересов и политические партии отличают масштаб и форма реализация функций представительства интересов в политике. Формируясь на основе крупных социальных расколов (классовых, религиозных, культурно-территориальных) и пытаясь привлечь на свою сторону как можно большее число избирателей, политические партии традиционно опираются на широкий спектр социальных интересов и поэтому их деятельность состоит не столько в непосредственном выражении интересов тех или иных социальных субъектов, сколько в агрегации интересов, т.е. собирании, объединении различных интересов в общие программы, с дальнейшим продвижением их в органах государственной власти. Группы интересов, генезис которых, как мы уже

отмечали, связан с осознанием конкретных социальных потребностей, напротив, ориентированы скорее на специальные интересы, а их активность в сфере политического представительства в большинстве случаев сводится к артикуляции интересов, т. е. к прямому выражению нужд и требований правительству.

В целом в политической науке закрепилось представление о своеобразном «разделении труда» между группами интересов и политическими партиями: заинтересованные группы обозначают отдельные интересы и доводят их до политических партий, которые агрегируют эти интересы и интегрируют их в партийные программы, выдвигаемые в качестве альтернатив государственной политики. Однако указанное размежевание функций в значительной степени носит нормативный и идеально-типический характер. На практике сложно провести четкие границы между группами интересов и политическими партиями. С одной стороны, существуют масштабные группы интересов (общенациональные профсоюзы, ведущие ассоциации предпринимателей и др.), которые объединяют широкий круг социальных предпочтений и формулируют собственные политические платформы, проводя их зачастую через подконтрольные партии. С другой стороны, имеется множество малых партий («зеленые», прогрессисты и пр.), смысл деятельности которых исчерпывается защитой специальных интересов. Таким образом, мы можем говорить как о взаимодополняемости, так и о взаимозаменяемости политических партий и групп интересов. Э. Шаттшнейдер в связи с этим сформулировал вывод о том, что роль групп интересов в политике непосредственно и органически связана с состоянием политических партий на основе обратно пропорциональной зависимости: чем слабее функционирует партийная система, тем мощнее становятся заинтересованные группы, и наоборот, если партии осуществляют свои полномочия эффективно, то они способны значительно ограничить или свести к минимуму влияние групп интересов (Schattschneider, 1948).

Традиционно за партиями признается первенствующая роль в качестве института, связывающего государство и общество. Данное положение обусловлено различным статусом политических партий и групп интересов в репрезентативных демократиях, где конкуренция партий за голоса избирателей в ходе регулярно проводимых выборов принимается как основа системы правления. Р. Кац отмечал по этому поводу, что «современная демократия — это партийная демократия», и что «политические установления и практики, с западной точки зрения составляющие сущность демократического правления, не только созданы политическими партиями, но и немислимы без них» (Katz, 2007, p. 1). Указанную фундаментальную взаимосвязь между деятельностью партий и функционированием демократических политических систем Г. Алмонд и его коллеги раскрыли следующим образом: политические партии определяют свои позиции относительно государственной политики, предлагают «отобранных ими кандидатов и свои политические курсы избирателям», мобилизуют электоральную поддержку «посредством митингов, телевизионной рекламы, поквартирного обхода», а граждане демонстрируют свою волю в акте голосования, и тем самым выборы «позволяют выражать разнообразные интересы посредством опускания бюллетеней, и через агрегацию этих голосов нация может принять коллективное

решение, касающееся ее будущих лидеров и государственного курса» (Алмонд и др., 2002, с. 161–163).

Многое из вышесказанного относительно принципиальной роли политических партий справедливо до настоящего времени. Однако доминантные тенденции общественного развития последних десятилетий изменили исходное положение вещей и существенно усилили позиции групп интересов в качестве медиаторного института в системе социально-политического взаимодействия. Во-первых, увеличение дифференциации современных обществ привело к многократному усложнению и расширению многообразия интересов, далеко не все из которых смогли найти адекватное партийно-электоральное представительство. Во-вторых, размывание прежних социальных расколов (в первую очередь классовых) сделало традиционную партийно-электоральную систему (в рамках которой правые партии отстаивают интересы высших классов, а левые — низших) менее эффективной с точки зрения реального отражения общественных предпочтений. В-третьих, обусловленное расширением сферы деятельности государства усложнение политико-административного управления потребовало более интенсивного социально-политического взаимодействия, чем то, которое доступно в рамках партийно-электоральной системы. Отмеченные тенденции актуализировали необходимость прямого (не опосредованного партиями и выборами) диалога между государством и обществом, определяя увеличение значимости групп интересов в процессах выработки политических решений. Группы интересов заняли очень важное место в системе политического представительства и со временем их роль будет только возрастать.

На пути к демократии групп интересов. Возвышение роли групп интересов в системе политического представительства и процессах формирования властных решений порождает ряд сложных проблем, касающихся потребности в некоторой трансформации демократической модели правления. Суть вопроса заключается в том, что демократии, в отличие от прочих политических режимов, основываются на согласии между управляющими и управляемыми. Важнейшей предпосылкой существования демократий является эффективное взаимодействие между государством и гражданским обществом. Изначально и вплоть до последнего времени основную работу по поддержанию диалога между гражданским обществом и государством неизменно брали на себя политические партии. Однако господствующие тенденции общественного развития способствуют тому, что значение партий в качестве институтов политического представительства уменьшается, а потенциал групп интересов в этой сфере, напротив, увеличивается.

В настоящее время в развитии демократии происходит постепенный переход от максимально воплощающих партийный дух систем соревновательного элитизма Й. Шумпетера, где роль граждан сводится к избранию на регулярно проводимых выборах между двумя или более группами элит «тех, кто будет принимать решения» (Шумпетер, 1995, с. 354), к моделям с более активным и осознанным участием граждан в процессах управления «как в качестве управляемых, так и в качестве правящих», с «решительным сужением пропасти между правящими и управляемыми, вплоть до полного ее уничтожения» (Коэн, Арато, 2003,

с. 28), в которых эффективность демократии в значительной степени определяется величиной политического участия и уровнем развития институтов гражданского общества (см.: Патнэм, 1996).

Демократическое управление в новых условиях претерпевает существенную трансформацию, переставая быть, по верному заключению Я. Кооимана, «серией действий правительства», но проявляясь как «более или менее постоянное взаимодействие социальных агентов, групп и сил, государственных и негосударственных организаций, институтов и отдельных людей». Управление превращается в «со-руководство» и «со-направление», выступая «не односторонним, а дву- и даже многосторонним процессом», где изменяются «не просто границы между государством и обществом, а сама их природа» — «они становятся более проницаемыми, и уже невозможно сказать, где заканчивается одно и начинается другое, и наоборот» (Кооиман, 2001).

Подобная модель демократического управления требует нового качества участия граждан в политике. И такие социальные изменения происходят в демократических странах. Политическое участие перестает быть массовым, фронтальным и заорганизованным, а становится индивидуализированным, фрагментарным, ситуационным, гибким, подвижным, компетентным и интерактивным. Вместе с тем традиционные демократические институты не в полной мере готовы воспринимать меняющиеся форматы политического участия. И главное в данном случае заключается в том, что новые, приобретающие все большую значимость проявления гражданского участия могут быть эффективно реализованы не столько в партийно-электоральной системе, сколько в механизмах политического представительства групп интересов.

На сегодняшний день становится все более очевидным, что партийная демократия уходит в прошлое, а ее место занимает демократия групп интересов. Формирование политических решений постепенно, но неуклонно смещается из плоскости партийной борьбы, в плоскость взаимодействия групп интересов и лоббистских влияний. И в новых условиях эффективная выработка властных решений будет определяться правильной интеграцией групп интересов в демократическую систему правления: активным вовлечением групп интересов в политический процесс, обеспечением равной, открытой и честной конкуренции между группами интересов, всесторонним учетом позиций всех групп, интересы которых так или иначе затрагиваются в государственной политике.

ВЫВОДЫ

Группы интересов являются очень важным субъектом современной политики. Представительская функция групп интересов заключается в давлении на органы власти, в осуществлении посредничества между стремящимся к достижению всеобщего интереса государством и представляющим собой сферу частных целей и интересов гражданским обществом. Аналогичные медиаторные функции в системе социально-политического взаимодействия выполняют политические партии. И несмотря на то что партиям традиционно приписывается более важная роль в процессах формирования государственной политики,

значение групп интересов в системе политического представительства неуклонно растет. Одной из центральных тенденций современного политического развития выступает постепенный переход от партийной демократии к демократии групп интересов. В связи с этим явственно ощущается необходимость институциональной трансформации демократической системы правления, нацеленной на эффективную интеграцию групп интересов в политический процесс, формирование такой системы демократических институтов, при которой социально-политическое взаимодействие групп интересов будет содействовать максимизации общественного благосостояния.

Литература

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М.: Аспект Пресс, 2002. 537 с. (*Almond G., Powell B., Strom K., Dalton R. Comparative Politics Today: A World View. Moscow: Aspect Press, 2002. 537 p.*).

Денкэн Ж.-М. Политическая наука. М.: МНЭПУ, 1993. 162 с. (*Denken J.-M. Political Science. Moscow: MNEPU, 1993. 162 p.*).

Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // МЭиМО. 1997. № 1. С. 82–97 (*Jordan G. Pressure Groups, Parties and Social Movements: is there a Need for New Delineation? // MEiMO. 1997. N 1. P. 82–97.*).

Дэвис К., Мур У. Некоторые принципы стратификации // Социология. Хрестоматия для вузов. М.: Академический проект, 2002. С. 366–374 (*Davis K., Moore W. Some Principles of Stratification // Sociology. Reading book for Universities. Moscow: Academic Project, 2002. P. 366–374.*).

Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности. М.: Политиздат, 1986. 223 с. (*Zdravomyselov A. G. Requirements. Interests. Values. Moscow: Politizdat, 1986. 223 p.*).

Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология политической мысли: в 5 т. Т. 2. Зарубежная политическая мысль. XX в. М.: Мысль, 1997. С. 630–642 (*Easton D. Categories of Systematic Analysis of Politics // Anthology of Political Thought. In Five Volumes. Volume Two. Foreign Political Thought. Twentieth Century. Moscow: Thought, 1997. P. 630–642.*).

Комаров М. С. Социальная стратификация и социальная структура // Социологические исследования. 1992. № 7. С. 62–72 (*Komarov M. S. Social Stratification and Social Structure // Sociological Studies. 1992. N 7. P. 62–72.*).

Кооиман Я. Общественно-политическое правление // Государственное управление. СПб.: Петрополис, 2001. С. 330–333 (*Koosman J. Social-Political Governance // Public Administration. St. Petersburg: Petropolis, 2001. P. 330–333.*).

Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь Мир, 2003. 784 с. (*Cohen J., Arato A. Civil Society and Political Theory. Moscow: Ves Mir, 2003. 784 p.*).

Павроз А. В. Теория политического плюрализма: сущность, противоречия, альтернативы. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2009. 178 с. (*Pavroz A. V. Theory of Political Pluralism: Essence, Contradictions Alternatives. St. Petersburg: Publishing House of Saint Petersburg State University, 2009. 178 p.*).

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. 287 с. (*Putnam P. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Moscow: Ad Marginem, 1996. 287 p.*).

Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология: в 3 ч. М.: [Б.и.], 1992. 282 с. (*Schwarzenberg R.-J. Political Sociology: In Three Volumes. Volume 2. Moscow: [B. i.], 1992. 282 p.*).

Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995. 539 с. (*Schumpeter J. Capitalism, Socialism, and Democracy. Moscow: Economics, 1995. 539 p.*).

Berry J. The Interest Group Society. New York: Longman, 2009. 228 p.

Harris F. America's Democracy: the Ideal and the Reality. Glenview: Scott Foresman & Co, 1986. 702 p.

Katz R. A Theory of Parties and Electoral Systems. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007. 151 p.

La Palombara J., Weiner M. The Origin and Development of Political Parties // Political Parties and Political Development / ed. by J. La Palombara and M. Weiner. Princeton: Princeton University Press, 1966. P. 3–42.

Petracca M. The Rediscovery of Interest Group Politics // The Politics of Interests: Interest Groups Transformed / ed. by M. Petracca. Boulder: Westview Press, 1992. P. 3–31.

Schattschneider E. Groups versus Political Parties // Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 259. 1948. September. Parties and Politics. P. 17–23.

Sekwat A. Interest Groups // International Encyclopedia of Public Policy and Administration / ed. by J. Shafritz. Vol. 2. Boulder: Westview Press, 1998. P. 1159–1161.

Thomas C. Understanding and Comparing Interest Groups in Western Democracies // Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science / Gen. ed. H. Wiarda. Vol. 2. Western Europe and the United States: Foundations of Comparative Politics. New York: Routledge, 2005. P. 143–166.