

ДОСЫМ САТПАЕВ

# ДЕФОРМАЦИЯ ВЕРТИКАЛИ

ОТ «АНОНИМНЫХ ИМПЕРИЙ» ДО АНТИЛОББИ

«ЧЕРНАЯ ПАПКА» КОММУНИКАЦИОННОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО  
АПГРЕЙДА В КАЗАХСТАНЕ В УСЛОВИЯХ ТРАНЗИТА ВЛАСТИ



ДОСЫМ САТПАЕВТЫҢ ЖЕКЕ ҚОРЫ  
THE PRIVATE FUND OF DOSSYM SATPAYEV



адеби жобасы  
литературный проект  
literature project

16+

Досым Сатпаев

**Деформация вертикали.  
От «анонимных  
империй» до антилобби**

«Автор»

2019

## **Сатпаев Д.**

Деформация вертикали. От «анонимных империй» до антилоббистов / Д. Сатпаев — «Автор», 2019

Любой транзит власти – как комната с большим количеством дверей. Одни двери ведут в пропасть. Другие упираются в тупик. Третьи открывают вход в другое политическое и экономическое измерение. Транзит предполагает большое количество рисков. И не меньшее число возможностей. Но в Казахстане все больше акцент делают на преемственности власти, хотя любой преемник первого президента столкнется с преемственностью большого количества проблем, которые не решались долгие годы. И от того, как эти проблемы будут решаться, зависят стабильность в стране и дальнейшие политические перспективы всех тех, кто придет после Н.Назарбаева. Поэтому данная книга не о преемственности власти. Эта книга о преемственности проблем, многие из которых как мины готовы взорвать страну в любое время. И уже взрываются.

© Сатпаев Д., 2019

© Автор, 2019

## Содержание

ГЛАВА 2. «ОТ КОРРУПЦИИ К ИНФОРМАЦИИ». ЭВОЛЮЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ЛОББИЗМА	35
ГЛАВА 4. ПАРАЛЛЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	64
Конец ознакомительного фрагмента.	93

# Досым Сатпаев

## Деформация вертикали. От «анонимных империй» до антилоббизма

### ПРОЛОГ

В политических системах с искаженными или атрофированными коммуникационными связями между разными ее частями одним из главных врагов общества (как, впрочем, и самого механизма государственного управления) часто является коллективная безответственность номенклатуры на всех ее уровнях, которую модернизировать гораздо сложнее, чем пытаться нейтрализовать отдельных представителей элиты. Даже с точки зрения транзита власти, возникает эффект политического «родового проклятья», когда по наследству передается все тот же неэффективный бюрократический аппарат, который постоянно демонстрирует провалы на многих участках работы. **Ведь любая политическая система, как и головной мозг, состоит из определенного количества коммуникационных «нейронов», предназначенных для передачи, приема и обработки информации. И чем меньше таких «нейронов», тем хуже функционирует политическая система и плохо работает госаппарат, который перестает адекватно реагировать на внешние раздражители и внутренние сбои. Данный феномен можно обозначить как «деформацию вертикали»,** что, возможно, звучит довольно странно по отношению к системе, где долгое время, наоборот, пытались выстраивать жесткую президентскую вертикаль.

Но в данной книге как автору мне было интересно попытаться разобраться в одном из парадоксальных противоречий многих сверхцентрализованных систем, где, чем сильнее идет попытка усилить контроль над системой управления, тем менее она становится управляемой. Ведь в течение тысячелетий, с момента образования первых государств, система управления народными массами была неизменна и проста, так как втискивалась в жесткие рамки «субъектно-объектных» взаимоотношений. Формы могли меняться. И довольно динамично. Но содержание властных отношений столетиями было статично консервативным. Появлялись и исчезали разные посредники в отношениях между властью и обществом, и, в то же время, прямых контактов между двумя измерениями не было, так как эти посредники были больше аффилированы с теми, кто управлял, чем выражали интересы тех, кем управляли. Исключения составляли лишь разного рода революции и политические форс-мажоры, которые могли сделать перезагрузку всей политической системы. Но, рано или поздно, «железный закон олигархии» Роберта Михельса все-таки брал свое. Появлялась новая элита. Возникали иные посредники. И традиционная «схватка бульдогов под ковром» никогда не кончалась. Менялись только «бульдоги», особенно там, где теневые игроки долгое время были намного сильнее, чем публичные институты. Чаще всего при таких системах есть партии, но нет партийной системы. Есть парламент, но нет самостоятельной представительной ветви власти. Есть суды, но нет правового государства.

Но даже при наличии более сильных политических институтов, неформальные группы давления долгое время также были одними из главных участников процесса принятия государственных решений. И в течение долгого времени они использовали лоббизм как один из видов неформальной политической коммуникации для изменения алгоритма действий того или иного социально-политического или экономического актора в пользу инициатора коммуникационной волны. Кстати, некоторые эксперты довольно метко называют их «брокерами власти», для которых коррупция стала одним из важных механизмов перераспределения существующих ресурсов внутри элиты. **Хотя коррупцию также можно отнести к одному из**

**видов неформальной политической коммуникации, которая скрепляет многих теневых игроков вокруг власти посредством круговой поруки. Коррупция ставит свои информационные метки на участниках коррупционной ренты, которые формируют не только свою собственную коммуникационную среду, но также пытаются эту среду как вирус внедрить в процесс принятия решений. Возникает классический принцип: «кормление» в обмен на «лояльность» к вертикали власти.**

В Казахстане процесс принятия решений также долгое время прятался в «черепной коробке» государственного управления. Нередко все это напоминало «черный ящик», который иногда выносили участникам телевизионной интеллектуальной игры: «Что? Где? Когда?» с вопросом: «Что лежит в черном ящике?». Отличие заключается лишь в том, что в игре, рано или поздно, узнают, что было в нем, а у нас «черный ящик» процесса принятия решений (ППР) так и остается закрытым. Но если в основе многих игр лежат честные и понятные всем правилам, которые действуют вне зависимости от того, кто играет и кто считает очки, то в закрытых политических системах правила игры чаще всего делятся на формальные и неформальные (кулуарные). При этом неформальные правила нередко являются более значимыми и устойчивыми, чем формальные, которые могут меняться в зависимости от политической конъюнктуры, а также воли и желания тех, кто эти правила устанавливает опять же нередко для того, чтобы ППР сохраняла за собой статус «черного ящика».

Кстати, в социальных науках дефиниция «черный ящик» обычно больше применялась для того, чтобы понять, как взаимодействуют разные виды систем (в том числе политические) с внешней средой и кто из игроков, чаще всего теневых, доминирует в использовании неформальной политической коммуникации (НПК) в процессе принятия тех или иных решений. Обычно это было основной целью любой лоббистской деятельности, которой в данной книге также будет уделено внимание, учитывая то, что до сих пор вокруг этой формы политической коммуникации существует довольно много стереотипов. **Хотя классическое лобби в открытых политических системах давно уже претерпело интересную эволюцию от «анонимных империй» к инклюзивной коммуникации (антилобби) или, как отмечают западные исследователи, от коррупции к информации.**

Но в этой книге будет также предпринята попытка не только разобраться в том, что представляют собой разные виды неформальной коммуникации. Не менее важно понять, какие трансформации эти коммуникационные каналы претерпели с учетом высокой динамики изменений информационного поля на глобальном, региональном и национальном уровнях. Ведь даже в закрытых политических системах стали возникать проблемы по причине того, что арсенал неформальных политических коммуникаций, каждая из которых пытается найти свою точку давления на теле системы, за последние десятилетия серьезно расширился. И если раньше список неформальных политических коммуникаций был довольно скудным и часто замыкался только на лоббистской деятельности групп давления, действующих внутри системы с расчетом на прямой контакт с носителем власти, то сейчас произошел стремительный рост различных видов коммуникационных каналов, как и акторов, которые пытаются использовать не прямое, а косвенное лоббирование, применяя разные инструменты давления на фоне кризиса института традиционных посредников.

**Этот тренд можно обозначить как «антилобби», так как в отличие от классического лобби, участники этих коммуникационных каналов являются сторонниками публичности и транспарентности в отстаивании своих групповых интересов. Хотя, возможно, также приемлемым будет использовать дефиницию «социальное лоббирование», одним из видов которого являются общественные интернет-петиции. Они являются инструментами «grass roots» (корни травы), под которыми в западной политической науке имеются в виду движения (необязательно институционализированные), организованные гражданами снизу для защиты своих прав. Социальные сети лишь увеличили мобилизацион-**

ный эффект такой деятельности. Более того, интернет-мемы в социальных сетях также являются одним из видов неформальных политических коммуникаций, ведь некоторые из них не только могут повлиять на изменение общественного сознания, но и вызвать целую волну общественной поддержки или порицания, которая способна оказать влияние на изменение политического решения или поведения. Как восклицает по этому поводу автор книги «В стране слепых» Флинн Майкл Фрэнсис устами своих героев: «Понимаете, идеи – это ключи ко всему. Идеи – мы их называем «мемы» – управляют сознательным поведением людей точно так же, как гены управляют их инстинктами... Люди передают его друг другу, как грипп. Но вы никогда не задумывались, кто внедрил его и зачем?»<sup>1</sup>.

При этом любая политика, официальная или теневая, государственная или антигосударственная, всегда будет опираться на свой язык символов, который также стал более разнообразным и сложным. Он сейчас состоит из большого количества речевых, изобразительных, иносказательных и прочих форм. И для каждого языка символов уже существуют и будут создаваться свои, в том числе неформальные, каналы их передачи. В этом заключается основная сложность, так как единого словаря для распознавания этих символов пока нет. По сути, на наших глазах появляется некий аналог знаменитой немецкой шифровальной машины «Энигма», которую еще предстоит взломать для того, чтобы лучше понять окружающий мир формальных и неформальных коммуникаций.

Даже блокчейн как альтернативную коммуникационную среду многие эксперты уже рассматривают не только в качестве вызова для традиционной финансовой системы, но и для классических форм политического управления. «Блокчейн – это всего лишь блокнот, в который участники Сети записывают все операции. Так как один и тот же блокнот с одинаковыми записями находится сразу у всех участников Сети, то подделать старые записи невозможно... Этот «блокнот» не защитит мир от вселенского зла, не решит проблему разрастания пустынь – он всего лишь лишает отдельные группы людей монополии на правду, не дает им корректировать эту правду. Правда на блокчейне доступна всем сразу. Это важнейшая характеристика распределенных сетей, к которым относится и блокчейн... Чиновник теряет главный свой ресурс – манипуляцию информацией и ее свободную интерпретацию в своих интересах»<sup>2</sup>. Хотя это лишь одна из оптимистических версий. Тем более что другие эксперты считают, что уязвимым местом блокчейн-технологий все равно остается человеческий фактор.

Пока же активное подключение все большего количества людей к альтернативным каналам коммуникации в лице тех же социальных сетей, которые, как показывает практика, не только имеют большой мобилизационный потенциал, но также создают благоприятные условия для новых форм манипуляции общественным сознанием. И к наиболее радикальной форме одной из разновидностей неформальных политических коммуникаций можно отнести даже террористические акты, через которые те или иные радикальные группы стараются заявить о себе и своей идеологии, пытаясь повлиять на формирование общественного мнения и на процесс принятия решений.

Все это говорит, что сфера использования неформальных политических коммуникаций существенно расширилась. **Наличие большого количества различных информационных каналов давления делает процесс принятия решений более сложным объектом для исследования, чем считалось раньше.** В какой-то мере неформальные политические коммуникации являются, выражаясь языком некоторых аналитиков, одним из инструментов микрополитики, состоящей из сети индивидов и групп, стремящихся к обладанию различными ресурсами влияния: информационными, силовыми, политическими, финансовыми и т.д. Все

---

<sup>1</sup> Майкл Флинн. «В стране слепых». Изд. «Александр Корженевский» (Москва) – «Русич» (Смоленск), 1995, 32 с. (С. 142).

<sup>2</sup> Как блокчейн лишает чиновников главного актива – власти. 29.09.2017. [https://forbes.kz/process/technologies/kak\\_blokcheyn\\_lishaet\\_chinovnikov\\_glavnogo\\_aktiva\\_vlasti/?utm\\_source=forbes&utm\\_medium=mlt\\_articles&utm\\_campaign=](https://forbes.kz/process/technologies/kak_blokcheyn_lishaet_chinovnikov_glavnogo_aktiva_vlasti/?utm_source=forbes&utm_medium=mlt_articles&utm_campaign=)

это подтверждают тезисы автора книги «Конец власти» Моизеса Наима о том, что человечество вошло в эпоху трех революций: революция множества, революция мобильности и революция ментальности<sup>3</sup>. И эти глобальные тренды, прямо или косвенно, уже влияют на Казахстан.

**Даже обычно консервативный и закостенелый бюрократический аппарат во многих странах мира стоит на пороге очередной революции государственного менеджмента, после которой прежние коммуникационные механизмы как внутри номенклатуры, так и вне ее не будут работать как прежде. Они уже сейчас все чаще стали давать сбой. И кто этого не понимает, тот обрекает любую систему государственного управления на хронические кризисы разных уровней, масштабов и глубины.** Ведь самой сложной задачей для любого государства является не просто очертить свои границы и придумать Конституцию, а заставить власть работать эффективно не только для элиты, но и для всего общества. Если этого не происходит, то верхи и низы начинают жить независимо друг о друга, говоря на разных языках, строя разные планы на будущее и веря в разные идеалы. А это уже мины замедленного действия, которые, рано или поздно, могут взорвать страну изнутри, поставив под угрозу ее суверенитет и независимость.

## **ГЛАВА 1. «АНОНИМНАЯ ИМПЕРИЯ»**

### **1.1. Точка давления**

С момента своего рождения все мы находимся под воздействием довольно сильного атмосферного давления. Но его мы не замечаем, так как это давление не только распределяется равномерно по всему нашему телу, но также уравнивается давлением изнутри тела. В результате возникает тот самый баланс, который делает нашу жизнь на этой планете более комфортной.

**Хотя в человеческом мире есть еще одно явление, которое с момента своего появления также оказывается под давлением разных сторон, имеющих разную степень силы. Имя этому явлению – «ВЛАСТЬ». А то, что оказывает на него давление, нередко именуют лоббизмом,** под которым многие эксперты имеют в виду целенаправленное воздействие на институты политической власти со стороны социальных, политических и экономических акторов, с целью защиты и реализации своих интересов.

Следует отметить, что понятие «лобби» и «лоббизм» вошло в обиход благодаря работникам чернил и пера. Но в рамках политической науки у этого явления есть и другие названия. При этом чаще всего применяют понятие «группы давления» и «заинтересованные группы», которые как активный коммуникативный канал характерны для всех типов политических систем. Разница заключается лишь в степени транспарентности процесса лоббизма и той роли, которую играют субъекты лоббирования в интеракции по линии: «власть – общество».

В открытых политических системах группы давления являются одним из важных коммуникационных каналов для артикуляции и агрегирования различных социальных интересов и передачи политической информации. В закрытых системах это больше теневые акторы, которые являются частью самого государственного аппарата и аффилированного с ним бизнеса, действуя, в основном, на основе конъюнктуры и узкогруппового интереса.

Хотел бы подчеркнуть, что в политической науке проблема группового давления давно уже является одной из актуальных, в связи с увеличением функциональной роли и значимости этих участников политического пространства. «В чем причина?», – наверное, спросит любознательный читатель. Она проста. Это, в первую очередь, связано с усложнением структуры социального организма во многих странах мира, что привело не только к появлению дополнительных точек доступа к органам государственной власти. Также возникли новые инструменты

---

<sup>3</sup> Моизес Наим. Конец власти. От залов заседаний до полей сражений, от церкви до государства, почему управлять сегодня нужно иначе. Перевод с английского Н.Мезина, Ю.Полещук, А.Сагана. – М.: Изд-во АСТ, 2016 – 512 с.

давления, в лице, например, социальных сетей, которые даже сыграли свою (хотя и не самую главную) роль в так называемом «эффекте домино», который, начиная с 2011 года, вызвал смену политических режимов в некоторых арабских странах.

Но проблема роли, места и функциональных характеристик групп давления, а также процесса лоббизма, впервые была исследована именно в западной политической науке, на глазах которой проходил упомянутый выше процесс усложнения социально-политических и экономических связей внутри систем. В результате появилось довольно большое количество серьезных научных работ по данной теме.

В качестве фундамента для становления и развития теории заинтересованных групп можно рассматривать работы Алексиса де Токвиля и Д.Мэдисона, в которых выявлялись причины появления добровольных ассоциаций, имеющих свои частные интересы.

В начале XX века А.Бентли, опираясь на плюралистические идеи, построил теорию заинтересованных групп, рассматривая государственное управление как результат деятельности различных групп. Они конкурируют друг с другом, образуют новые группы, от которых действуют представители для посредничества во взаимоотношениях между властью и обществом. Впоследствии данная теория была дополнена и развита в исследованиях таких западных политологов, как Д.Трумэн, А.Поттер, Р.Салисбург, А.Хейвуд, К.Л.Шлозман, Дж.Т.Тиерни, Дж.С.Элдерсвельд.

Также значительный вклад в исследование взаимосвязи функционального представительства, которое осуществляют группы давления в партийной системе, внесли работы Г.Джордана, М.Дюверже, В.Кейя. Кроме этого, определению коммуникативных функций групп давления как связующего звена между политической системой и внешней средой посвящены работы С.М.Катлипа, Дж.Увайта и Л.Мазура.

В изучении групповой политики и ее специфики в зависимости от типа и способа функционирования политических систем большую роль сыграли работы основателей системного анализа и кибернетической модели циркуляции политической информации Д.Истона, Т.Парсонса и К.Дойча. Не меньший интерес представляет специфика деятельности групп давления в закрытых и переходных политических системах с точки зрения корпоративизма. Об этом довольно подробно писали В.Корнаи, М.Макфоул, Ф.Шмиттер, Г.Сиглетон, М.Тернер. Конечно, не обошлось и без полиархической концепции Р.Даля.

Как ни парадоксально это звучит, но даже в Советском Союзе появлялись интересные и серьезные работы советских авторов В.И.Борисюка, Н.Г.Зяблюка, А.А.Кокошина, В.А.Савельева и др., которые, конечно, были посвящены не анализу групп давления внутри политического руководства СССР, а делали акцент на изучение американского лоббизма. Это немного напоминало старый советский анекдот, где встречаются американские и советские журналисты, между которыми разгорелся спор, какая система, советская или американская, является более демократичной. Американец говорит: «Я в любой момент могу выйти к Белому дому и крикнуть, что президент США – «дурак». Но мне за это ничего не будет». «Подумаешь, – отвечает советский журналист, – я тоже могу выйти на Красную площадь, подойти к Кремлю и крикнуть, что президент США «дурак», и мне за это тоже ничего не будет».

Что касается постсоветской политической науки, то проблема изучения лоббирования определенных интересов как явления политической жизни постсоветских государств все больше привлекает интерес не только политологов, но также журналистов, бизнесменов, представителей государственного истеблишмента (которые нередко сами являются субъектами и объектами лоббистской деятельности).

Но есть одна большая проблема, которую можно назвать «синдромом мавзолея». Ее суть состоит в том, что специфика изучения деятельности групп давления, как в политической системе Казахстана, так и в других постсоветских государствах, заключается в закрытости процесса лоббирования от посторонних взглядов. Это, конечно, значительно затрудняет анализ

деятельности лоббирующих групп, действующих, в основном, в атмосфере негласности и секретности. Хотя, рано или поздно, «скелеты из шкафов» все-таки вываливаются. И, как ни странно, это является не столько результатом повышения прозрачности самой политической системы, а сколько усилением внутриэлитных конфликтов. Как говорят биологи, если на ограниченном жизненном пространстве увеличивается количество конкурирующих за кормовую базу и жизненное пространство одинаковых биологических видов, то между ними усиливается борьба за выживание.

Несмотря на специфику этой темы, в постсоветский период вышло немало интересных научных работ, посвященных изучению лоббистской деятельности не только в западных политических системах, но также в тоталитарном, посттоталитарном советском и транзитном постсоветском периодах. Среди авторов этих работ следует выделить М.С.Машана, С.П.Перегудова, Ж.А.Жансугурову, М.Иваняна, В.Клименко, А.С.Косопкина, А.К.Тулугулова, А.Малька, А.Блохина, В.Верещагина, А.Ж.Шоманова, М.Малютина, Б.М.Пугачева, Н.Сахарова и др.

Таким образом, изучение групп давления как одних из активных и важных акторов любой политической системы, а также процесса лоббизма, являющегося довольно распространенной формой артикуляции и агрегирования социальных и узкопартикулярных интересов, вносит значительный вклад в понимание коммуникационных связей как внутри власти, так и в ее отношениях с внешней средой.

При этом понятия «заинтересованная группа», «группа давления», «лобби», «организованные интересы», часто используются не только для конкретизации этого явления политической жизни, но и в общем контексте изучения политических процессов в различных политических системах. Такой интерес к данному субъекту политической жизни был вызван желанием и прикладной потребностью политологов выявить основные элементы механизма функционирования политической системы в рамках интеракции и политического взаимодействия различных ее частей.

К середине XX века, когда группы давления прошли новый этап организационного и идеологического конституирования, их роль во взаимодействии «власть-общество» сильно возросла. Это было связано с тем, что усложнение социального организма, характеризующегося появлением множества новых социально-профессиональных групп, имеющих свои интересы и требования, развитие информационных технологий, позволяющих облегчить доступ этих групп к государственным институтам, а также падение эффективности традиционных каналов социальной коммуникации и взаимодействия с властью, связанной, например, со снижением популярности политических партий, привело к тому, что различные группы давления заполнили вакуум социального представительства и, тем самым, стали играть важную роль в процессе принятия и реализации политических решений.

Но возведение групп давления в ранг объекта исследований в политической науке произошло еще задолго до социальной и правовой институционализации этого элемента политической системы. Что касается понятия «лобби», которое нередко ошибочно используют как синоним понятия «группы давления», то оно имело гораздо более глубокие исторические корни, чем то содержание, которое впоследствии в него было включено.

Этимология слова «лобби» первоначально не несла на себе политического оттенка, а имела скорее утилитарно-обиходный характер. В середине XVI века понятие «лобби», которое пришло в английский язык из средневековой латыни, «... использовалось для обозначения проходов или крытых галерей в монастыре, а в 40-х годах следующего столетия так назывался вестибюль и два коридора в здании палаты общин британского парламента, куда депутаты уходили голосовать и где они могли по случаю встречаться с другими людьми...»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Политические институты США: история и современность. Под ред. В.И.Борисюка. М.: Наука, 1988. – 272 с. (С. 10

Но политическое значение это слово приобрело не в Великобритании, где практика давления и прямого подкупа политиков считалась предвзвешенной, а в Соединенных Штатах Америки два века спустя. «Именно здесь термин «лобби» вошел в политическую жизнь США в начале XIX века и согласно некоторым источникам в форме «лобби-агент» он впервые письменно зафиксирован в 1829 г. ... в городе Олбани. Перекочевав затем в национальную столицу, и укороченный журналистами до его нынешнего вида, слово «лоббист» уже в начале 30-х г. XIX в. приобрело широкое хождение в Вашингтоне»<sup>5</sup>. Хотя до сих пор идут споры по поводу места и времени появления понятия «лобби». Например, существует точка зрения, что «...в 1808 году слово «лобби» было впервые зафиксировано в протоколах Конгресса США десятого созыва... в некоторых зарубежных источниках распространение термина «лобби» связывают с вестибюлем гостиницы «Виллард» (Willard InterContinental Washington) в Вашингтоне. В этой гостинице останавливались приехавшие на сессию парламентарии на рубеже 18-19-го веков. Именно в вестибюле этой гостиницы лоббисты могли донести свое мнение по поводу принятия того или иного закона»<sup>6</sup>.

Найдя благоприятные социально-политические, экономические и культурно-идеологические условия в Америке, лоббизм как форма представительства социальных интересов различных заинтересованных групп приобрел широкое распространение и стал существенной составляющей американской политической системы. Об этом в своей работе «Демократия в Америке» отмечал еще Алексис де Токвиль, который писал: «Наибольшее распространение получили различные ассоциации, и этот мощный инструмент действия применялся в Америке для различных целей гораздо больше, чем где-нибудь еще в мире... существует много таких организаций, чье существование и рост напрямую связан с инициативой отдельных индивидов»<sup>7</sup>.

Одна из попыток объяснить закономерность существования многочисленных заинтересованных групп и специфику американского общества, которые характеризовались значительной степенью гетерогенности и децентрализации конституционной системы, опиралась на идеи, ставшие основанием для будущего становления плюралистической теории демократии, квинтэссенция которой заключалась в дисперсии политической власти среди большого количества политических участников. Д. Мэдисон, являвшийся одним из авторов американского основного закона, в своих знаменитых «Письмах федералиста» указывал на то, что наличие большого количества заинтересованных групп в обществе дает гарантию того, что ни одна из этих групп не обретет статус доминирующей и не станет диктовать свою волю всем остальным.

В основе возникновения фракций, именно так определялись им заинтересованные группы, Д.Мэдисон закладывал проблему неравенства в распределении собственности, что является движущей силой социальной активности в благоприятных социально-политических условиях. В десятом номере «Федералиста» он указывал: «...наиболее общим и долговечным источником фракций является различное и неравное распределение собственности. Те, кто владеет собственностью, и те, кто ее не имеет, всегда образовывали в обществе разные интересы...»<sup>8</sup>. Интересно отметить, что намного позже, уже в XX веке, социолог, политолог и философ Иммануэль Валлерстайн увидел в этом два фундаментальных противоречия капиталистической системы, среди которых нас больше интересует второе противоречие, суть которого состоит в том, что «... всякий раз, когда владельцы привилегий пытаются ассимилировать

232-233).

<sup>5</sup> Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1976. – 206 с. (С.3).

<sup>6</sup> Профессиональный словарь лоббистской деятельности. Составитель к.п.н. П.А. Толстых. [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=1](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1)

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville. Democracy in America. – N.Y.: HarperPerennial, 1969. P. 89.

<sup>8</sup> The Federalist papers. N.Y.: Macmillan Publishing Co., Inc., 1961. P.79.

оппозиционное движение, подключив его представителей к получению небольшой части привилегий, они, несомненно, в краткосрочной перспективе устраняют оппонентов; но они также поднимают ставку для следующего оппозиционного движения, возникающего в ходе следующего кризиса микроэкономики»<sup>9</sup>.

Если вернуться к Д.Мэдисону, то появление множества групп со своими интересами он объяснял не только объективными факторами внешней социально-политической и экономической среды, но и факторами субъективного характера. Как отмечал Д.Мэдисон, «...скрытые причины образования фракций кроются в самом естестве человека»<sup>10</sup>, что можно было объяснить влиянием принципов индивидуализма и идей атомизации личности, которые были заложены в идеологию американского либерализма. Кстати, чуть позже, в области экономической теории похожую мысль высказал Адам Смит, который в своей работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» заявил о том, что разделение труда в капиталистической системе также является следствием «...определенной особенности человеческого естества...»<sup>11</sup>.

В любом случае, заявления Д.Мэдисона нанесли удар по одному из направлений политической мысли, к представителям которого можно отнести таких философов, как Платон, Томас Гоббс и Жан-Жак Руссо, которые настаивали «...на необходимости устранить все «частные» влияния на процесс принятия решений»<sup>12</sup>, считая их противоречащими основным принципам демократии, под которой подразумевалась идущая от античности идея всеобщего участия граждан в принятии общественно важных решений. Но, несмотря на категоричность в отстаивании идеалов общего блага и желания избежать конфликта групповых интересов, нельзя было не признавать сам факт существования таких интересов. «Как признавал еще Аристотель, и как столетия спустя было обосновано в концепции *vivere civile*, выдвинутой итальянскими гуманистами, граждане должны быть членами различных ассоциаций со своими специфическими целями...»<sup>13</sup>. Даже Жан-Жак Руссо, рассматривая различные ассоциации с точки зрения их угрозы общественному интересу, относил их к разряду неизбежных социальных явлений, считая, что все политические сообщества дробятся на более меньшие сообщества, каждое из которых имеет свои интересы.

**Заслуга Д.Мэдисона состояла не только в том, что он вывел проблему функционирования заинтересованных групп, участвующих в процессе лоббирования, на новый уровень их теоретического осмысления, но и в том, что благодаря ему в политической теории произошел переход от классического (имеющего значительные черты античности) понимания демократии как правления народа, то есть большинства, к культуре «всеобщего блага» и суверенности государства, к идее актуализации роли заинтересованного меньшинства и необходимости защиты его интересов.** Кроме этого, плюралистическая теория демократии отказалась от традиционной идеи прямого участия всех граждан в политическом процессе, который стал рассматриваться не как взаимодействие отдельных членов общества, а как интеракция различных групп и их интересов. Именно поэтому многие американские политологи считают Д. Мэдисона первым теоретиком групп давления, который создал фундамент для появления теории заинтересованных групп.

Д. Мэдисон заложил лишь первый кирпичик в основу плюралистической теории демократии, и дальнейшее ее развитие было напрямую связано с теми социальными процессами,

<sup>9</sup> Иммануэль Валлерстайн. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Пер. с англ. П.М.Кудюкина. Под общей ред. Б.Ю.Кагарлицкой – СПб.: Университетская книга, 2001. – 416с. (С.56-57).

<sup>10</sup> Джеймс Уилсон. Американское правительство. – М.: Прогресс, 1995. – 345 с. (С.189).

<sup>11</sup> Адам Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т.1, кн.1-III.М.: Наука, 1992, С.128.

<sup>12</sup> Голосов Г.В. Сравнительная политология. – Новосибирск: Изд. НГУ, 1995. – 206с. (С.95).

<sup>13</sup> Даль Р.А. Полиархия, плюрализм и пространство // Антология мировой политической мысли. В 5 т. 2т. – М.: Мысль, 1997. – 830с. (С.620).

которые проходили в западных политических системах на пороге и в течение всего XX века. Эти процессы характеризовались вовлечением в политику огромных масс, расширением всеобщего избирательного права, а также с появлением субкультур, носителями которых были новые электоральные и социальные группы, имеющие свои, часто партикулярные интересы, что привело к усложнению всего социального организма и увеличения динамичности политического процесса.

К числу одного из первых исследователей и теоретиков плюралистической теории демократии, без всякого сомнения, можно отнести А. Бентли, который является родоначальником теории заинтересованных групп, ставшей отправной точкой в изучении политического процесса через призму групповой активности и столкновения групповых интересов. Если раньше частные «...интересы очень долго оставались наиболее аморфными, неупорядоченными и, нередко, эфемерными, а давняя традиция воспринимать их исключительно в негативном свете сохранялась достаточно долго...»<sup>14</sup>, то в своей известной работе «Процесс осуществления правительственной власти: изучение общественных давлений» (1908), А. Бентли объединил интерес как движущую силу и группу, как ее выразителя, которая образуется людьми на основе общности их интересов. Создание таких групп обусловлено желанием и потребностью представить свой интерес институтам публичной власти посредством оказания на них давления. Он исходил из того, что «...все явления государственного управления есть результат деятельности групп, давящих друг на друга и образующих новые группы и групповых представителей ... для посредничества в общественном соглашении»<sup>15</sup>. Отсюда он делал вывод, что для серьезного научного анализа государственного управления необходимо опираться не на голые теоретические рассуждения, а на эмпирическое наблюдение результатов взаимодействия различных групп. Тем самым **А. Бентли рассматривал политический процесс как борьбу различных групповых интересов, в которой каждая группа действует в своих интересах и не пытается достичь высокой общественной цели, как, например, достижение наибольших благ для наибольшего количества людей. В свою очередь, это способствует возникновению конфликтов, вызванных столкновениями различных интересов, что нашло теоретическое оформление в парадигме конфликта, которая доминировала в политической науке и легла в основу теории заинтересованных групп.** При этом А. Бентли указывал на наличие неравенства между различными заинтересованными группами в степени функционального представительства социальных интересов. А. Бентли считал, что во взаимодействии заинтересованных групп «...доминирует обычно сильная группа или совокупность групп. Они же подчиняют своему влиянию и заставляют повиноваться более слабые группы...»<sup>16</sup>. Именно поэтому одной из главных целей государства, по его мнению, являются достижения не только консенсуса и примирения между сталкивающимися группами, но и создание условий для вовлечения в политический процесс новых групповых интересов. Это, впрочем, не давало возможности государству сильно влиять на процесс группового взаимодействия и борьбы. А. Бентли полагал, что «...более могущественным группам удастся навязывать правительству, законодательным и судебным властям наиболее благоприятные для них схемы и модели поведения. Слабые же группы оказываются всегда в проигрыше...»<sup>17</sup>.

Стоит отметить, что подобное утверждение имеет некоторые расхождения с идеей Д. Мэдисона о том, что в процессе борьбы различные заинтересованные группы нейтрализуют друг друга, исключая появление одного центра неформальной власти. Этот вывод расходился и с мнением других сторонников плюралистической теории демократии, таких как Эрнст Бекер,

<sup>14</sup> Ильин М.В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. – М.: Российская Политическая Энциклопедия, 1997. – 432с. (С.130).

<sup>15</sup> Bentley A. The process of government. – Cambridge (Mass), 1967. P. 87.

<sup>16</sup> Казахстанская политологическая энциклопедия. – Алматы: Институт развития Казахстана, 1998. – 447с. (С.37).

<sup>17</sup> Мигранян А. История теории демократии // Лекции по политологии. – Таллинн: Панор-Пресс, 1991. – 123с. (С.51).

Отто Гьерке, Леон Дьюгит, Джон Фиггис, Гарольд Ласки, которые «... утверждали, что следовало бы рассматривать общество как организацию равных и сотрудничающих групп – церквей, профессиональных ассоциаций, профсоюзов, местных общин, а также государства. Эти составные группы имеют свою собственную легитимность, которую не следует ставить вне государства»<sup>18</sup>. Но А.Бентли пошел еще дальше, фактически ослабляя государственную власть перед феноменом заинтересованной группы и рассматривая общественную политику как продукт свободной игры групповых давлений. Такая минимизация влияния институциональной власти на политический процесс, где превалировало ничем не ограниченное соперничество различных групп интересов, было вполне естественно для А.Бентли. Здесь он, скорее всего, исходил из американской исторической практики, где создание добровольных ассоциаций имело глубокую историческую традицию, а роль государственных институтов с момента освоения континента долгое время была незначительна по причине большой степени диффузии политической власти в рамках американского федерализма. В то же время «А.Бентли призывал уделять первостепенное внимание изучению тех институтов и звеньев государственного управления, которые имеют дело с формальным принятием решений и принуждением – законодательных, исполнительных и судебно-административных органов, так как они наиболее доступны для наблюдения»<sup>19</sup>.

Заслуга А.Бентли заключалась в том, что он один из первых нашел более узкий эмпирический субъект интереса и политического процесса, заставив тем самым теорию получать импульсы непосредственно из политической жизни. **Исследования А. Бентли были одним из первых шагов в сторону от традиционалистского или нормативно-юридического подхода в анализе политической жизни, который опирался на исторический, юридический и институциональные методы. Тем самым было предложено рассматривать политический процесс в динамике и во взаимодействии, не игнорируя неформальные, но влиятельные политические институты, функционирующие в социальном пространстве.**

Идеи А.Бентли, противоречащие сложившемуся институционально-нормативному подходу, первоначально не нашли поддержки у современников, а получили дальнейшее развитие гораздо позже в трудах Д. Трумэна, Г. Алмонда, Р. Даля, М. Олсона, Н. Полсби, Г. Ласки, М. Дюверже и других. Являясь сторонниками плюралистической демократии, они исходили из того, что взаимодействуя и сдерживая друг друга, многочисленные группы интересов делают демократию более эффективной.

При этом большое влияние на теорию групповой политики, особенно в послевоенный период, оказал бихевиористский подход, который одним из главных объектов своего изучения рассматривал политическое поведение групп и личностей, не стремясь анализировать все общество в целом. Хотя первые черты поведенческого подхода были уже представлены в исследованиях А.Бентли, бихевиоризм 50-60-х годов еще больше приблизил теорию групповой политики к насущным потребностям политической реальности, сделав уклон в сторону прикладной эмпирики. Это выразилось в применении в изучении группового поведения принципа верификации собранных эмпирических данных и квантификации полученного материала на основе методов точных наук.

В этот период также произошел переход от парадигмы конфликтов, на которую опирался А.Бентли, к плюралистически-консенсуальной модели, которая не абсолютизировала конфликт между группами как аксиому политического процесса, а признавала также наличие потенциала к консенсусу между различными заинтересованными группами. Данная модель

---

<sup>18</sup> Gabriel A. Almond. A Discipline Divided. Schools and sects in political science. – USA: Sage Publications, 1990. – 348p (P.82).

<sup>19</sup> Машанов М.С. Политический плюрализм в переходном обществе: Дис. ...канд. полит. наук. – Алматы, 1996. С. 25.

была представлена в трудах Херринга, Трумэна и других политологов в период, когда увеличивалась роль государства и наблюдалась институционализация новых социальных групп, имеющих свои специфические интересы в лице профсоюзов и других социальных движений. Это требовало от государства более адекватного отношения к социальным требованиям и поддержке, не доводя общественную активность до состояния потери властной легитимности. Плюрализм рассматривался здесь как относительно открытая система, в которой все заинтересованные группы имеют доступ к политическому процессу. Для Д. Трумэна как одного из теоретика плюрализма «...политика есть функция отношений заинтересованных групп, а государство выполняет роль «честного маклера». Причем заинтересованные группы стремятся повлиять на государственный механизм как группы давления»<sup>20</sup>.

**Но вряд ли с этим тезисом о примирительной, беспристрастной роли государства во взаимоотношениях с заинтересованными группами можно согласиться. Реальная политическая практика, в том числе и в Казахстане, указывает на наличие не просто мощных групп давления, а на существование неформальных патрон-клиентских отношений между ними и государственными органами. В некоторых странах такая форма взаимодействия обрела форму корпоративизма, о котором мы еще поговорим в последующих главах этой книги.**

«Следуя за А.Бентли, Дэвид Трумэн... определяет политический процесс, прежде всего, как процесс групповой конкуренции за власть над распределением ресурсов, а само общество, по Трумэну, представляет собой множественность групп, взаимодействующих друг с другом, причем различные социальные институты лишь отражают эту групповую конкуренцию»<sup>21</sup>. Продолжая развивать положения А.Бентли, Д.Трумэн ставит государство в зависимость от деятельности конкурирующих групп, качество и интенсивность взаимодействия которых оказывают влияние на равновесие и стабильность всей системы. При этом само государство, обладающее авторитарным правом на распределение ресурсов, представляет собой основной объект внимания со стороны заинтересованных групп, которые имеют намерение подключиться к распределительному процессу и процессу принятия политических решений.

Значительный вклад в разработку теории заинтересованных групп внес другой американский политолог Р.Даль, который вместе с Ч.Линдбломом вывел понятие «полиархия» как существенную характеристику «крупномасштабной демократии». Рассматривая «полиархию» в качестве диффузии политической власти среди множества политических участников для осуществления высокой степени контроля над государственной властью и как необходимость демократического процесса, Р.Даль отводил высокую роль в этом процессе институтам полиархии, которые создавали условия для правовой институционализации независимых и разнообразных организаций и ассоциаций. Как писал Р.Даль в своей работе «Полиархия, плюрализм и пространство»: «...существование относительно автономных политических организаций необходимо для практики крупномасштабной демократии... то, что они желательны и возможны, делают их существование неизбежным»<sup>22</sup>. **В то же время, Р.Даль указывал на возможную опасность неравенства между заинтересованными группами в процессе артикулирования интересов, что, в свою очередь, приводит к доминированию краткосрочных выгод небольшого, но хорошо организованного меньшинства, более лояльного к власти, чем другие.**

Близким по значению с полиархическими воззрениями Р.Даля является и утверждение В.Парето о наличии «социальной гетерогенности». «...Парето исходит из того, что фунда-

<sup>20</sup> Ашин Г.К. Основы элитологии. – Алматы, 1996. – 232с. (С.155).

<sup>21</sup> Машанов М.С. Политический плюрализм в переходном обществе: Дис... канд. полит. наук. – Алматы, 1996. С. 26.

<sup>22</sup> Даль Р.А. Полиархия, плюрализм и пространство // Антология мировой политической мысли. В 5 т. 2т. – М.: Мысль, 1997. С.622

ментальным социальным законом является закон «социальной гетерогенности», внутренней дифференцированности, сердцевиной которого является противопоставление массы управляемых индивидов небольшому числу управляющих, которых он и называет элитой. Социальная система, по Парето, стремится к равновесию, причем это равновесие не статичное, а динамичное, и динамика социальной структуры инициируется и даже детерминируется элитой – правящим меньшинством»<sup>23</sup>. В свою очередь, в отличие от Р.Даля, элитолог в лице Г.Моска вообще отрицал возможность существования демократии в чистом виде. «Поскольку управление общественными делами всегда «находится в руках меньшинства влиятельных людей», с которыми сознательно или бессознательно считается большинство, Г.Моска ставит под сомнение сам термин «демократия». «То, что Аристотель называл демократией, было просто-напросто «аристократией для довольно большого числа членов общества». Г.Моска считает демократию камуфляжем той же власти меньшинства, плутократической демократией»<sup>24</sup>.

В послевоенный период, характеризующегося усложнением социальной организации и появлением многочисленных заинтересованных групп в политической науке, стали уделять больше внимания не просто функциональным особенностям группового поведения и давления, а конкретному изучению их носителей, на основе того научного инструментария и аппарата, который разработал А. Бентли.

Как отмечал основатель теории заинтересованных групп: «В нашу задачу не входит анализировать все группы, функционирующие в сфере социальной жизни. Мы концентрируем наше внимание на политическом процессе, и именно политические группы будут находиться в фокусе нашего рассмотрения»<sup>25</sup>. Такой же точки зрения придерживались и его последователи в лице Д.Трумэна, С.Верба, Е.Дюркгейма и других, которые делали акцент именно на политическом аспекте групповой активности. Но А. Бентли не уделял большого внимания конкретизации в определении терминологических характеристик понятий «заинтересованная группа», «группа интересов», «группа давления», «лобби», что, впрочем, не являлось его главной целью, так как, в первую очередь, он рассматривал групповую интеракцию в качестве источника динамизма политического процесса, а задачу политической науки определял как нахождение механизма сведения к общему знаменателю разнообразных интересов.

Более четкое разграничение этих дефиниций попытался произвести Д.Трумэн, который внес в «групповую теорию политики» социологическое измерение, проведя разделительную линию между заинтересованной группой как определенным социальным субстратом и группой давления, как ее политическим выражением. **Согласно терминологии Д. Трумэна, можно выделить три понятия, определяющих эволюцию заинтересованной группы: потенциально организованная группа, политически организованная группа и потенциально политически организованная группа.** С точки зрения Д. Трумэна, потенциальной группой является такая группа, которая еще организационно не институционализировалась, но имеет необходимый потенциал для этого, способный реализоваться при необходимых условиях. В случае возникновения этих условий данный потенциал может вылиться в создание организаций двух типов: коллективную (или неколлективную) организованную группу и политическую (коллективную) организованную группу. Разница между ними заключается в том, что первый тип группы ставит участие в политике на периферию своих жизненных интересов до тех пор, пока эти интересы не начнут ущемляться или игнорироваться (*Прим. авт.:* события последних лет в Казахстане хорошо показали появление именно таких групп как реакцию на те или иные государственные решения). Данный тип групп можно определить как «заин-

<sup>23</sup> Ашин Г. Курс истории элитологии. [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Aschin/03.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Aschin/03.php)

<sup>24</sup> Ашин Г. Курс истории элитологии. [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Aschin/03.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Aschin/03.php)

<sup>25</sup> Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения. – М., 1997. - №1. С. 92.

тересованную группу», которая, в свою очередь, является потенциально политизированной. Вторая категория – политически организованная группа, по мнению Д. Трумэна, имеет статус группы давления, так как она функционирует только в политической сфере и ее основная цель заключается в оказании влияния на государственную политику. К таким группам Д. Трумэн относил и политические партии, что дало толчок к оживленной дискуссии в среде политологов по поводу проведения более ясных границ между понятиями «заинтересованная группа», «группа давления» и «лобби», а также другими социально-политическими образованиями, в том числе и партиями. Также возник спор касательно определения «...влияния заинтересованных групп на политический процесс и институционализацию системы...»<sup>26</sup>.

На сегодняшний день существует множество определений данных дефиниций, что объясняется наличием большого количества подходов и методов изучения этих явлений политической жизни. Но, несмотря на это, можно выделить несколько общепринятых определений, которые в достаточной степени помогут раскрыть основное содержание этих неформальных институтов.

Как уже было указано выше, термин «лобби» имеет широкое хождение скорее в журналистских кругах. Что касается политической науки, то здесь больше используется определение «группа давления» или «группа интереса». Тем самым можно сказать, что в большинстве случаев понятия: «лобби», «группа давления», «группы интересов», «группы влияния» многими политологами рассматриваются как слова-синонимы. Хотя нередко происходит использование термина «лобби» в политической науке в более узком понимании как агента или специализированную лоббистскую организацию, которая создается или нанимается группой давления для более эффективного оказания влияния на процесс принятия политических решений.

На основе анализа наиболее типичных подходов к пониманию групп давления можно выделить определение «групп давления», выдвинутое французским социологом Р.-Ж. Шварценбергом, который понимал их как «...организации, созданные для защиты интересов и оказания давления на общественные власти с целью добиться от них принятия таких решений, которые соответствуют их интересам»<sup>27</sup>.

**Таким образом, группа давления, или лобби, является достаточно узкой организацией, которая создается, часто в составе другой организации, специально для оказания воздействия на институты политической власти. Основу «группы давления» обычно составляет та или иная заинтересованная группа, которая использует лобби как инструмент в своей деятельности, направленной на выражение и продвижение своих интересов.**

В свою очередь, к «заинтересованным группам» можно отнести такую добровольную организованную группу индивидов или ассоциацию, члены которой разделяют некоторые общие цели и одной из своих целей могут иметь задачу оказания влияния на государственную политику. Большое сходство с таким пониманием «заинтересованной группы» имеет определение, данное А. Алмондом и Г. Пауэллом «группе интересов», под которым они понимали «...группу людей, объединенных особыми связями взаимной заинтересованности или выгоды и в определенной мере осознающих это»<sup>28</sup>.

Большинство политологов также связывают деятельность «заинтересованной группы» с попытками воздействовать на политику государственных органов. Но такой подход создавал основу для довольно оживленных дискуссий по поводу проведения границы между «группой давления» и «заинтересованной группой». Многие исследователи лоббизма задавались

<sup>26</sup> Eldersveld J. S. Interest Group Theory // The American Political System: Notes and Readings. – USA: Georgetown. Ontario, 1971. P. 109.

<sup>27</sup> Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология / Пер.с француз. В 3 ч. 3 ч. – М.: Б.и., 1992. – 157 с. (С.87).

<sup>28</sup> Иванов В.И., Матвиенко В.Я., Патрушев В.И., Молодых И.В. Технология политической власти. Зарубежный опыт. -Киев: Вища Школа, 1994.– 263с. (С.115).

вопросом: «Можно ли все заинтересованные группы считать группами давления или же между ними существует какая-либо разница?». Большая часть политологов исходила из того, что грань, которая отделяет заинтересованные группы, не являющиеся «группами давления», от тех, которые выступают в качестве таковых, трудно различима. В свою очередь, американский исследователь лоббизма В. Грант проводил различие между первичными и вторичными «заинтересованными группами». К первым он относил те из них, которые создаются исключительно только для оказания политического давления и, следовательно, являются группами давления. Вторичные группы лишь время от времени, в зависимости от сложившейся обстановки, включаются в политический процесс, в остальное же время они заняты неполитической деятельностью. То есть, эти группы имеют потенциал для политической деятельности, хотя по своей направленности они скорее могут быть неполитическими. Здесь есть схожие черты с уже упомянутой теорией Д. Трумэна о коллективной (или неколлективной) организованной группе и политической (коллективной) организованной группе. Кроме этого, стоит отметить, что теория «первичных» и «вторичных» групп также имеет большое сходство с рассуждениями известного французского политолога М. Дюверже, который «... провел четкую грань внутри самих групп давления, подразделив их на те, для которых взаимодействие с государством является их единственной функцией, и те, для которых такое взаимодействие является лишь частью их активности»<sup>29</sup>.

**Таким образом, можно сказать, что «заинтересованная группа» и «группа давления» не есть синонимы, так как любая «группа давления» априори является «заинтересованной группой», но не каждая «заинтересованная группа» может быть «группой давления».**

Само по себе заинтересованная группа – это потенциальная группа давления. Реальной она становится тогда, когда прибегает к соответствующим действиям. Следовательно, группа давления – это заинтересованная группа, осуществляющая давление на органы государственной власти с целью законодательного и административного обеспечения своих интересов. Исходя из этого, можно сказать, что определение группы давления включает три взаимосвязанных элемента: существование организованной группы, защиту интересов и осуществление давления. Последний элемент традиционно характеризуется как процесс лоббирования, под которым принято понимать «...деятельность агентов специальных интересов, которые оказывают давление на институты публичной власти»<sup>30</sup>.

В «Public relations» (PR) и «Government relations» (GR) процесс лоббирования часто рассматривается как необходимая составляющая в функционировании компании или организации, которая желает не только достичь своих интересов, используя структуры власти, но также иметь значительный запас влияния. Так, например, в рамках американского «Public relations» лоббирование определяется как «...специализированная часть «Public relations», которая строит и поддерживает отношения с правительством, в первую очередь, для влияния на законодательство и применение законов»<sup>31</sup>.

Следует отметить, что частично такие же функции выполняет и GR (Government relations). **Но лоббизм и GR это немного разные фрукты, которые висят на одном дереве под названием «коммуникационный менеджмент». На этом дереве висят еще такие «фрукты», как: «Public Affairs», «Public policy», «Advocacy» и «Public relation». Граница между ними, конечно, прозрачная, так как все они напрямую связаны с выстраиванием эффективной коммуникационной среды между властью и обще-**

<sup>29</sup> Перегудов С.П. Группы давления и корпоративизм: категориальные аспекты проблемы // На путях политической трансформации: политические партии и политические элиты постсоветского периода // Материалы семинара. Новые элиты и политические институты в СНГ. (Новгород, 25-30 января 1996 г.). Ч. I. Вып. 8. – М.: Транспечать, 1997. С. 87.

<sup>30</sup> Encyclopedia Britanica. In 30 volumes. Volume VI. – USA: The university of Chicago, 1979. – 1026p. (P.287).

<sup>31</sup> Cutlip S.M. Effective Public Relations // Englewood Cliffs, Berkeley: University of California Press, 1994. P.17.

**ством, бизнесом и обществом, властью и бизнесом и т.д. Конечно, лоббизм более узкое понятие, которое включает в себя как теневую, так и публичную сторону работы с государственными структурами.** Вся интеракция (взаимодействие) проходит по линии: «лоббист – институты политической власти». И чем больше роль государства в жизни общества, тем большую активность проявляют лоббисты, которые, в отличие от специалистов по PR или GR, могут работать в любых политических системах, в том числе в авторитарных. В других коммуникационных моделях количество участников и направлений коммуникаций гораздо больше. Проще говоря, если речь идет о влиянии на процесс принятия тех или иных политических решений, то GR-специалисту иногда лучше нанять профессионального лоббиста. Кстати, по прогнозам журнала «Forbes» профессии GR-менеджера будут входить в Топ-10 главных профессий в 2011-2020 годах. «Экономисты сходятся во мнении, что последствия кризиса будут преодолеваются многие годы. Значит, роль государства в экономике будет высокой. Компаниям понадобятся люди, которые будут общаться с чиновниками и выбивать преференции»<sup>32</sup>. Но если необходима общественная поддержка в деятельности компании, то поможет PR или «Public Affairs». В случае, когда необходимо продвинуть интересы через любые другие, не связанные с властью структуры, то тогда включаются механизмы «Advocacy». Но опять же это более характерно для конкурентных экономических и политических систем. При этом даже один из либеральных американских магнатов, который причисляет себя к сторонникам демократической партии США, глава холдинговой компании «Berkshire Hathaway» Уоррен Баффет в 2016 году признал, что вопрос о более справедливом распределении доходов и о ликвидации растущего разрыва между богатыми и бедными в Штатах превратит Конгресс в поле битвы, где деньги и голоса будут оружием, а лоббизм останется быстрорастущей отраслью.

**Если снова вернуться к теоретическим спорам по поводу дефиниций, то выстраивается следующая цепочка: заинтересованная группа – группа давления – лоббистская организация. При этом заинтересованная группа может состоять из одной компании, организации или фирмы. Или же в нее могут входить несколько родственных структур, имеющих одну цель.** В большинстве случаев такие ассоциации создаются с одной целью, а именно: для оказания целенаправленного и скоординированного давления на институты власти, то есть это явный признак группы давления. Что касается одной фирмы или организации, то эта деятельность не является ее главной задачей, а используется лишь в особых, «крайних случаях». В частности, британский политолог Г. Джордан предлагает определять такие группы интересов не как группы давления, а как субъекты политики, которые являются подкатегорией понятия «субъекты давления», к которым относятся и группы давления. При этом, как он указывает впоследствии, «...наиболее мощные группы в политическом процессе – это те, что не базируются на индивидуальном членстве»<sup>33</sup>.

Другие политологи как, например, Шлозман и Тьерни, предлагают использовать вместо дефиниции «группа давления» более точное, по их мнению, понятие «организованные интересы»<sup>34</sup>. Схожую позицию занимает Р. Салисбур, когда определяет «организованную ассоциацию»<sup>35</sup>, и А.Поттер, который вводит категорию «организованная группа»<sup>36</sup>. В данном случае такая взаимозамена понятий, как мне кажется, не несет существенной смысловой нагрузки, так как конституирование системы группового давления изначально предполагает наличие четко очерченных, организационно оформленных групповых интересов. Более того, организа-

<sup>32</sup> Вырковский А. 10 главных профессий нового десятилетия. 28.12.2009. <http://www.forbes.ru/karera/rynok-truda/34702-10-glavnyh-professii-novogo-desyatiletija/slide/2>

<sup>33</sup> Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения. – М., 1997. – №1. С. 90.

<sup>34</sup> Schlozman K.L., Tierney J.T. Organized interests and American Democracy. – N.Y.: Basic Books, 1986. P.11.

<sup>35</sup> Salisbur R.H. Interest Representation: The Dominance of Interest Group // American Political Science Review. 1984. P. 175.

<sup>36</sup> Potter A. Organized Groups in British National Politics. – Wesport (Connecticut), 1961. P. 15.

ция интересов характерна не только для групп давления, но и для многочисленных заинтересованных групп, относящихся к разряду многоцелевых.

В то же время реальность политического бытия наглядно показывает тот факт, что степень влияния на процесс принятия политического решения не всегда пропорционален наличию многочисленного членства. Хотя количественный состав заинтересованной группы часто является важным ресурсом, определяющим ее влияние. Это, кстати, хорошо видно в социальных сетях. **В сфере функционирования различных групп давления существует и такой ее вид, как политически сфокусированная группа, которая может не иметь членов или же состоять лишь из нескольких человек, но, по степени эффективности политического давления, они могут поспорить с крупными компаниями или ассоциациями. Очень часто в состав таких групп входят бывшие представители политической элиты, «брокеры влияния», имеющие обширные и «полезные» связи.** Это указывает на то, что другим значительным ресурсом группы давления является степень ее организационной сплоченности и узость целевых установок.

Таким образом, мы подошли к рассмотрению различных типов заинтересованных групп, которые действуют в политическом процессе. Надо отметить, что в экспертной среде существует довольно много различных подходов в классификации и типологии большого количества заинтересованных групп, учитывая разнообразные черты их строения и деятельности. Исходя из этого, все заинтересованные группы можно условно подразделить:

### **1. По характеру их деятельности**

Так, американский исследователь лоббизма А. Грант подразделяет такие группы на две большие категории: «заинтересованные группы» и «группы содействия» (promotional groups). Разница между ними заключается в том, что первые создаются для защиты и продвижения своих узких интересов, а вторые пытаются достичь политических целей исходя не из собственных интересов, а из интересов всего общества, как, например, экологические группы. Некоторые политологи определяют такие группы по-иному: группа «одной цели» и «социальная группа» (или «многоцелевые» группы).

Как видно, вышеприведенная классификация тесно связана с типологией М. Дюверже, который различал «специальные» заинтересованные группы, действующие исключительно в политической области, и «частичные» группы, для которых оказание политического давления является лишь одной из их задач. Кстати, к первой категории групп он причислял политические партии, подразделив их на массовые и кадровые.

### **2. По форме внутренней структуры и конечной цели**

Наиболее полная типология рассматриваемого феномена приводится в работах А. Алмонда, Г. Пауэлла, Р.-Ж. Шварценберга, которые выделяют четыре типа заинтересованных групп в соответствии со степенью их специализации и организованности:

#### **– спонтанные (аномические) заинтересованные группы.**

Они часто образуются стихийно, имеют нестабильную внутреннюю структуру и часто ориентированные на насилие, которое может выражаться в виде бунтов или манифестаций;

#### **– неассоциативные заинтересованные группы.**

Это неформальные, непостоянные и ненасильственные группировки, которые могут создаваться на основе родственных связей, общей религии или социально-культурной общности;

#### **– институциональные заинтересованные группы.**

К ним относятся формальные организации, которые имеют и другие функции, кроме выражения интересов, имеют определенную организационную структуру, устоявшиеся функции и профессиональный кадровый аппарат, как, например, армия, церковь или государственный орган;

#### **– ассоциативные заинтересованные группы.**

Они представляют собой типичные группы давления, которые создаются и специализируются на выражении интересов той или иной организации, таких, например, как профсоюзы, предпринимательские ассоциации, экологические или этнические организации.

Весьма распространена и градация заинтересованных групп по социальным сферам. В частности, такой подход использует немецкий социолог Ульрих фон Алеман, который выделяет организованные интересы:

1. в экономической сфере и в мире труда;
2. в социальной сфере;
3. в сфере досуга и отдыха;
4. в сфере религии, науки и культуры;
5. в общественно-политической сфере.

Другой исследователь лоббизма Ж. Блондель разделяет «общинные» и «ассоциативные» типы заинтересованных групп, которые имеют некоторое сходство с вышеприведенной классификацией А. Алмонда, Г.Пауэлла, Р.-Ж.Шварценберга, выделивших неассоциативные и ассоциативные группы. Разница заключается лишь в том, что «общинные группы» у Ж. Блонделя являются устойчивыми, а не кратковременными и непостоянными образованиями, как неассоциативные заинтересованные группы. Они создаются на основе *ipso facto* рождения индивидуума в той или иной общности, а не на основе общности интересов или устремлений. Поэтому к таким «общинным группам» можно отнести касты, семью или племя. При этом Ж. Блондель брал данные типы заинтересованных групп как две «чистые» крайности, между которыми он располагал другие, более адаптивные к политической реальности, группы. К ним он относил «группы по обычаю», институциональные группы, а также группы поддержки и группы защиты. Деятельность первого типа группы опирается на патрон-клиентские отношения и в основном характерна для обществ с патриархально-традиционалистскими связями, где чиновниками клановая, а также семейная безопасность и благополучие ставятся выше общегосударственной.

**Институциональные группы являются частью государственного бюрократического механизма и некоторые из них имеют доступ к процессу принятия политических решений. Их активное функционирование возможно при наличии закрытой политической системы, когда каналы коммуникации между властью и обществом практически отсутствуют.** Что касается групп поддержки и защиты, то Ж. Блондель относит их к типам организаций, характерных для плюралистических демократических обществ, где полигрупповая деятельность является существенной частью политического процесса. Данная классификация Ж. Блонделя интересна тем, что может служить основанием для еще одной дискуссии по поводу такого явления, как «кланы». Если исходить из категориального аппарата Ж. Блонделя, то кланы относятся к «группам по обычаю». При этом, если проследить корни дефиниции «клан», то основной акцент делается на две составляющие: территориальное и родственно-племенное деление. Хотя они могут часто смешиваться. В любом случае, клан, как и любая заинтересованная группа, имеет серьезный потенциал превращения в группу давления, особенно в тех политических системах, где клановая система совпадает с бюрократической и оказывает влияние на кадровую политику руководства страны. На постсоветском пространстве это довольно характерно для многих стран, в том числе для Казахстана.

Схожую типологию заинтересованных групп выдвигает американский политолог Эндру Хейвуд, который классифицирует их на три типа:

- коммунальные группы;
- институциональные группы;
- ассоциативные группы.

Коммунальные группы, по Э.Хейвуду, это те самые «общинные группы», которые выделял Ж.Блондель. Членство в этих группах основывается на факте рождения, наследства, тра-

диционности и лояльности. Как утверждает Э.Хейвуд, «...такие группы все еще играют большую роль в политике развивающихся стран. В Африке, например, этнические, трайбалистские и клановые связи часто являются наиболее важной основой для артикуляции интересов. Но коммунальные группы также продолжают существовать и оказывать влияние на политику в некоторых развитых индустриальных странах посредством выражения этнического национализма, как это делают, например, католические группы в Италии и Ирландии»<sup>37</sup>.

**Институциональные группы являются частью правительственного механизма и пытаются оказывать влияние внутри этого механизма или через него. Они отличаются от заинтересованных групп тем, что не действуют автономно и независимо. Бюрократия и военные являются наглядным образцом институциональных групп. Действуя внутри политической системы, этот тип групп, в основном, использует методы *inside lobbying* (внутреннего лоббирования). Как считает Э. Хейвуд, в наибольшей степени институциональные бюрократические группы характерны для тоталитарных и авторитарных государств, где они являются главной формой артикуляции интересов.**

Ассоциативные группы создаются людьми, которые объединяются для формирования ограниченных целей. Эти группы образуются на основе добровольного желания ее членов, хотя, по мнению Э. Хейвуда, они иногда имеют много общего с коммунальными группами.

Кроме классификации заинтересованных групп, стоит отметить и то, что лоббистская организация, которая используется группой давления, также не представляет собой однородную структуру, а состоит из нескольких уровней. **Самый верхний уровень составляет адресат влияния, которым является тот или иной государственный институт или влиятельная фигура, правомочные принимать то или иное решение. Середину занимают профессиональные лоббисты, эксперты и консультанты, а основание состоит из самой группы давления.**

В то же время в обществе, со сложной социально-политической структурой, где бюрократический аппарат имеет достаточно обширную разветвленную структуру, группам давления необходимо иметь несколько адресатов давления. Эти адресаты сами могут не иметь полномочия на принятие решений, но готовы выступать в качестве посредников в выражении групповых интересов перед лицом конечного государственного органа или персоны, имеющего прерогативы формировать политическое решение или законопроект. При этом сами адресаты влияния, как, например, отдельные чиновники высшего и среднего звена, могут и не быть профессиональными лоббистами, но воздействуя на властные институты, они, тем самым, осуществляют лоббизм. Таким образом: «...лоббизм можно рассматривать как явление лоббирования, то есть давления, влияния на власть, либо проведение властных решений в интересах определенной силы»<sup>38</sup>. При этом групповой интерес является ядром лоббизма, его «... исходной категорией, использование которой необходимо для описания лоббизма как системы, как политического института»<sup>39</sup>.

**Механизм лоббизма достаточно прост. Его источником является та или иная группа давления, которая в качестве инструмента лоббирования может использовать как собственное лобби, состоящее из людей, имеющих «нужные» связи, так и нанимать платного профессионального лоббиста или же профессиональную лоббистскую организацию.** Показательно в данном случае определение, выработанное Американской лигой лоббистов: «Лоббисты являются, прежде всего, экспертами в вопросах государственного управления – его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органи-

---

<sup>37</sup> Heywood A. Politics. London: Macmillan, 1997. P. 253.

<sup>38</sup> Иванов Н. Лоббизм в политической культуре США // Власть. – М., 1995. – № 8. С. 64.

<sup>39</sup> Борисюк В.И. Политические институты США: история и современность. – М.: Наука, 1988. С. 236.

чески включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей»<sup>40</sup>.

Стоит отметить, что состав лоббистов достаточно разношерстен по образованию или профессиональному опыту, но наиболее высокооплачиваемыми и преуспевающими являются те из них, кто до лоббистской деятельности имел богатый опыт работы в государственных структурах, а значит, знает все тонкости, ходы и нюансы работы госаппарата. Американский исследователь лоббизма Л. Милбрэт заявляет, что основной источник лоббистских кадров – «...это бывшие чиновники исполнительных и законодательных учреждений (бывшие сотрудники Белого дома, министерств, сената, члены палаты представителей и т.п.)»<sup>41</sup>. Классический случай для большинства лоббистов, которые выросли из политической и бюрократической шинели. «Грэнтем и Сеймур-Юр (Grantham and Seymour-Ure, 1990) рассмотрели списки высшего эшелона руководства 17 крупнейших лоббистских компаний: они воспринимались как списки политиков, причастных к формированию общественной политики государства, которые внутри своего круга просто поменяли место работы. Это подтверждает, что лоббистам очень хорошо известен процесс формирования политики и знакомы ключевые политические фигуры, и именно благодаря их знаниям и контактам доверители и нанимают их для лоббирования своих интересов. Джордан и Молони (1993) также проанализировали профессиональные биографии нанятых лоббистов и тоже обратили внимание на этот их статус «внутренних игроков». Несомненно, нельзя успешно лоббировать заказные интересы без знания системы формирования политики и личного знакомства с ее основными участниками. Из этого утверждения вытекает логический вывод относительно профессии лоббиста»<sup>42</sup>.

**Фактически главная задача лобби той или иной заинтересованной группы заключается в том, чтобы найти необходимые точки доступа, через которые можно было бы оказывать целенаправленное воздействие.** «Точкой доступа», как она трактуется американскими исследователями лоббизма, можно назвать любой элемент политической системы (государственный орган или его структурное подразделение, партийный механизм, выборы, должностное лицо, закон, процедуру, полномочие и т.д.), который обладает качествами, делающими его способным ... сыграть существенную, а то и решающую роль в судьбе рассматриваемого законопроекта или административного акта»<sup>43</sup>.

Как считают многие политологи, именно от наличия множества точек доступа зависят благоприятные условия для лоббизма, а количество этих точек зависит от структуры и типа самой политической системы. В Соединенных Штатах политическая система опирается на принцип разделения власти, как по вертикали, так и по горизонтали, что создало необходимые условия для децентрализации государственной власти при одновременном усилении бюрократического аппарата. А это, в свою очередь, привело к появлению большого количества точек доступа, что превратило США в идеальную социально-политическую систему для различных лоббирующих групп, которые к тому же имели глубокие исторические традиции.

Ведущие американские специалисты по «Public relations» Дж. Вайт и Л. Мазур считали, что для определения нужного направления лоббирования и вычленения необходимых точек доступа следует учитывать следующие характеристики:

1. Кто принимает решения по данному вопросу?
2. Кто, скорее всего, сможет поддержать позицию организации?
3. Кто, скорее всего, не сделает этого?

---

<sup>40</sup> Профессиональный словарь лоббистской деятельности. Составитель к.п.н. П.А. Толстых. [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=1](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1)

<sup>41</sup> Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1976. С. 32.

<sup>42</sup> Обеспечение доступа к тем, кто формирует политику – законодателям. <http://site-to-you.ru/my1/my-74811.php>

<sup>43</sup> Борисюк В.И. Политические институты США: история и современность. – М.: Наука, 1988. С. 240.

4. На кого следует воздействовать в качестве целевой аудитории, чтобы наилучшим способом продвинуть позиции организации?»<sup>44</sup>.

Но, несмотря на наличие большого количества точек доступа, не каждая группа давления имеет возможность добиться своих целей, это зависит от влияния самой группы, ибо, как отмечал Д. Трумэн, «...групповой доступ есть функция социального статуса»<sup>45</sup>. В свое время М. Олсон обосновал свой тезис о «неравновестности» политического влияния различных интересов и выделил особую категорию «привилегированных групп». Существенной характеристикой таких групп, по его мнению, является то, что они обладают большим финансовым, организационным, легитимным потенциалом и имеют возможность эффективно применить санкции против правительства и конкурирующих групп, в случае несоблюдения ее требований. **Впоследствии, на уровне рядовых граждан и СМИ, рассуждения о могуществе и властной инклюзивности групп давления дало толчок к процессу демонизации лоббизма в общественном мнении как чужеродного явления в любой политической системе, фактически неподконтрольного обществу.** Считалось, что «...демократия как власть народа все более подменяется властью различных групп «влияния»...»<sup>46</sup>. Это заставило некоторых политологов, в частности Д. Мак-Кэйя, прийти к выводу, что только правительство располагает властью, сопоставимой с влиянием мощных групп давления, особенно тех, которые представляют интересы крупного бизнеса.

В любом случае, **чрезмерное влияние групп давления, еще в далеком 1966 году, заставило Самуэля Эдварда Файнера назвать совокупность этих теневых игроков «Анонимной империей» (The Anonymous Empire). А его призыв: «Света, больше света!»<sup>47</sup> довольно актуален для многих политических систем, которые до сих пор сохраняют образ «черных ящиков».**

«В существующем сценарии неравномерного распределения власти в обществе лоббирование может рассматриваться как своеобразный громоотвод, привлекающий к себе (возможно, в некоторых случаях и справедливо) общественные страхи по поводу могущественных частных интересов, которые занимают привилегированное положение по отношению к общественным интересам... Таким образом, «лекарство» – это полная прозрачность и подотчетность правительства и других структур власти... Например, Nolan Committee on Standards in Public Life (Комитет Нолана по стандартам общественной жизни, 1995) установил открытость как один из семи основополагающих принципов общественной жизни и призвал парламент Великобритании положить конец выполнению его членами платной работы для лоббистских групп, имеющих многих клиентов, и затребовал более детальный публичный регистр (перечень) их внешних интересов»<sup>48</sup>.

Но причисление групп давления к «анонимным империям», которые, как считалось, играли ключевую роль в процессе формирования основных положений внутренней и внешней политики государства, часто идущих в ущерб интересам общества, заставило исследователей обратить внимание на действительную роль различных групп давления в политической системе, на ту функциональную нишу, которую они занимают в структуре социальных взаимодействий, и на действительное, а не мнимое, участие в процессе принятия политических решений.

## 1.2. «Черный ящик». Политическая система и группы давления

<sup>44</sup> White J., Mazur L. Strategic communications management. Making Public relations work. – Wokingham etc., 1995. P. 193.

<sup>45</sup> Truman D. The Governmental Process. – N.Y.: Cornell University Press, 1951. P. 265.

<sup>46</sup> Пугачев Б.М. Обреченность либерализма // Обозреватель-Observer. -М., 1993.– № 3(7). – 20-21 с. (С.20).

<sup>47</sup> THE ANONYMOUS EMPIRE. S. E. FINER <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1958.tb00790.x/abstract>

<sup>48</sup> Обеспечение доступа к тем, кто формирует политику – законодателям. <http://site-to-you.ru/my1/my-74811.php>

Изучение пространства группового участия шло параллельно и нераздельно с разработкой основных теорий политических систем. Главной задачей этих исследований было не только создание методологической основы для проведения социального и политического анализа всех существующих связей и отношений между политическими акторами, выявления общих закономерностей в развитии политических систем, но и выработка прикладного, практического механизма использования теоретических средств, для решения возникающих политических проблем. Исходя из этого, **практически невозможно вычленишь ролевую функцию групп давления в политической системе без серьезного рассмотрения функциональных характеристик последней. Это то же самое, что пытаться изучать звезды или «черные дыры» в отрыве от Вселенной, которая их порождает.**

На данный момент не существует единой теории политической системы, по причине наличия давней традиции поливариантности в мировой и, в особенности, западной политической науке, в процессе выработки представлений о различных сторонах политического развития. Но наибольшую разработанность теория политических систем получила в рамках структурно-функционального анализа Д.Истона, в основу которой легла общая теория систем А.Богданова и Людвиг фон Берталанфи, а также теория социальной системы Т.Парсонса. Впоследствии она получила развитие в кибернетической модели К.Дойча.

Д.Истон основательно углубил и разработал предыдущие научно-теоретические разработки, которые рассматривали политическую систему не в статике, а в перманентной динамике взаимодействий различных ее частей. Особенностью структурно-функционального анализа (и его главным отличием от институционального метода) в исследовании политической системы является акцентирование внимания не на совокупность субъектов и объектов системы, а на их взаимодействие во внешней окружающей среде и на их реакцию по отношению к тем импульсам, которые из нее исходят. Для этого необходимо было разбивать прежнее монолитное представление о политической жизни как результате взаимоотношений по линии «государство – общество», вычленив отдельную категорию «политическая система» и разбивая общество на активно взаимодействующие подсистемы.

Еще Т.Парсонс, рассматривая социум как социальную систему, выделял четыре входящих в нее подсистемы: экономическая (функция адаптации), политическая (функция целедостижения), институты социализации (функция латентности) и социальное сообщество (функция интеграции). Система и ее подсистемы являются открытыми, что обуславливает их активное взаимодействие друг с другом. Общую характеристику этих интеракций Т.Парсонс рассматривал в экономических категориях «затраты» и «продукт», когда первое идет в обмен на второе, чем и обеспечивается нормальное функционирование всей социальной системы. Здесь опять вспоминается Адам Смит с его теорией прирожденной склонности человека «... меняться, выменивать, обменивать один предмет на другой»<sup>49</sup>.

**Власть как фундаментальную категорию политики Т.Парсонс определял в качестве орудия обмена между системой и подсистемой, сравнивая ее с функцией денег.** Но Т.Парсонс заложил лишь фундамент системного анализа по отношению ко всему обществу, не углубляясь в анализ непосредственно политической системы, ее выделения из социальной системы и выработку представлений об основных ее функциях, задачах и механизмах взаимодействия с другими подсистемами и окружающей средой. Такую задачу выполнил Д.Истон, который приложил общую теорию систем к анализу политики.

Под политической системой Д. Истон понимал «...совокупность взаимодействий субъектов, посредством которых в обществе властно, авторитарно распределяются ценности»<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Адам Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т.1, кн.1-III. М.: Наука, 1992, С.128.

<sup>50</sup> Easton D. Systems Analysis: An example of functionalism // Gould J., Thuarsby V. Contemporary Political Thought. Issues in Scope, Value and Direction. – N.Y.: Random House, 1969. P. 203.

Политическую жизнь он брал как поведенческую систему, которая погружена в определенную среду, взаимодействуя с нею. При этом ключевой целью своего системного подхода Д. Истон считал выявление основных внутренних факторов, способствующих устойчивости, стабильности и выживанию политической системы в условиях постоянных изменений среды, повышая адаптивные и регулятивные способности самой системы.

Внешнюю среду или окружение Д.Истон делил на две части: интрасоциетальную и экстрасоциетальную. К первой он относил все неполитические системы, которые «...включают такие множества типов поведения, отношений, идей, как экономика, культура, социальная структура, межличностные отношения»<sup>51</sup>. Именно эти функциональные сегменты общества он рассматривал как одни из важных источников множества влияний на политическую систему. Экстрасоциетальная часть внешней среды, по Д.Истону, включала в себя все те системы, которые действуют вне общества и выступают функциональными компонентами международного сообщества.

Но Д.Истон не ограничивался описательной характеристикой политической системы и ее подсистем, пытаясь выработать эффективный метод изучения воздействия окружения на политическую систему. Для этого **он предложил рассматривать политическую систему как своего рода «черный ящик», который соприкасается с окружающей средой посредством реагирования на «входящие» импульсы из нее, преобразуя их в «исходящие» решения и действия.** Развивая теоретические положения Т.Парсонса о взаимообмене между системами по схеме «затрата-продукт», Д.Истон вводит в политическую науку категории «вход», «выход» и «контур обратной связи», которые обозначают транзакции между системами вообще, где входы одной системы переходят во входы другой, и обмены между политической системой и подсистемами в частности.

Таким образом, главная задача «входа» состоит в приеме импульсов из окружающей среды от различных подсистем, а на «выходе» система трансформирует поступившие импульсы в конкретные политические решения и действия, направленные на их реализацию. В таком случае политическая система по Д.Истону представляет собой «...механизм производства общественного порядка, достигаемого путем преобразования известных факторов (входов) в известную форму продукции (выходы), которые называются политикой, – решениями и мерами, инициируемыми властями»<sup>52</sup>.

### **«Черный ящик» по Д.Истону**

53

Д. Истон выделяет два типа входа: требования и поддержку, благодаря которым «... широкий спектр событий и видов активности в среде может быть суммирован, отражен и изучен в плане их воздействия на политическую жизнь»<sup>54</sup>.

Импульс-требования представляют из себя форму выражения мнений и претензий различных социальных субъектов к существующему механизму распределения благ и услуг, а также желание воздействовать на этот процесс. **Требования являются одной из форм социального реагирования на наличие тех или иных проблем социального, полити-**

---

<sup>51</sup> Истон Д. Категории системного анализа политики// Антология мировой политической мысли. В 5 т. 2т. – М.: Мысль, 1997. – 830с. (С.634).

<sup>52</sup> Панарин А.С. Политология. – М.: Проспект, 1998. – 408с. (С.44).

<sup>53</sup> Проблемы предметной области. Информатика. Системный анализ. [http://www.orenipk.ru/kp/distant\\_vk/docs/2\\_1\\_1/inf/inf\\_syst.html](http://www.orenipk.ru/kp/distant_vk/docs/2_1_1/inf/inf_syst.html)

<sup>54</sup> Истон Д. Категории системного анализа политики// Антология мировой политической мысли. В 5 т. 2т. – М.: Мысль, 1997. – 830 с. (С.639).

**ческого, культурного, экономического, экологического развития, решение которых отводится политической системе. Но чрезмерная количественная и качественная перегрузка политической системы внешними импульсами отрицательно сказывается на ее эффективности и, в конечном счете, может привести к стагнации.** Именно поэтому Д. Истон выделяет три основные функции: выражение требований, регулирование требований и сокращение требований. И здесь одним из важных каналов в выражении требований выступают различные группы давления, которые, согласно Г. Алмонду, играют значительную роль в процессе артикуляции социальных интересов и тем самым происходит установление важного коммуникативного звена между политической системой и обществом. «Группы давления играют важную роль в политической системе; они передают требования, пожелания от простых граждан к политикам, это посредники, которые могут выражать как идеи, так и реакцию на политику правительства. В демократической системе важность таких органов в двустороннем процессе политической коммуникации вне всякого сомнения»<sup>55</sup>.

Кстати, именно акцент на «обратную связь» в политической коммуникации отличал теорию Д.Истона, от, например, коммуникационной «модели Шеннона-Уивера», где коммуникация больше описывалась как линейный односторонний процесс. Хотя надо отдать должное Шеннону за то, что он ввел понятие шума, который представляет собой искажения во время прохода информации из одной точки в другую. Это была предтеча появления ныне популярной дефиниции «информационный шум». При этом более близки к Д.Истону, с точки зрения рассмотрения «петли обратной связи», такие коммуникационные теории, как «модель Де Флюера» и «модель Осгуда – Шрама».

**В то же самое время, по Д.Истону, группы давления, как и другие институциональные организации, артикулирующие социальные интересы, занимают промежуточную зону, в которой потребности преобразуются в политические требования. Данная зона располагается между гражданским обществом, откуда идут часто спонтанные и неорганизованные импульсы, и политической системой, которая контролирует процессы на «входе». При этом различные типы групп имеют свои способы артикулирования интересов либо посредством официальных, либо неформальных каналов.** Превалирование того или иного способа зависит от степени открытости политической системы, количества существующих точек доступа и реальных возможностей их использования.

В то же время группы давления, реагируя на решения и действия на «выходе», играют важную роль в процессе создания благоприятных условий для их восприятия обществом и отдельными группами. Другой функцией групп давления является то, что они дополняют конституционную систему демократического представительства, расширяя круг косвенных участников политического процесса, позволяя участвовать в принятии и реализации политических решений тем группам, которые не имеют другой такой возможности.

Для более или менее открытых политических систем характерны различные формы артикуляции групповых требований, которые зависят от типа выражающих их групп, от реальных и потенциальных возможностей данных акторов.

Наиболее наглядно это видно на примере Соединенных Штатов, где лоббизм, в разных его проявлениях, получил наибольшее развитие. «Некоторые авторы даже называют лоббизм «третьей палатой» законодательных учреждений и «интегральным элементом системы управления Америки»<sup>56</sup>. Можно сказать, что в политических условиях США институт лоббизма нашел благоприятную почву для своего становления в качестве распространенного и действенного механизма социального регулирования и взаимодействия различных акторов политиче-

<sup>55</sup> Alan G. The American Political Process. – London: Macmillan, 1982. – 314p. (P.153).

<sup>56</sup> Гаджиев К.С. Политическая наука. – М.: Международные отношения, 1996. – 398с. (С.148).

ского процесса. Например, «... в 2008 году расходы на лоббизм в США достигли рекордного за всю историю значения – \$3,24 млрд. Это на \$400 млн. больше, чем в 2007 году (\$2,84 млрд.), и почти на \$ 1 млрд. больше, чем в 2005 году (\$2,41 млрд.)»<sup>57</sup>.

Более того, по подсчётам экспертов неправительственной организации «Public Campaign» к концу 2011 года: «...Тридцать крупнейших корпораций США... потратили \$476 млн., за более чем три года, на то, чтобы лоббировать в Конгрессе США, это составляет около \$400 тысяч долларов в день, включая выходные»<sup>58</sup>.

В свою очередь, «Center for Responsive Politics» американский рынок лоббизма оценивает в \$3,2 млрд., где работают более 10 000 человек.

#### **Ведущие компании, предоставляющие услуги лоббизма в США**<sup>59</sup>

##### **Фирма**

##### **Бюджет в 2015 году**

Akin, Gumpetal  
\$19 630 000

Squire Patton Boggs  
\$13 415 000

Brownstein, Hyattetal  
\$11 860 000

Podesta Group  
\$11 310 000

Van Scoyoc Assoc  
\$10 485 000

Holland & Knight  
\$9 510 000

K&L Gates  
\$9 270 000

Williams & Jensen  
\$8 920 000

BGR Group  
\$8 830 000

Capitol Counsel  
\$8 540 000

---

<sup>57</sup> Расходы на лоббизм и иностранные лоббисты в США в 2008 году. <http://gtmarket.ru/news/state/2009/03/20/1947>

<sup>58</sup> For Hire: Lobbyists or the 99%? How Corporations Pay More for Lobbyists Than in Taxes. December 2011. <http://publiccampaign.org/sites/default/files/ReportTaxDodgerLobbyingDec6.pdf>

<sup>59</sup> Маргарита Ормоцадзе. Замолвите слово: как работает украинский лоббизм. 04.09.2015. <http://forbes.net.ua/nation/1401296-zamolvite-slovo-kak-rabotaet-ukrainskij-lobbizm>

Cornerstone Government Affairs  
\$7 500 000

Covington & Burling  
\$7 135 000

Ernst & Young  
\$6 890 000

Peck Madigan Jones  
\$6 630 000

Fierce Government Relations  
\$6 480 000

Hogan Lovells  
\$6 370 000

Capitol Tax Partners  
\$6 300 000

Cassidy & Assoc  
\$6 280 000

Alpine Group  
\$6 170 000

Mehlman, Castagnetti et al  
\$5 195 000

*Данные: Center for Responsive Politics*

Если копнуть глубже в политическую историю Соединенных Штатов, то, как отмечали некоторые эксперты, уже в первой поправке к Конституции страны, которая давала гражданам право обращаться к правительству с петициями со своими жалобами, были заложены корни лоббизма. Кроме прочного юридического закрепления, развитию института лоббизма способствовала и политическая система США, которая характеризовалась достаточной степенью открытости для гражданского участия. К тому же реализация принципа децентрализации политической власти на федеральном уровне (законодательная, исполнительная и судебная) и уровне штатов, заложенного в основу американской государственности, привела к тому, что во властной сфере возникло множество точек доступа к носителям власти.

Также большую роль в активизации деятельности многочисленных лоббистских организаций играла структура самого американского общества, где давно царили сильные традиции самоуправления не только на уровне штатов, но и отдельных поселений, что, в свою очередь, приводило к появлению множества частных и корпоративных интересов, требующих своего оформления и общественного признания. Некоторые из этих интересов впоследствии институционализировались в виде различных ассоциаций, заинтересованных групп и неправ-

вительственных организаций, которые многие эксперты рассматривают в качестве одного из главных стабилизирующих факторов. Как в свое время отмечал Д.Трумэн, причина стабильности политической системы США заключается в том, что «...во-первых, ... американцы могут быть членами нескольких групп и поэтому могут иметь множество взаимоперекрещивающихся интересов. Во-вторых, этой стабильности способствует их членство в потенциальных группах, устанавливающих «правила игры»<sup>60</sup>.

Не стоит забывать и о факторе либеральной политической культуры, которая исходила из того, что частные группы имеют право быть услышанными, пока они действуют в рамках конституционной системы. Кроме этого, «характеризуя внеэлекторальное «конвенциональное» поведение, следует, прежде всего, выделить в качестве его важнейшей культурной черты склонность американцев к политической самодеятельности и автономии. Но индивидуальным политическим акциям американцы предпочитают такую форму политического участия, как создание добровольных ассоциаций или участие в их деятельности»<sup>61</sup>.

Американская политическая система предоставляет множество возможностей для групп давления оказывать влияние на институты публичной власти. Исследователь лоббизма Л. Милбрэт выделил следующие формы артикуляции интересов:

1. Личное представление аргументов.
2. Предоставление результатов исследования.
3. Выступления на слушаниях в комиссиях конгресса.
4. Воздействие на законодателей через контакты лоббистов с влиятельными избирателями.
5. Воздействие на законодателей через контакты с его близкими, личным другом или лицом, пользующимся особым доверием.
6. Приглашение законодателей на вечеринки и развлечения.
7. Взносы денег на избирательную кампанию.
8. Участие в ведении политических кампаний.
9. Организация писем и телеграмм от избирателей.
10. Распространение в избирательном округе законодателя результатов его голосования.
11. Организация пропагандистских кампаний.
12. Прямые взятки.
13. Объединенное лоббирование нескольких организаций<sup>62</sup>.

**Все вышеизложенные способы артикулирования интересов можно подразделить на две формы: прямой (внутренний) лоббизм и непрямо (косвенное) лоббирование.** По мнению некоторых западных исследователей лоббизма, в ходе интеракции «власть – социальные группы» «...могут быть две главные стратегии: «внутреннее лоббирование» (inside lobbying) и «внешнее лоббирование» (outside lobbying). Каждая стратегия означает связь между политиками и групповыми лоббистами, отличие стратегий определяется тем, как именно устанавливается эта связь, кто ее устанавливает и кто ее принимает...»<sup>63</sup>.

### 1.3. Особенности прямого лоббизма

**При внутреннем лоббировании связь устанавливается непосредственно между лоббистом и официальным лицом или представителем государственной власти, являющегося главным объектом воздействия и от которого зависит желаемый**

<sup>60</sup> Машанов М.С. Политический плюрализм в переходном обществе: Дис. ...канд. полит. наук. – Алматы, 1996. С. 28-29.

<sup>61</sup> Баталов Э. Я. Политическая культура современного американского общества. М.: Мысль, 1990. – 306 с. (С.11).

<sup>62</sup> Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1976. С. 78.

<sup>63</sup> Thomas E. Patterson. The American Democracy. USA: Mc Grow-Hill Publishing company, 1990. – 742p. (С.318).

**результат. К прямому лоббизму обычно прибегают неассоциированные и иногда наиболее влиятельные ассоциированные группы давления.**

Инициатором этого контакта, в большинстве случаев, выступает сама группа давления. Данный тип взаимодействия играет очень большую роль в деятельности таких групп, так как является первым шагом в презентации своих целей и предложений.

Прямой лоббизм, с западной точки зрения, выражается в использовании следующих приемов:

- «– частные встречи с законодателями;
- проведение исследований и подготовка презентаций перед законодателями;
- присутствие и выступления на слушаниях;
- предоставление профессиональных советов, помощь в подготовке законопроектов;
- приглашение законодателей на разного рода встречи;
- внесение денег на избирательные кампании»<sup>64</sup>.

«Прямое лоббирование» является одним из важных информационных каналов для государственных деятелей, по которому они могут получать эксклюзивную информацию в различных сферах деятельности. Но данная форма лоббирования относится к разряду малодоступных, ибо требует наличия двух главных составляющих:

1. прямого доступа к VIP-персонам;

2. значительные организационные и финансовые возможности группы давления. Это имеет немаловажное значение в условиях политической конкуренции за глаза и уши объектов лоббистской деятельности.

Кстати, в 2013 году, в исследовании профессора экономики Университета Мейсона Бенджамина Блау<sup>65</sup> были сделаны интересные выводы по поводу наличия связей между лоббистской деятельностью американских банков и объемом полученной государственной помощи. Выяснилось, что те банки, которые получили государственную финансовую поддержку во время кризиса в 2008 году, потратили на лоббизм в 72 раза больше, чем те финансовые организации, которым такую поддержку не оказали. Более того, по расчетам Бенджамина Блау, те кредитные учреждения, которые больше других тратили на лоббистскую деятельность в течение 10 лет до кризиса 2007-2008 годов, получили затем больший объем помощи со стороны государства. «В сентябре 2013 года в другом исследовании лоббизма группой экономистов под руководством профессора Массачусетского технологического университета (MIT) Саймона Джонсона (Simon Johnson) обосновывалось, что рынок в большей степени доверяет тем финорганизациям, у которых налажен контакт с правительством... В связи с публикацией двух исследований издание «Fortune» предложило 28 октября (2013 года) ввести новое выражение – «слишком влиятельные для банкротства» (too connected to fail), намекая на появившуюся при Джордже Буше-младшем фразу «слишком большой для банкротства» (too big to fail)»<sup>66</sup>.

**В условиях Казахстана выражение «too connected to fail» хорошо подходит к банковской системе страны, где крупные финансовые игроки во время кризисной ситуации также всегда могли рассчитывать на поддержку государства либо за счет средств Национального фонда РК, либо Единого накопительного пенсионного фонда. Как и в США, казахстанское банковское лобби активно работало. Но часто было не в коня корм. Это издержки классического корпоративизма, где власть сама создает, поддерживает и защищает аффилированные с нею структуры, в которых эффективность не**

<sup>64</sup> Почепцов Г.Г. Паблик рилейнз, или Как успешно управлять общественным мнением. – М.: Центр, 1998. – 352 с. (С.207).

<sup>65</sup> Benjamin M. Blau. Working paper. Central Bank Intervention and the Role of Political Connections. No. 13-19. October 2013. [http://mercatus.org/sites/default/files/Blau\\_CentralBankIntervention\\_v1.pdf](http://mercatus.org/sites/default/files/Blau_CentralBankIntervention_v1.pdf)

<sup>66</sup> Ученые выявили связь между лоббизмом банков США и объемом полученной госпомощи. 28.10. 2013. <http://lenta.ru/news/2013/10/28/lobbying/>

приоритет. Остальных ставили лишь перед фактом уже распределенных, разворованных или бездарно потраченных государственных средств. Власть и банки не должны быть так тесно аффилированы друг с другом. В противном случае, первые всегда будут щедры за народные деньги, а вторые уверены, что всегда выплывут также за чужой счет, когда все остальные будут тонуть.

Таким образом, «прямое» (внутреннее) лоббирование традиционно относилось к разряду элитных и малодоступных для основной массы социальных заинтересованных групп. Отсутствие широкого социального доступа к «ушам» политиков было одной из составляющих той плохой репутации групп давления, которая существовала в общественном сознании. И она вполне оправдана, учитывая то, что «прямое», «кулуарное», «непрозрачное» лоббирование довольно часто связано с коррупцией.

#### 1.4. Специфика непрямого лоббирования

**Эволюция политических систем и усложнение социальной архитектоники привели к расширению сферы применения так называемого «непрямого лоббизма», который выражается в оказании давления путем формирования благоприятного для заинтересованной группы общественного мнения. Это могут быть не только публикации статей в печатных СМИ, телевизионные передачи или активность в социальных сетях, но также различные формы уличной политической деятельности: демонстрации, митинги, акции протестов и даже насильственные действия, которые обычно присущи анонимным группам, имеющим незначительное количество точек доступа.**

И если, как было указано выше, внутренний лоббизм осуществляется в рамках того или иного государственного аппарата и его инициатором являются конкурирующие внутриведомственные группировки, а на заре своего становления группы давления использовали в основном прямую форму лоббизма, то уже во второй половине XX века ситуация кардинально изменилась. В первую очередь это было связано с усложнением социальной организации общества, появлением новых социальных сфер, слоев и групп со своими интересами, а также усилением институтов гражданского общества, которые активно подключились к политической жизни. Это привело к серьезным изменениям в структуре лоббизма, где наряду со «старыми» группами давления, появились многочисленные ассоциации, движения и группы из среды «третьего сектора», объединяющего неправительственные организации гражданского общества. Эти организации занимаются всем спектром социальных проблем – от защиты окружающей среды и до отстаивания интересов бездомных или больных сахарным диабетом. Кроме классических заинтересованных групп (*interest groups*), ставящих на первое место свой частный интерес, появлялись уже упомянутые выше «*promotional groups*», или «группы содействия», «...которые пытаются достичь политических целей исходя не из собственных интересов, а из интересов других людей, или которые заинтересованы в продвижении дела, которое, с их точки зрения, сможет помочь всему обществу в целом...»<sup>67</sup>.

Бурный рост этих социально ориентированных заинтересованных групп, в основном, приходится на конец 60-х – начало 70-х гг. и связан с активизацией деятельности новых социальных групп, которые до этого находились на периферии политической деятельности: женщин, молодежи, национальных и сексуальных меньшинств, а также с развитием информационных технологий, которые позволяли устанавливать связь между властью и отдельной социальной группой без использования традиционных личных контактов с политиками.

Разумеется, классическая форма взаимодействия «тет-а-тет» между заинтересованным лицом и ключевой фигурой во властных кулуарах до сих пор занимает не последнее место в

---

<sup>67</sup> Alan G. The American Political Process. – London: Macmillan, 1982. P. 158.

арсенале различных групп давления. Но те существенные изменения, которые произошли в социальной структуре постиндустриальных государств, связанные с расширением коммуникативного пространства социума и развитием новых информационных технологий, внесли значительные корректировки в формы и каналы лоббирования.

Во-первых, расширилась электоральная база, в которую вошли социальные группы–аутсайдеры. Это привело к увеличению состава активных политических субъектов и институционализации их групповых интересов.

Во-вторых, переход от индустриальной фазы развития в стадию информационного общества привел к усложнению социальной организации государств, в которой появилось большее количество «маргинальных» и «буферных» социальных слоев и групп, имеющих свою субкультурную ориентацию.

В-третьих, интенсивное развитие средств массовой коммуникации, в особенности социальных сетей, открыло широкий доступ для различных заинтересованных групп не только к «ушам», но и к «глазам» политиков, тем самым добиваясь их внимания к своим проблемам.

**Расширение состава участников лоббирования своих интересов было также связано и с увеличением государственного вмешательства в социально-экономические процессы, что, естественно, вызывало ответную реакцию общества, которая выражалась в стремлении различных социальных групп предотвратить любые ущемления своих интересов посредством оказания влияния на это вмешательство в свою пользу.** Такой процесс приводил к постоянно возрастающей потребности в лоббистской деятельности, на фоне пропорционального снижения популярности традиционных политических партий. В отличие от партий, выражающих интересы достаточно широких слоев населения, группы давления превращались в более удобный механизм для представления и отстаивания местных, узких интересов небольшой социальной группы. Увеличение влияния государства в общественной жизни, с одной стороны, и развитие гражданского общества, характеризующегося появлением новых многочисленных социальных участников политического процесса, стремящихся выразить свой интерес, с другой стороны, превратило лобби в один из необходимых элементов обратной связи между властью и обществом. С изменением состава участников процесса лоббирования изменилась и функциональная характеристика деятельности групп давления, которые уже не ассоциируются лишь только с коррупцией. Тем более что многие «promotional groups» не обладают достаточно мощными финансовыми рычагами для «грязного подкупа» чиновников.

Это, в свою очередь, привело еще к одному важному изменению в функционировании механизма лоббирования. **Эффективность в достижении своих целей перестала зависеть только от финансовых возможностей групп давления. Лоббизм стал более доступным и менее дорогим.** Хотя речь, в основном, идет не о прямом лоббизме, до сих пор требующего значительных финансовых ресурсов для установления прочного, и самое главное, эффективного контакта с носителями власти. Но, с учетом вышеизложенных социальных изменений на глобальном уровне, уже ошибочно рассматривать лоббирование как процесс целенаправленного группового воздействия на институты публичной власти лишь только в качестве прямого контакта лоббиста и носителя власти. В данном случае речь о существовании косвенной, непрямой формы лоббирования, которая использует в качестве своего главного орудия (с целью оказания давления на органы власти) отработанную технологию организации массовых и шумных акций с привлечением традиционных СМИ и социальных сетей.

Если при прямом лоббировании роль посредника выполняет лобби-агент, выражающий интересы отдельной заинтересованной группы или даже коалиции групп, то непрямая (косвенная) форма воздействия на институты публичной власти и их должностных лиц имеет свои существенные отличия:

- 1) оказание влияния идет через формирование и давление общественного мнения;

2) откровенного посредника может и не быть, как, например, в случае с инициированием массового информационного «бомбардирования» того или иного политика через социальные сети с целью привлечь его внимание к той или иной проблеме;

3) роль посредника выполняют различные off-line и on-line СМИ;

4) косвенное лоббирование не требует больших финансовых ресурсов, которые могли бы привлечь внимание представителей государственной власти.

П.Шампань в середине 90-х годов прошлого века, еще до расцвета социальных сетей, писал, что: «Уже давно известно, что манифестации в какой-то степени «делаются» прессой. Новым является рост числа таких манифестаций, которые, очевидно, предназначаются «для» СМИ, то есть таких акций, которые, в конечном счете, не могли без них существовать»<sup>68</sup>. Таким образом, традиционные средства массовой информации и новые коммуникационные каналы, в первую очередь социальные сети, сейчас являются одним из популярных инструментов непрямого лоббизма. Ведь трансляция и популяризация своих требований посредством создания «событийных ситуаций» могут привлечь внимание сначала off-line и on-line СМИ, а через них и основную массу населения, политиков и международного сообщества. Как пишет Мойзес Наим в своей книге «Конец власти»: «Эти перемены также открыли новые возможности для продемократических активистов (равно как и для мелких политических партий узкой и экстремистской направленности) и альтернативные пути к политическому влиянию, которые позволяют обойти или вовсе сломать формальную и жесткую внутреннюю структуру политической номенклатуры, причем как в демократических странах, так и в странах с репрессивным режимом»<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. Пер. с фр. -М.: Socio-Logos, 1997. – 335 с. (С.210).

<sup>69</sup> Мойзес Наим. Конец власти. От залов заседаний до полей сражений, от церкви до государства, почему управлять сегодня нужно иначе. Перевод с английского Н.Мезина, Ю.Полещук, А.Сагана. – М.: Изд-во АСТ, 2016 – 512 с. (С.33).

## ГЛАВА 2. «ОТ КОРРУПЦИИ К ИНФОРМАЦИИ». ЭВОЛЮЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ЛОББИЗМА

### 2.1. Кризис трех «В»: *booze, bribes и broads*

С повышением активности и социального статуса различных групп давления потребность в лоббистской деятельности стали выражать не только институты и группы гражданского общества, но и сами государственные структуры, которые стали рассматривать группы давления как дополнительный и очень важный канал коммуникации, по которому они могут получать мощные информационные потоки, а также в качестве важного инструмента влияния на общественное мнение. Более того, некоторые западные политологи, в частности А. Сови, П. Бурдьё, пришли к выводу, что само понятие «общественное мнение» представляет собой мнение эффективно действующих групп давления. Так П. Бурдьё утверждает, что «...эффективное «общественное мнение», то есть силы, которые продуктивно воздействовали на руководящие политические инстанции, это и есть общественное мнение групп давления»<sup>70</sup>.

В политике, где нужная информация становится не просто товаром, но и главным составляющим политического успеха, появление любого дополнительного информационного источника играет большое значение. Дж. Монохэн, бывший политический советник губернатора Колорадо Р.Лэма, по этому поводу заметил, что «...подавляющая часть законодателей считает лоббизм полезным явлением, получая благодаря ему, при собственных ограниченных информационных ресурсах, необходимую информацию...»<sup>71</sup>.

**Многие исследователи отмечают тот факт, что информация становится эффективным орудием в руках различных групп давления, а сами лоббисты постепенно ставят деятельность, связанную с оказанием информационных услуг, на первое место. Такой ход событий привел к тому, что представители власти стали рассматривать лоббистов «...как экспертов, которые часто являются для них единственным источником специальной информации»<sup>72</sup>.**

С усложнением социальной организации общества от власти требуется не просто адекватное отражение быстро изменяющейся социальной действительности, но способность принимать решения по широкому кругу, часто специфических, проблем, которые удовлетворили бы как можно больший круг участников политического процесса.

Законодательная и исполнительная власти нуждаются в дополнительных и достаточно надежных источниках информации, из которых можно получить необходимые сведения за короткий период и по нужной проблеме, и здесь большую помощь оказывают многочисленные лоббистские организации. «...Они (т.е. носители власти) стараются получить у них упреждающую информацию относительно того, каких взглядов придерживаются те или иные группы по тому или иному вопросу...»<sup>73</sup>.

Для законодателя помощь лоббиста-консультанта особенно необходима в процессе подготовки законопроекта, тем более что часто инициаторами и разработчиками законопроектов являются сами группы давления. Для чиновника контакт с лоббистом означает получение разнородной информации из «первых рук», помогающей ему принимать решения по разному кругу проблем, учитывая при этом как можно больший спектр разносторонних интересов.

<sup>70</sup> Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. Пер. с фр. -М.: Socio-Logos, 1997. – 335 с. (С.19).

<sup>71</sup> Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. – М.: Мысль, 1989. С. 251.

<sup>72</sup> Зяблук Н.Г. США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1976. С. 108.

<sup>73</sup> Зяблук Н.Г. США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1976. С. 115.

Таким образом, **современный лоббизм выполняет ряд функций, которые делают его одним из важных коммуникативных каналов и связующих звеньев между властью и обществом. С одной стороны, к главным функциям современного лобби можно отнести сбор информации для самих групп давления, тем самым держа их в курсе всех государственных инициатив, которые могут представлять для них потенциальную угрозу, дает им возможность и достаточно времени для того, чтобы выработать превентивные меры. С другой стороны, лобби предоставляют информацию и внешним потребителям, в основном, структурам государственной власти.** Данная информация может освящать деятельность той или иной группы давления, заявлять о ее целях и ресурсах, которые могут быть полезны носителям власти. Иногда, в руках лоббиста, информация может использоваться как грозное оружие в «войне компроматов», когда все иные «дипломатические» средства уже исчерпаны. Большим помощником лоббистов, в таких случаях, являются СМИ и социальные сети, которые, как уже было отмечено выше, сами часто используются для оказания косвенного, непрямого давления.

В обществах с развитой системой политических коммуникаций влияние группы давления и ее эффективность часто зависят от наличия такого ресурса, как информация, квалификация и опыт, которые наиболее необходимы для государственных структур при решении сложных технических проблем, требующих специфических данных.

Конечно, среди широкого набора методов и средств, используемых лоббистами, банальная взятка и подкуп чиновников до сих пор имеют место. В свою очередь, Janine R. Wedel в своей книге: «Shadow elite. How the world's new power brokers undermine democracy, government and the free market» обратила внимание на появление новой разновидности игроков как посредников между властью, бизнесом и обществом. Она назвала их «flexians» (от англ. слова «flex» – гибкий, сгибать). Это люди, которые могут параллельно работать на несколько разных сторон, нередко на государственные структуры или бизнес-группы, создавая flex nets, что нередко приводит к конфликтам интересов: «Flex nets (как и flexians) возникли, чтобы заполнить нишу, которая является новой. Так же, как flexians не сводятся только к простым лоббистам, flex nets не сводятся просто к уровню групп интересов, лобби, обществ бывших одноклассников и других таких группировок в американском обществе, правительстве и бизнесе. Flex nets намного более сложны. Хотя по аналогии с группами интересов и лобби, flex nets выполняют такую функцию в современном государстве, как организация каналов общения между официальным и частным. При этом их деятельность менее видима и менее ответственна»<sup>74</sup>. В то же самое время, по мнению Janine R. Wedel, если просто коррупционные связи во главу угла ставят получение какой-либо материальной выгоды, то «flexians» также на первое место ставят личные амбиции и желание продвинуть свою точку зрения нередко как эксперты.

Что касается классического лоббизма, то со временем коррупция, с участием групп давления, также приобрела более изощренные формы. Теперь нет надобности поджидать «нужного человека» в коридорах государственных учреждений для того, чтобы оказать на него давление или просто «купить» его голос, как это делали на заре лоббистской деятельности. Широко распространены выплаты гигантских гонораров за мнимые лекции или неопубликованную книгу, а также организация туристической поездки под видом деловой командировки. Наглядным примером может быть скандал, связанный с официальным докладом о лоббистской деятельности крупнейшего ипотечного кредитора страны «Countrywide Financial», который в 2012 году был обнародован Специальной комиссией по надзору и реформированию правительства при американской палате представителей. «По мнению составителей доклада, ныне уже не существующая «Countrywide» не гнушалась раздавать чиновникам дешевые ипотечные

---

<sup>74</sup> Janine R. Wedel. «Shadow elite. How the world's new power brokers undermine democracy, government and the free market». Published by Basic Books. 2009. – 283 p. (P.15).

займы в обмен на принятие выгодных для себя политических решений... Согласно официальным данным, в период с 1996 по 2008 год «Countrywide» предоставила десятки льготных ипотечных займов американским конгрессменам, их помощникам, прочим чиновникам и даже руководству «Fannie Mae», являвшейся крупнейшим покупателем выданных «Countrywide» ипотечных кредитов. При этом полезные для компании люди обретали статус VIP-клиентов и получали целый ряд поблажек при взаимодействии с «Countrywide». Примечательно, что в число обласканных компанией политиков вошли сразу 12 конгрессменов и их помощников, получивших заниженную ставку и избежавших выплаты различных комиссий»<sup>75</sup>.

В данном случае здесь проявляется отрицательная сторона того многогранного явления, каким является современный лоббизм. Абсолютизацию именно этого момента в деятельности групп давления вряд ли можно считать правомерным, обоснованным и научным подходом. Лобби представляет собой «...не только закулисный подкуп, но и систему аргументации, механизм подготовки и принятия социально-конструктивных актов»<sup>76</sup>.

Как отметил один профессиональный лоббист по этому поводу: «Уже сегодня три «В» (которые составляли когда-то основу лоббистской деятельности), а именно, booze (спиртные напитки), bribes (взятки) и broads (полная бесконтрольность) – исчезли... Сегодня хороший лоббист должен иметь способность собирать фактическую информацию... за короткий период времени для тех людей..., кому она необходима...»<sup>77</sup>.

**Это говорит о том, что современный лоббизм является важным и необходимым каналом коммуникации между обществом и властью, предоставляя дополнительную возможность для социальных институтов влиять и воздействовать на государственные структуры, которые сами заинтересованы в своих отношениях с лоббистами, находя это сотрудничество взаимовыгодным и полезным.** В этом контексте информационно-коммуникативная роль групп давления вписывается в кибернетическую модель К.Дойча, который рассматривал политическую коммуникацию и информацию важным и первоочередным условием эффективности функционирования всей политической системы.

### **Кибернетическая модель политической системы (по Карлу Дойчу)**

78

Кибернетическая модель политической системы К.Дойча может быть представлена в виде коммуникативной цепочки: **рецепторы**, которые принимают сообщения из внешней среды и осуществляют функцию кодирования, отбора информации и обработку данных – **блок «памяти и ценности»**, где полученная информация обрабатывается, накапливается, хранится и поступает в – **центр принятия решений**, который отдает распоряжение блокам-исполнителям – **«эффекторам»**. В то же время К. Дойч, как и Д. Истон, вводит «контур обратной связи». При этом **рецепторы** получают импульсы не только из окружающей среды, но и от эффекторов, которые дают информацию о результатах выполнения решений и о состоянии самой системы.

«К. Дойч выделяет в политической системе три основных типа коммуникаций:

- личные неформальные коммуникации (face-to-face), например, персональный контакт кандидата в депутаты с избирателем в непринужденной обстановке;
- коммуникации через организации и группы давления...;

<sup>75</sup> Евгений Басманов. Конгрессмены США уличили в получении льготных кредитов в обмен на лоббистские услуги. 09.07.2012. <http://rbcdaily.ru/world/562949984274724>

<sup>76</sup> Политология – энциклопедический словарь. – М.: МКУ, 1993. – 431с. (С.159).

<sup>77</sup> Thomas E. Patterson. The American Democracy. USA: Mc Grow-Hill Publishing company. P. 320.

<sup>78</sup> Информационно-кибернетическая модель политической системы. <http://socio.escience.ifmo.ru/mathaterials/217/>

– коммуникации через средства массовой информации (печатные или электронные).

Описание и анализ моделей политических систем показал, что во всех рассмотренных моделях важную роль играет информационно-коммуникативное взаимодействие, причем информация и коммуникация выполняют, по меньшей мере, две основные функции:

– являются специфическими ресурсами властных структур и политических субъектов;  
– являются специфическим инструментом или средством реализации интересов политических субъектов»<sup>79</sup>.

В рамках этой модели активная коммуникативная деятельность групп давления как входящего процесса внешних импульсов позволяет, с одной стороны, минимизировать эффект запаздывания системы в ее реагировании на сложившуюся обстановку и существующие социальные потребности, а с другой стороны, повысить способность системы вырабатывать упреждающие меры по поводу вероятностных негативных ситуаций и потенциальных проблем. В конечном счете, это повысит уровень самоорганизации и самонастройки политической системы к динамическим процессам внешней среды.

Исходя из вышесказанного, нет смысла отрицать лобби как «темную», асоциальную силу, подпитывающую коррупцию, целесообразнее было бы признание его в качестве существенного фактора политической жизни, дополняющего социальную мозаику демократического общества, ибо, как заметил вышеупомянутый Дж. Монохэн, «...лобби можно сравнить с дыханием. Оно необходимо, хотя воздух бывает чистым или отравленным»<sup>80</sup>.

Но артикуляция интересов множества заинтересованных групп, присущих гетерогенному обществу, не означает их полной абсорбции политической системой, которая использует функцию регулирования требований для фильтрации потока требований и их канализирования. Д. Истон рассматривал большинство требований в качестве первичного сырья, на основе которого производятся продукты решения. Это говорило о том, политическая система наряду со средствами легитимизации власти должна включать в себя и средства политической легитимизации требований.

## **2.2. Вымирают ли «партийные динозавры» в эпоху гибридных партий и групп давления?**

Роль фильтра в демократических обществах играют различные институционализированные структуры в лице автономных партий или парламента, а в закрытых политических системах, характерных для авторитарных и тоталитарных режимов, эти функции фактически не выполняются по причине отсутствия «дверей» в политическую систему для входящих социальных импульсов. В качестве «привратников», канализирующих и фильтрующих требования, могут выступать и некоторые наиболее мощные группы давления, особенно в тех политических системах, где традиционно силен корпоративизм.

Наряду с артикуляцией интересов, другой важной функцией групп давления в рамках системного анализа является участие в процессе систематизации, упорядочивания различных требований путем агрегирования интересов. «Согласно системному анализу заинтересованные группы рассматриваются в качестве одного из привратников, который фильтрует многочисленные требования, предъявляемые правительству...»<sup>81</sup>.

**В отличие от партий, группы давления являются выразителям более частных, узких интересов, выдвигая конкретные требования и используя больший набор инструментов воздействия на власть. В этом контексте многих исследователей групповой политики занимает проблема выявления различий между двумя организаци-**

---

<sup>79</sup> Там же. <http://socio.escience.ifmo.ru/mathaterials/217/>

<sup>80</sup> Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. – М.: Мысль, 1989. С. 251.

<sup>81</sup> Heywood A. Politics. London: Macmillan, 1997. P. 256.

**онными формами артикулирования и агрегации социального интереса, каковыми являются группы давления и политические партии.**

Уже упомянутый К. Дойч ставил группы давления и политические партии в один ряд в своей теории трех основных типов политической коммуникации.

Если опираться на типологию групп интересов, представленной А. Алмондом, Г. Пауэллом, Р.-Ж. Шварценбергом, то политические партии относятся к институциональному типу и ближе к традиционным каналам артикуляции и агрегации социальных интересов. По мнению английского политолога С.Е. Файнера: «лоббизм – это «любая деятельность организаций, влияющая на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам, причем эти организации, в противоположность партиям, не готовы сами принять ответственность за власть в стране»<sup>82</sup>. При этом часть экспертов придерживается той точки зрения, что главная разделительная линия между группами давления и партиями проходит как раз по линии функционального участия в выборах и отношения к государственной власти. По мнению Л.С. Санистебана, функционально-ролевые рамки групп давления ограничиваются только тем, что они «... пытаются влиять на политическую элиту, а не управлять непосредственно. В этом и состоит их отличие от политических партий»<sup>83</sup>.

Видный американский политолог Р. Роуз указывает на то, что группы давления не участвуют в выборах, а партии в основном имеют дело с конфликтующими интересами и требованиями. Но здесь необходимо уточнение в плане определения критериев участия в выборах, позволяющих партию отделить от группы давления. Если за этот критерий взять процесс выдвижения кандидатов и борьбу за места в парламенте, то группы давления, с точки зрения выборного законодательства, не являются участниками этой борьбы, так как не имеют своего избирательного списка. Хотя пример тех же Соединенных Штатов, где широкое распространение во время выборов получили «Комитеты политического действия», созданные различными группами давления для осуществления поддержки партиям и кандидатам, показывает, что эти игроки могут оказывать значительное влияние на весь избирательный процесс.

То есть, участие групп давления в качестве групп поддержки можно рассматривать как участие в выборах. Более того, тесное сращивание групп давления с партийными структурами, как это происходит во многих странах мира, ведет к тому, что внутрипартийные группы давления играют большую роль и в выдвижении тех или иных кандидатов на выборах.

Но Г. Джордан пошел еще дальше и отнес к категории заинтересованных групп мелкие партии, которые не имеют своей парламентской фракции. Но такая идентичность вряд ли уместна, если принять во внимание изначальное целевое различие между партиями и группами давления. Несмотря на то, что последние могут принимать активное участие в избирательном процессе, их классическое функциональное предназначение состояло именно в оказании давления на институты публичной власти, а не на участие в борьбе за нее. Хотя можно согласиться с мнением еще одного исследователя лоббизма Ишаи о том, что несложно провести разграничение между политической партией и группой давления в двухпартийных системах, где круг крупных политических игроков уже определен. Но это трудно сделать в многопартийных системах, где линия между ними сильно размыта и лабильна. Такая же ситуация наблюдается и в государствах со складывающейся партийной системой, к которым относятся почти все постсоветские страны, где многие политические образования, именуемые партиями, часто действуют, как группы давления. И здесь довольно уместна дефиниция Ишаи, который относит такие партии к категории «партии интересов».

---

<sup>82</sup> Профессиональный словарь лоббистской деятельности. Составитель к.п.н. П.А. Толстых. [http://lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=1](http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1)

<sup>83</sup> Санистебан Л.С. Основы политической науки / Пер. с исп. – М.: МП "Владан", 1992. – 122с. (С.82).

Долгое время партии и группы давления взаимодополняли друг друга, являясь активными субъектами политической жизни, которые оказывали значительное влияние на направление и динамику политического процесса. Но институциональные функции партий и групп давления были изначально различными. Первых интересуют власть, вторых – носители власти, но как те, так и другие, в основу своей деятельности закладывали социальный интерес.

Исходя из этого, в политической науке существует разделение социального представительства на две формы: функциональное и территориальное. Первая форма относится к деятельности различных заинтересованных групп, которые могут объединять на основе общей цели и интереса представителей разных территориальных единиц. Вторая форма территориального представительства опирается на функционирование партийной и избирательной систем и находит свое отражение в выборных органах.

Кроме этого, **главная задача политических партий всегда состояла в том, чтобы превратить множество частных интересов отдельных социальных слоев и заинтересованных групп в совокупный политический интерес. Группы давления, в отличие от партий, априори являлись сторонниками партикуляризма, для которых основная задача состояла в том, чтобы выделить групповой интерес из контекста совокупного политического интереса.** И хотя для многих такое устремление лоббирующих группировок является предосудительным, аморальным и даже преступным, само присутствие групп давления в политическом пространстве, по мнению большинства исследователей, умножает число косвенных участников политических процессов, выступает своеобразным дополнением к многопартийности, расширяя плюрализм. И именно в условиях рынка и зрелого гражданского общества многочисленные группы давления достигают наивысшего расцвета и распространения. Более того, сам институт лоббизма превращается в серьезного конкурента партийным системам различных стран.

Хотя долгое время степень развитости института лоббизма в разных странах неодинакова. Наибольший размах, как было уже отмечено, лоббистская деятельность приобрела в США.

Что касается Западной Европы, то она имела более четкую и структурированную партийную систему, чем в США, где двухпартийная система даже не была закреплена в Конституции, а традиционное отсутствие партийной дисциплины создавало почву для появления различных внутри- и межпартийных группировок.

Исторически парламентские партии Европы играли более активную и постоянную роль политических субъектов в политической жизни, чем партии США, которые заявляли о себе лишь только в период избирательных кампаний и функционировали в дуалистической президентской республике. Все это способствовало тому, что европейские лобби предпочитали действовать через политико-партийные каналы, часто срачиваясь с партиями и бюрократическими группировками, что привело к росту корпоративных тенденций.

Например, в Германии, где разнообразных групп интересов только в западных землях «...насчитывается от четырех до пяти тысяч. Взаимодействие между государственными учреждениями и группами интересов происходит в форме консультаций. Разнообразные совещательные советы, комитеты и комиссии функционируют при всех федеральных ведомствах... формы и методы влияния групп интересов на парламентские партии ФРГ в немалой степени зависят от того, насколько близки очередные выборы в Бундестаг или Ландтаги. Например, в канун выборов особое значение приобретают такие факторы, как размеры финансовых средств союза, которые могут быть направлены на поддержку предвыборной кампании той или иной партии, возможность союза осуществлять целенаправленное воздействие на настроения доста-

точно многочисленных групп населения, доступ с этой целью к средствам массовой информации...»<sup>84</sup>.

Но наибольшего размаха это сращивание достигает в однопартийной системе, где главенствующая партия является единственным доступным каналом к процессу принятия политических решений. Схожие процессы наблюдаются в искусственных многопартийных системах с доминирующей партией, как в Казахстане. В то же время, в условиях реальной конкурентной многопартийности существует другая крайность, когда наиболее мощные заинтересованные группы могли создавать «собственные» политические партии, как это было в некоторых европейских странах.

В Соединенных Штатах долгое время была распространена другая форма взаимоотношений между крупными в численном плане и мощными в финансовом отношении заинтересованными группами и партиями, в рамках политики маневрирования между демократами и республиканцами, играя на их соперничестве за голоса избирателей. Хотя и у тех, и у других есть свои лоббистские структуры, которые традиционно выступают в роли их союзников. Например, у республиканцев это влиятельное оружейное лобби в лице Национальной стрелковой ассоциации США. «... миллиардер от игорного бизнеса, управляющие хедж-фондов и крупные торговцы недвижимостью финансируют «суперкомитеты политической активности», которые преследуют свои узкие цели или продвигают кандидатов, взявшихся защищать их коммерческие интересы»<sup>85</sup>. В свою очередь, на стороне демократов стоят многочисленные экологические и правозащитные структуры.

**В то же самое время все чаще в политической науке звучат мнения о наступлении партийного декадентства, о резком снижении популярности когда-то ведущих политических партий, о падении уровня избирательной активности, об абсентеизме, превратившегося в тенденцию для многих политических систем.** Даже в государствах с прочными и давними партийными традициями, как, например, в упомянутых Соединенных Штатах или Великобритании, можно наблюдать рост социального разочарования в способности политических партий дальше выполнять свои представительские функции. Тот же экстравагантный президент США Дональд Трамп стал порождением самой американской системы, где, как выяснилось, у значительной части американского общества уже появилась аллергия на традиционную политкорректность, а также на стандартных политических деятелей, и возникла потребность в более радикальных мерах «оздоровления» американской внутренней и внешней политики. Можно согласиться с теми экспертами, кто считает, что Дональд Трамп стал частью того самого американского мейнстрима последних лет, который был связан с ростом популярности неоконсерваторов среди республиканцев, начиная от Пата Бьюкенена и заканчивая Сарой Пэйлин из «Движения чаепития». Только Д.Трамп, как и чета Андервудов из фильма «Карточный домик», в отличие от остальных политических игроков, всегда готов был перейти черту.

Кстати, некоторые эксперты считают, что приход Д.Трампа в Белый дом являлся также результатом такого давнего тренда, как менеджериальная революция, которая поставила под угрозу традиционную систему сдержек и противовесов на Западе. «Общество, по-видимому, оказалось не в состоянии осознать масштабы происходящей культурной революции и по достоинству оценить тот факт, что Трамп стал первым президентом США, не имеющим за спиной никакого политического или военного опыта.

Неудивительно, что Трамп, имидж которого был выстроен вокруг образа независимого предпринимателя, противостоящего партийным функционерам и развращенным бюрократам

---

<sup>84</sup> Паблик рилейшнз. Лоббирование. <http://na-uroke.in.ua/34-59.html>

<sup>85</sup> Мойзес Наим. Конец власти. От залов заседаний до полей сражений, от церкви до государства, почему управлять сегодня нужно иначе. Перевод с английского Н.Мезина, Ю.Полещук, А.Сагана. – М.: Изд-во АСТ, 2016 – 512 с. (С.378).

из Вашингтона, сразу же после своего избрания вошел в клинч с единственной неподконтрольной еще республиканцам ветвью власти – судебной. Трамп, «никогда не имевший над собой босса» и привыкший быстро и автократически решать проблемы подконтрольных ему корпораций, был явно не готов к взаимодействию с заложенными в американскую политическую систему сдержками и противовесами: возглавив страну, он, по всей видимости, воспринимал судей как своих подчиненных и был явно шокирован, встретив сопротивление со стороны одного из них»<sup>86</sup>.

Хотя именно благодаря Д.Трампу, многие поняли, где в системе появились сбои, которые надо будет исправить, чтобы повысить эффективность этой системы. Это поняли республиканцы, которые, как выяснилось, стали слишком скучными для части своих же избирателей, которым нужен был свой американский вариант В.Жириновского. Определенные выводы сделали и демократы, которые вдруг осознали, что политический радикализм в американском обществе пустил более глубокие корни. И выступления Д.Трампа напоминают заявления республиканского кандидата в президенты 60-х годов прошлого века Барри Голдуотера о том, что «экстремизм в интересах защиты свободы не является злом». Д.Трамп навязал свои политические условия и нарушил сразу несколько традиционных правил игры в американскую политику. Во-первых, не буйствовать в своем политическом лагере, чуть ли не доведя его до развала. Во-вторых, держаться в рамках политкорректности. В-третьих, не ставить под сомнение саму избирательную систему США, намекая на то, что может даже не согласиться с результатами выборов, опасаясь подтасовки голосов. В любом случае, американские выборы 2016 года хорошо показали, что являются не только порождением просто успешных или неудачных политтехнологий, но и отражением реальных политических предпочтений рядовых американцев.

**В других западных странах рост популярности третьих партий, увеличение числа независимых избирателей, имеющих «плавающий голос», активизация деятельности альтернативных движений и групп давления – также говорит о кризисе, который переживают партийные системы в этих государствах.**

Можно выделить ряд факторов, которые способствовали минимизации роли традиционных партийных образований в политических системах многих стран.

Первый фактор был связан с желанием традиционных партий модернизироваться в условиях интенсивной социальной дифференциации общества, когда для политической победы традиционной электоральной базы было недостаточно, тем более что эта база стала «социально мутировать». Не стоит забывать о том, что с момента своего появления политические партии были однородными образованиями, опиравшимися или на отдельный класс, или на отдельный слой, что и обеспечивало им перманентную поддержку определенных социальных сил. Развитие гражданского общества, исчезновение строгой классической классовой структуры (буржуазия – пролетариат, крестьянство – землевладельцы), формирования политического плюрализма в лице широкого спектра специфических социальных интересов, носителями которых стали новые социальные группы, страты и слои – все это толкнуло старые однородные партии к трансформации в гетерогенные, массовые партии. Кстати, здесь стоит вспомнить известную «модель Даунса», суть которой состоит в том, что победу нередко одерживает тот политик, который находит «золотую середину» в политических предпочтениях граждан. Новые народные партии, по замыслу партийных лидеров, должны были удовлетворять интересы всех социальных групп, ориентируясь на мобилизацию значительной части разнообразного электората. Но все это привело к тому, что новые партийные образования стали отличаться неоднородной, разношерстной социальной базой с различными и даже эклектичными интересами, кото-

---

<sup>86</sup> Камиль Галеев. Бюрократия против Запада. Почему обществом нельзя управлять как корпорацией. № 31 от 27.03.2017. <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/03/26/71919-byurokratiya-protiv-zapada>

рая только ослабила внутривнутрипартийную дисциплину и привела к жесткой фракционной борьбе. **Массовые партии оказались неспособными выразить как общенациональные, так и местные интересы того или иного социального слоя. Попытка объять необъятное, соединить под одной партийной крышей множество социальных групп со своими, зачастую партикулярными интересами, стала давать сбой.** Как оказалось, партиям легче управлять однородными массами, чем гетерогенным обществом с большим количеством различных заинтересованных групп, которые к тому же нашли более удобным для себя обходиться без посредника в лице политических партий и напрямую связываться с носителями власти через создание лоббирующих групп или активное использование социальных сетей.

Второй фактор, негативно повлиявший на падение популярности традиционных партий, был связан с забюрократизированностью. Здесь проявился «железный закон Михельса», согласно которому: «...большинству людей предопределена, в условиях вечной опеки, судьба покоряться господству незначительного меньшинства и довольствоваться тем, что они служат пьедесталом для олигархии»<sup>87</sup>. Партийная верхушка многих политических организаций замкнулась в себе. Это только лишнее раз убедило избирателей в том, что их участие в партийной жизни ограничивается ролью статистов, а вся избирательная схватка есть не более чем фикция, иллюзия борьбы между правящими и оппозиционными силами, которые, по сути, состоят из представителей одной и той же политической элиты. Кстати, Казахстан здесь также не стал исключением, учитывая тот факт, что в создании некоторых оппозиционных партий активное участие приняли бывшие представители политической и бизнес-элиты страны, которые позиционировали себя как контрэлита.

В качестве другого интересного примера можно привести Иран, где после исламской революции 1979 года было создано теократическое государство во главе с высшим руководителем аятоллой Хомейни (Сейид Рухолла Мостафави Мусави Хомейни). Но с его смертью в стране также начались процессы, которые снизили доверие и лояльность части населения к действующим политикам, партиям и структурам власти. Это хорошо показали массовые акции протеста 2009 года, после президентских выборов, когда реформаторская часть иранского общества была не согласна с результатами выборов, которые привели на пост президента консервативного политика в лице Махмуда Ахмадинежада. Но еще более наглядными были акции протеста в конце 2017 и начале 2018 годов, когда в разных городах Ирана люди вышли на площади, сначала протестуя против инфляции и роста цен, а затем уже появились политические лозунги, вплоть до требования смены правящего режима и ликвидации теократической системы власти. При этом одним из важных отличий от массовых акций протеста в 2009 году было то, что в конце 2017 года во главе протестующих не стояли конкретные лидеры из тех иранских реформаторских сил, которые выводили людей на площади в 2009 году. «В ходе протестов, захлестнувших Иран, звучат самые разнообразные лозунги: от требований решить конкретные экономические проблемы до призывов свергнуть режим Исламской Республики... Многообразие лозунгов отражает тот факт, что у протестующих нет единой цели или конкретного общего послания властям. Возглавить протесты тоже никому: подходящих кандидатов не смогли предложить ни политические партии, ни другие силы. «Реформаторы и консерваторы, игра окончена» – этот лозунг особенно популярен у студентов Тегеранского университета. Участники протестов дают понять, что все политические силы, за которые людям предлагается голосовать на парламентских выборах, вызывают у них лишь недовольство и раздражение»<sup>88</sup>.

Что касается стран, где существует определенная смена власти, чередование элиты у руля власти, по своим определенным правилам игры, часто не понятна избирателям. «Так, иссле-

---

<sup>87</sup> Michels R. Political Parties. – N.Y.: Holt&Rinehart, 1962. P. 354.

<sup>88</sup> "Смерть России" и "Моя жизнь – Иран": к чему призывают протестующие в иранских городах». 02.01.2018. <http://www.bbc.com/russian/features-42542346>

дования известных американских политологов А. Алмонда и С. Вербы показали, что в США только 1% опрошенных заявили, что надеются воздействовать на те или иные решения правительства через участие в деятельности политических партий...»<sup>89</sup>. Несмотря на то, что эти результаты были получены несколько десятилетий тому назад, вряд ли ситуация на данный момент серьезным образом изменилась. Для среднестатистического обывателя большая политика, с которой он связывает деятельность политических партий, находится на периферии его жизненных интересов и насущных проблем. Чаще ему нужен более конкретный выразитель его интересов. Согласно «теории организации», **любая проблема будет оставаться нерешенной, если она является анонимной, и у нее нет своего ретранслятора. И этим выразителем вполне определенной, узкой, специфической, эксклюзивной проблемы как раз выступают различные заинтересованные группы, имеющие потенциал претворения в группы давления.**

Третий фактор связан со слишком быстрым изменением внешней среды, к которым оказались не готовы старые партийные игроки, что привело к стремительному росту правого и левого популизма разных мастей во многих европейских странах. «...среди которых обнаруживается немало тех, кого швейцарский историк Якоб Буркхардт называл «непроходимыми упрощенцами», демагогов, в корыстных целях эксплуатирующих гнев и обиды людей и дающих радужные, но «кошмарно упрощенные» и в итоге лживые обещания»<sup>90</sup>.

**Среди трендов, которые реанимировали политический популизм, можно выделить: кризис системы международного права; новое «великое переселение народов» в рамках нелегальной миграции; кризис традиционных западных демократических ценностей; новый цикл смены мировой гегемонии; активизация сепаратистских, экстремистских и террористических организаций как важных элементов асимметричной войны; увеличение количества региональных конфликтов; ускорение процесса урбанизации, а также новая гонка вооружений и процесс милитаризации внешней политики.**

Здесь вспоминается довольно интересное выступление профессора политологии Марианне Кнойер из университета Хильдесхайма на одной закрытой экспертной встрече во Франкфурте, где автору этой книги также довелось принять участие в мае 2017 года. Это были так называемые «Шлангенбадские беседы», которые уже в течение 20 лет ежегодно проходят в Германии между немецкими и российскими экспертами и высокопоставленными политиками двух стран. Марианне Кнойер тогда отметила, что **призрак ходит по Европе – призрак популизма, который пытается по кирпичику разобрать демократические основы. По ее мнению, в европейской истории было несколько волн политического популизма. При этом популистские партии разные. В Центральной и Восточной Европе такие партии отличаются от популистских политических лидеров и организаций на западе, севере или юге Европы. Следовательно, нет одного рецепта по нейтрализации популистов. Более того, постоянно появляются новые гибридные партии, которые поразному влияют на политическую повестку дня. По мнению Марианне Кнойер, успех политических популистов, которые делают ставку на простые решения любых сложных проблем, связан с наличием политического спроса и предложения. Ведь харизматические лидеры чаще всего появляются во время кризиса, когда у многих граждан возникает ощущение неравенства и чувство проигравших. Популисты используют недоверие граждан к старым политикам и государственным структурам. Следовательно, **поддержка популистских партий разной ориентации – это результат изменения мировоззренческих ценностей, так****

<sup>89</sup> Ашин Г.К. Основы элитологии. – Алматы, 1996. С. 165.

<sup>90</sup> Мойзес Наим. Конец власти. От залов заседаний до полей сражений, от церкви до государства, почему управлять сегодня нужно иначе. Перевод с английского Н.Мезина, Ю.Полещук, А.Сагана. – М.: Изд-во АСТ, 2016 – 512 с. (Р.395).

как многие обыватели пытаются сохранить свою привычную среду обитания, которая сильно меняется под воздействием той же глобализации, внешних и внутренних факторов. Отсюда исламофобия, шовинизм, торговый протекционизм и т.п. Но если исходить из логики Марианне Кнойер, то западные популисты гораздо ближе к тем же радикальным экстремистским и террористическим организациям в мусульманском мире, страх перед которыми они сами активно эксплуатируют в своих политических заявлениях. Ведь, по мнению экспертов, эти организации также появились в ответ на глобализацию и вестернизацию, которую многие в тех же арабских странах воспринимали как угрозу традиционным ценностям и сложившемуся порядку вещей.

Что касается демократических систем, то Эгберт Ян, профессор современной истории университета Мангейма был более оптимистичным. Хотя он и признал тот факт, что интернационал европейских популистов более сплочен, чем коалиция традиционных политических сил, по его мнению, есть надежда, что популисты все-таки побоятся полностью разрушить демократические устои, так как их собственные партии не позволят им это сделать. С другой стороны, как показывает история, в сфере политики популизм часто был основой для появления новых политических игроков, которые в случае прихода к власти превращали свой популизм во что-то более консервативное. Ведь когда-то к популистам начала XX века можно было бы отнести тех же большевиков с их популистскими лозунгами «Земля – крестьянам!», «Фабрики – рабочим!».

В свою очередь, если вернуться к Дональду Трампу, то Михаэль Верц, старший научный сотрудник «Центра за американский прогресс» из Вашингтона, во время своего выступления на экспертной встрече во Франкфурте, говоря о феномене Дональда Трампа, назвал его новым политическим явлением, хотя и в рамках уже старого процесса развития правого популизма в США, начиная с 60-х годов прошлого века, Д.Трампа лучше, чем традиционные лидеры Республиканской партии, смог мобилизовать дезориентированных рядовых республиканцев после победы Б.Обамы. Кстати, довольно оригинальное сравнение привел академик РАН, президент Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М.Примакова Александр Дынкин, по мнению которого Д.Трампа чем-то был похож на покойного Б.Ельцина. И тот, и другой – выходцы из строительной отрасли. У Д.Трампа и Б.Ельцина дочка и зятя играли большую роль в качестве политических советников. При этом А.Дынкин уверен, что в основе западного популизма лежит слом привычного социального контракта, согласно которому каждое новое поколение должно жить лучше, чем прежнее. Как показал недавний финансово-экономический кризис, это далеко не так. В то же самое время, по мнению бывшего российского политика, а ныне профессора факультета мировой экономики и политики Национального исследовательского университета «Высшей школы экономики» Владимира Рыжкова, весь парадокс состоит в том, что в некоторых странах антилиберальные идеи продвигались именно через демократический выборный механизм (США, Турция, Венгрия, «Brexit» в Великобритании).

В-четвертых, снижение функциональной роли старых политических партий в процессе артикуляции и агрегирования социальных интересов также связано с вступлением большинства, если не всех западных демократий, в эру технотронного, постиндустриального, информационного общества, где электроника, интерактивное телевидение и компьютеризированная система опросов общественного мнения нанесла чувствительный удар по партиям. Если в прошлом партия играла роль основного посредника между политическим деятелем и избирателями, налаживая взаимосвязь между ними и направляя политический процесс, то позже возникла проблема потери классического избирателя. Сначала появление телевидения превратило избирателей в зрителей, а героем телеэкрана стала личность, часто посредственная, но не сама политическая организация. Затем, с появлением Интернета и социальных сетей, которые породили не только юзеров, но и многочислен-

**ных «троллей», партии и политики вообще потеряли ореол значимости. Субкультура социальных сетей, с одной стороны, аполитична, с другой стороны, активно участвует в десакрализации власти и ее носителей.** Хотя, несмотря на этот тренд, некоторые политические игроки даже пытаются создавать виртуальные политические партии, в том числе на постсоветском пространстве. Например, в 2010 году, в Казахстане также была попытка нескольких физических лиц создать виртуальную партию. «Говоря об идеях, инициаторы создания новой партии предложили, во-первых, начать процесс возвращения казахских исторических и культурных ценностей в Казахстан, во-вторых – создать консорциум казахстанских инвесторов для финансирования этого проекта, и в-третьих – добиться прозрачности власти через современные инструменты: электронное правительство и доступный Интернет»<sup>91</sup>.

В конечном счете, снижение потенции и влияния старых политических партий образовало вакуум нереализованных социальных интересов, который, кроме новых гибридных партий, заполнили различные группы давления и многочисленные альтернативные движения.

**Еще в начале 40-х гг. прошлого века видный исследователь партийной системы Е. Шаттштейнер сделал вывод о том, что роль групп давления прямо и органически связана с состоянием основных партий. Он считал, что чем слабее функционирование партийной системы, тем мощнее становится влияние групп давления, и, наоборот, если партии осуществляют свои полномочия эффективно, то они способны свести воздействие этих групп до минимума, если не к нулю.** Утратив посредническую функцию, партии уже не могли действовать эффективно. Конечно, с функциональной точки зрения, они продолжают играть роль в циркуляции и рекрутировании политической элиты, обеспечивая стабильность политической системы и преемственность власти, что не может не служить легитимной формой для их существования. Но природа не терпит пустоты. Появление возникшего вакуума обычно быстро заполняют различные группы давления, которые стали играть роль связующего звена между носителем власти и конкретной социальной группой, представляя собой одну из форм для выражения широкого спектра многочисленных и разнообразных интересов.

### **2.3. Корпоративистская модель групповой политики**

Как уже отмечалось выше, различные заинтересованные группы имеют разный статус влияния. Политическая реальность многих стран показывает, что в среде множества заинтересованных групп, осуществляющих воздействие на властные структуры, есть группы давления, чьи организованные и финансовые возможности позволяют им более эффективно и успешно добиваться своих целей. Традиционно считается, что к числу таких лоббирующих организаций можно отнести группы, представляющие интересы крупного бизнеса и бюрократии, где первые обладают значительными финансовыми ресурсами, а вторые имеют доступ к ресурсам властного влияния.

В то же время влияние ведомственных группировок в большей степени характерно для закрытых политических систем, где главными участниками процесса принятия политических решений являются те или иные звенья бюрократического аппарата. Наглядным примером расцвета внутриведомственного лоббизма является Советский Союз, где, например, «...с середины 70-х годов до конца 80-х годов министр обороны СССР состоял в Политбюро ЦК КПСС. Западные наблюдатели справедливо рассматривали это как важный канал влияния советских военных и ВПК на процесс принятия решений»<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Анна Дрелих. Группа из семи человек создала Виртуальную партию. 31.07.2010. [http://rus.azattyq.org/content/virtual\\_party\\_kazakhstan/2114264.html](http://rus.azattyq.org/content/virtual_party_kazakhstan/2114264.html)

<sup>92</sup> Голосов Г.В. Сравнительная политология. – Новосибирск: Изд. НГУ, 1995. С. 100

В некоторых странах либеральной демократии тесное взаимодействие крупных и авторитетных заинтересованных групп с государственными структурами выразилось в форме корпоративизма, которые многие исследователи, в частности М. Вебер, М. Крозье, Дж. Лукач и другие, связывали с расширением роли государства в жизни общества, что закономерно приводило к появлению мощного бюрократического аппарата. Ситуация сложилась таким образом, что «...бюрократия, превратившись одновременно в законодателя, администратора и судью, представляет угрозу фундаментальным нормам плюралистической модели»<sup>93</sup>.

**Основную угрозу сторонники плюралистической теории демократии, с ее положениями о конкуренции и компромиссе между равноправными заинтересованными группами, видят в том, что бюрократия устанавливает более тесные, неформальные связи с «привилегированными», выражаясь терминами М. Олсона, заинтересованными группами, что еще больше вывело процесс принятия важных решений из-под общественного контроля.** Плюс к этому внутри самих заинтересованных групп наблюдаются тенденции к иерархизации групповых отношений согласно упомянутому «железному закону олигархии Михельса».

Такую форму взаимоотношений часто определяют как корпоративизм, который как одно из направлений западной политической науки сложился в 60-е годы. Корпоративистская модель групповой политики отличается от плюралистической тем, что она акцентирует внимание на тесных связях, которые развиваются в индустриальных обществах, «...когда между заинтересованными группами и государством устанавливается не просто взаимодействие, но и взаимозависимость...»<sup>94</sup>.

**Корпоративизм как социальная теория подчеркивает привилегированное положение некоторых заинтересованных групп в отношениях с государством и оказывающих значительное влияние на формулирование и реализацию государственной политики.** Другим отличием корпоративистской модели от плюралистической является то, что корпоративизм рассматривает группы интересов как жестко иерархические организации, в которых доминирующие лидеры не зависимы от членов. Третьим отличием является настроенность многих экспертов по отношению к корпоративистским отношениям, которые, по их мнению, могут представлять угрозу для репрезентативной демократии, так как эти связи скрыты от демократического контроля.

Появление теории неокорпоративизма и его изучения как явления политической жизни первоначально опиралось на его узкое понимание как институционального механизма по выработке общественной политики с участием политической власти, бизнеса и профсоюзов. В качестве благоприятной среды для развития такого типа корпоративизма политологи часто рассматривали политические системы таких стран, как Австрия, Нидерланды, Германия, страны Скандинавии и Япония. Также следует обратить внимание на довольно интересное исследование австралийских политологов Г.Сиглетона и М.Тернера, которые ввели понятие «неформальный корпоративизм». Интересно отметить, что свой анализ они делали на примере некоторых стран Юго-Восточной Азии, которые руководство Казахстана в свое время также рассматривало в качестве образца для подражания. В частности, речь идет о Сингапуре и Малайзии. Также в обзоре политологов были Южная Корея, Индонезия и Филиппины. По мнению политологов, для этих стран был характерен «симбиоз правительства и бизнеса, находящий свое выражение в корпоративистском, патримониальном их взаимодействии»<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> Yates D. Bureaucratic democracy: the search for democracy and efficiency in American government. – London: Cambridge Mass, 1982. – P. 50.

<sup>94</sup> Перегудов С. Гражданское общество как политический феномен // Свободная мысль. – М., 1992. – № 9. – 43-53 с. (С.52).

<sup>95</sup> Перегудов Сергей, Лапина Наталья, Семененко Ирина (1999). Группы интересов и российское государство. Москва, Эдиториал УРСС, 352 с. (С.37).

Хотя корпоративистские отношения существуют и в плюралистической системе Соединенных Штатов. Более того, некоторые авторы в своих пессимистических рассуждениях о корпоративизме пошли еще дальше, считая, например, современную демократическую американскую политическую систему хитрым камуфляжем, за которым скрываются свои скелеты в шкафу. Например, в 2015 году американский журналист и писатель Том Энгельгардт (Tom Engelhardt), автор книги «Shadow Government: Surveillance, Secret Wars, and a Global Security State in a Single Superpower World», выдвинул несколько тезисов о современной специфике демократии в США, которые соприкасаются с теорией Г.Моска. По мнению Тома Энгельгардта, которые он озвучил в своей статье «Is a New Political System Emerging in This Country?»<sup>96</sup>, существуют пять признаков превращения Соединенных Штатов в плутократию. Во-первых, это так называемые 1%-ные выборы (1% Elections), которые подчеркивают клановость американской политики, когда выборные кампании спонсируются небольшой группой миллионеров и миллиардеров. Во-вторых, речь идет о приватизации государства (The Privatization of the State), когда произошла «свадьба» государства и корпораций, что также порождает коррупцию. К третьему «троянскому коню» американской демократии относится делегитимизация Конгресса и президентской власти (The De-legitimization of Congress and the Presidency). Речь идет о том, что республиканский Конгресс своими милитаристскими действиями и заявлениями лишает легитимности как самих себя, так и президента, с которым идет явная конфронтация по некоторым вопросам национальной безопасности и международной политики. В-четвертых, Тома Энгельгардта настораживает усиление силовых структур, которые становятся «неприкасаемой» четвертой властью (The Rise of the National Security State as the Fourth Branch of Government), расширяя контроль над американскими гражданами за счет самих же налогоплательщиков. В пользу этого говорили разоблачения Эдварда Сноудена. Что касается пятого пункта, то здесь имеется в виду демобилизация американского народа (The Demobilization of the American People) под воздействием плутократического давления, неравенства в распределении богатства, покупки политиков, снижения социальной мобильности для того, чтобы изменить свой социальный статус, наличия иллюзии влияния на систему государственного управления и т.д.

В конечном счете, по мнению Тома Энгельгардта, американская политическая система на ходу переформатируется заинтересованными сторонами в Конгрессе, клубами миллиардеров, корпоративными интересами, лоббистами, Пентагоном и чиновниками из структур, обеспечивающих национальную безопасность страны.

Также классическим примером развитости корпоративизма является Великобритания, где традиционно были сильны профсоюзы. Некоторые английские эксперты, рассматривая теорию заинтересованных групп, в свете особенностей функционирования британской политической системы считали, что для нее больше подходит неокорпоративистский подход. Так, С.Биир отмечал, что английская политическая культура, опиравшаяся на опыт средневековых гильдий, традиционно включала в себя элемент «корпоративизма», который означал, что группы имели право консультироваться с властями по интересующих их вопросам. Впоследствии мощный удар по британскому корпоративизму был нанесен в 80-х годах прошлого века, во время правления правительства «железной леди» М. Тэтчер, которая была идеологом снижения роли государства в экономической жизни, что автоматически вело к уменьшению его привлекательности для крупных корпораций. Некоторые политологи связывают британскую борьбу с корпоративизмом как этап закономерного и естественного чередования периодов расцвета корпоративизма с периодами «свободного предпринимательства».

---

<sup>96</sup> Tom Engelhardt. Tomgram: Engelhardt, Is a New Political System Emerging in This Country? March 19, 2015. [http://www.tomdispatch.com/post/175970/tomgram%3A\\_engelhardt%2C\\_is\\_a\\_new\\_political\\_system\\_emerging\\_in\\_this\\_country/#more](http://www.tomdispatch.com/post/175970/tomgram%3A_engelhardt%2C_is_a_new_political_system_emerging_in_this_country/#more)

В других западноевропейских странах также существовала тесная связь групп давления с правительством, которое даже могло делегировать этой группе отдельные функции, как, например, в ценовой политике или реорганизации тех или иных отраслей промышленности. Таким образом, «...корпоративизм представляет собой процесс государственного вмешательства, который придает официальный статус «заинтересованным группам» и организациям, наделяемым правом в большей или меньшей степени формулировать и/или осуществлять государственную политику...»<sup>97</sup>.

В 1974 один из видных исследователей современного корпоративизма Ф. Шмиттер представил более широкую дефиницию этого явления, которое выступает как «...система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющих их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей»<sup>98</sup>.

Данная дефиниция определяла государственную версию корпоративизма, больше характерного для авторитарных режимов, наряду с которой существует и социетарный или либеральный тип корпоративизма, изучением которого занимался, в частности, Г. Лембрух. Разница между ними заключается в том, что при демократическом корпоративизме взаимодействие между влиятельными заинтересованными группами и государством осуществляется на равноправной и добровольной основе, в то время как при государственном корпоративизме все инициативы и импульсы идут от государственного аппарата. В значительной степени теория государственного корпоративизма имела популярность в германской политической науке, где «... проблема политического плюрализма ...никогда не рассматривалась немецкими теоретиками отдельно от принципа государственного единства, а государство никогда не приравнивалось к партиям и другим общественным организациям...»<sup>99</sup>.

При этом многие теоретики корпоративизма исходят из того, что его западный либеральный вариант ограничен только экономической сферой и не может иметь политических форм в обществах с глубокими электоральными традициями, сильными независимыми СМИ и конкурентной политической средой. Хотя Иммануэль Валлерстайн более критично настроен и к экономической форме корпоративизма, считая, что: «...государственные структуры служат, прежде всего, для того, чтобы извратить «свободное» функционирование капиталистического рынка и таким образом повысить возможности одной или нескольких групп получить на нем преимущества... оно действует на рынке и долгосрочными средствами, стремясь создать институциональные склонности (от доверия к установленной валюте и способам торговли до вкусовых предпочтений и ограничения доступа к знаниям об альтернативных способах экономического поведения) так, чтобы некоторые люди или группы «стихийно» ошибались бы в оценке способов экономической деятельности... такая неправильная оценка помогает какой-то другой группе или группам, для которых определенное государство хотело бы создать благоприятные условия»<sup>100</sup>.

**Если делать исследовательский срез с советской политической системы, где все влиятельные группы давления были частью государственного аппарата, то можно согласиться с мнением российского политолога С. Перегудова, который выводил особую разновидность советского государственного корпоративизма в**

---

<sup>97</sup> Кин Дж. Средства массовой информации и демократия. – М.: Polity Press, 1994. С. 99.

<sup>98</sup> Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. – М., 1997. – №2. С. 15.

<sup>99</sup> Машанов М.С. Политический плюрализм в переходном обществе: Дис... канд. полит. наук. – Алматы, 1996. С. 31.

<sup>100</sup> Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Пер. с англ. П.М.Кудюкина. Под общей ред. к.п.н. Б.Ю.Кагарлицкого – СПб.: Изд-во «Университетская книга», 2001. – 416 с. (С.83).

## **форме бюрократического корпоративизма, который в значительной степени характерен и для Казахстана.**

Акцентирование внимания на государственном корпоративизме как на особой системе отношений между политической системой и группами давления, при которой последние являются частью первой, было неслучайным. Это позволяло раскрыть один из пробелов системного анализа Д. Истона, в котором не уделялось значительного внимания тем процессам, которые проходили внутри «черного ящика», в пределах политической системы, так как целью его анализа было выявление основных взаимодействий между системой и окружающей средой. Сам Д. Истон лишь указывал на существование внутренней политики системы, названной им «входами изнутри». Этот подход скорее был применим для изучения открытых политических систем, где входящие импульсы, идущие от гетерогенного общества, после фильтрации, проходили достаточно открытый процесс конверсии и становились исходящими решениями и действиями, получающими или не получающими поддержки.

Но политическая реальность авторитарных и тоталитарных государств, а также большинства транзитных обществ, для которых характерна закрытая политическая система и отсутствие плюралистической структуры трансляции различных социальных интересов, указывала на важность изучения не столько внешних импульсов на входе, сколько исследования «входов изнутри». Не менее интересным является выявление внутренних требований и поддержки, которые исходят от групп давления, действующих внутри политической системы, являясь ее составной частью. При этом не только исследователи лоббизма на постсоветском пространстве, но и их зарубежные коллеги указывают на чрезвычайную сложность в изучении именно внутрисистемного лоббизма, по причине ограниченности соответствующей информации.

### **ГЛАВА 3. СИНДРОМ МАВЗОЛЕЯ**

#### **3.1. «Бульдоги под ковром»**

Принимая во внимание фактор преемственности некоторых элементов тоталитарного прошлого постсоветскими государствами, особенно на начальном этапе своего становления, кажется целесообразным, в процессе рассмотрения специфики лоббистской деятельности в транзитном обществе, обратить внимание на особенности функционирования различных групп давления в политической системе Советского Союза. Кстати, **выражение «схватка бульдогов под ковром» часто приписывается сэру Уинстону Леонарду Спенсеру-Черчиллю, который таким образом описывал нравы советского истеблишмента. Еще более красочное описание этой схватки кое-кто видит в метафоре Стефана Киселевского: «Схватка бульдогов под ковром – ничего не видно, только время от времени вываливается загрызенный насмерть бульдог».**

Следует отметить, что эта система, согласно типологизации системного анализа, может быть отнесена к закрытому типу с низкой реагирующей способностью. Ее существенной характеристикой было почти полное отсутствие каналов внешнего воздействия на государственные институты со стороны общества по причине самой природы тоталитарного государства, где традиционно существует только один директивно-командный канал общения с низами, по которому все импульсы имеют одностороннее направление «сверху-вниз».

Полное поглощение репрессивным государством общества и максимизация регулирующих способностей системы, то есть установление тотального контроля над политическим процессом, привело к отсутствию активно взаимодействующих подсистем, являющихся источниками социальных импульсов. «Государство в своем всеобъемлющем контроле за обыденной и общественной жизнью не предполагало за своими гражданами ни осмысления процессов, которые в нем происходили, ни осмысленных действий. Оно было самодостаточным... Волевое распределение ценностей здесь выражалось в реализации внутрисистемной дистрибуции,

когда основные блага, услуги, ресурсы иерархически распространялись только на субъектов закрытой политической системы»<sup>101</sup>.

Мощный репрессивный аппарат, государственная собственность, однопартийность, а, следовательно, отсутствие эффективной представительной власти, жесткий контроль и идеологизация общества, опирающаяся на производство популистских мифологем, – все это исключало институционализацию требований со стороны различных социальных групп и отвергало существование внешних «входов» в политическую систему. Основные импульсы политической системы шли на «выходе» в виде окончательных жестких инструкций и директив, обязательных для исполнения. Можно сказать, что советская форма тоталитаризма «...представляла собой режим всестороннего насильственного контроля подавляющего меньшинства над подавляемым им большинством, осуществляемой с помощью репрессивной «государственной машины» и освящающей ее действия «государственной идеологии»...»<sup>102</sup>.

**В то же время, в задачу репрессивного аппарата входила не только карательная функция и борьба с инакомыслием, но и роль эффектора, если пользоваться терминологией К. Дойча. То есть, в своей деятельности они выполняли функцию отслеживания реакций на принятые решения с последующей выработкой превентивных мер, реализация которых должна была создавать иллюзию всеобщей поддержки существующей власти.** Но это, в большей степени, было характерно скорее для послесталинского периода, когда начались первые признаки идеологической, политической и экономической коррозии советского механизма.

Как указывал М. Джилас, в советском тоталитарном государстве, впоследствии трансформирующегося в посттоталитарную форму, «...хребтом всей политической, хозяйственной и идеологической деятельности является единственная партия. Жизнь в обществе стоит на месте или движется, переходит на черепаший шаг или закладывает крутые виражи в зависимости от того, что делается в партийных инстанциях»<sup>103</sup>.

Однопартийность, являясь одной из ключевых характеристик тоталитарного государства, в советской политической системе выражалась в слиянии партийных и государственных органов в форму единого партийно-номенклатурного «нового класса», который может быть разделен на правящую, кастовую элиты и субэлиты. Именно здесь действовали основные конкурирующие ведомственные группировки. При этом масштабы деятельности лоббирующих групп внутри советской политической элиты имели прямую связь с эволюцией партийно-номенклатурной элиты. Как отмечают эксперты, данная эволюция шла по осевой линии, от корпоративного обладания властью как собственностью к практике частнособственнического использования власти для личного обогащения и реализации накопленных обществом благ. Здесь нельзя не согласиться с политологом Б.М.Пугачевым, который приходит к выводу о том, что «...можно выделить четыре фазы развития советской элиты: классическая (сталинская элита), мутационная (хрущевская элита), прагматически-деидеологизированная (брежневская элита), приватизаторская (постсоветская элита)»<sup>104</sup>.

Если сталинская фаза развития элиты характеризовалась внутриэлитным диктатом высшей правящей касты во главе с вождем, которым и принадлежала реальная функция собственника на власть и материальные блага, над субэлитой, что исключало их чрезмерную активность в условиях постоянных чисток, то при Хрущеве начался этап ослабления этого диктата и деидеологизации основных элитных группировок. При этом некоторые политологи считают,

---

<sup>101</sup> Политика и политическое мышление в социалистическом и постсоциалистическом обществах // Национальная электронная библиотека // <http://www.nns.ru/analytdoc/simon1.html>

<sup>102</sup> Степанов Е.И. Социальные конфликты и политический режим // <http://www.nns.ru/analytdoc/konf5.html>.

<sup>103</sup> Джилас М. Лицо тоталитаризма. – М.: Новости, 1992. – 541с. (С.229).

<sup>104</sup> Пугачев Б.М. Эволюция элиты и мегасоциальные конфликты // Национальная электронная библиотека // <http://www.nns.ru/analytdoc/sod12.html>.

что семена ожесточенных межгрупповых схваток внутри советской политической системы были заложены еще Сталиным, который после мощной волны довоенных и послевоенных репрессий «...вытянул наверх людей из деклассированных слоев, имевших отдаленное представление о политической жизни, о тактике сотрудничества и компромисса в частности»<sup>105</sup>.

**Децентрализация власти привела к расширению количества участников в распределительном процессе, хотя политическая власть до сих пор оставалась в руках правящей элиты, которая потеряла свой чрезмерно кастовый характер, представляя собой более смешанную хозяйственную и партийно-номенклатурную группы. Но наивысшего своего расцвета внутрисистемный лоббизм достиг в брежневскую эпоху, когда в политическую систему пришло новое поколение аппаратчиков в период полной деидеологизации номенклатуры.** На этом этапе развития советской партноменклатуры власть рассматривается уже как доступ к процессу принятия политических решений и занятия ключевых постов в системе распределения материальных благ.

Ежи Вятр определяет время правления Л.Брежнева как пик посттоталитарного развития, начало которого было заложено еще Н.Хрущевым, при котором были ослаблены и размыты основные признаки тоталитаризма и смягчены его репрессивные черты. С другой стороны, С.Фридрих и З.Бжезинский не признавали возможность трансформации советской политической системы в более мягкие посттоталитарные формы и исключали возможность активной групповой политики внутри этой системы. Но «...уже с середины 60-х гг. некоторые советологи обнаружили в «постсталинском» Советском Союзе наличие могущественных заинтересованных групп, активность которых, с их точки зрения, делала неправомерным применение тоталитарной модели к СССР»<sup>106</sup>.

Таким образом, специфика политической системы тоталитарного и посттоталитарного общества, идейная гомогенность в политической жизни и деятельности, отсутствие дифференцированных, осознанных социальных интересов, выразителями которых могли бы выступить партии и различные заинтересованные группы, апологетика единства интересов и узкогрупповая монополия партноменклатуры на их выражение способствовала тому, что группы давления были сосредоточены почти исключительно внутри государственно-политической машины. Они представляли собой относительно обособленные функциональные звенья бюрократического аппарата, которые соперничали между собой в смежных областях интересов, а также более узкие земляческие, клановые, этнические и иные подгруппы внутри властных структур.

Господство государственной собственности изначально отрицало наличие множества диверсифицированных интересов и первоначально исключало появление экономического мотива, который разовьется у номенклатуры позже, в период окончательного развала прежних плановых экономических отношений.

Здесь стоит отметить, что однопартийная система служила основанием для того, чтобы советская политико-административная элита формировалась в соответствии с системой партийного участия в государственных делах. Во внешне монолитной советской номенклатуре можно выделить две основные группы, каждая из которых четко и цинично отстаивала свои партикулярные интересы: 1) партийно-комсомольские функционеры и 2) технократы (директора, председатели совхозов и колхозов, министры, хозяйственники).

На основе этого некоторые эксперты делили советскую элиту на следующие крупнейшие группировки:

- партийно-комсомольскую (которая, в свою очередь, подразделялась на «кадровиков» и «идеологов»);
- хозяйственную;

<sup>105</sup> Зубок В.М. Источники делегитимизации советского режима // Полис. -М., 1994. – №2. С. 88-97 (С.90).

<sup>106</sup> Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. – М., 1994.– №2. 76-87 с. (С.78).

– административную.

При этом основные разногласия и столкновения за реальные механизмы управления складывались между партийно-комсомольской и хозяйственной элитой. Особенно активно эта борьба началась при Н.Хрущеве, который расширил влияние хозяйственной элиты, частично допустив ее к распределительному котлу. При этом каждая такая элита подразделялась на несколько субуровней, между которыми существовали отношения четкой субординации, что, впрочем, не исключало межсубэлитных трений в борьбе за статусные привилегии и расширение полномочий.

**Несмотря на активную деятельность ведомственных лоббирующих группировок, все они подчинялись жесткому закону иерархии, который требовал от них соблюдать дистанцию, не переходя границы своего микро, мезо- или мегауровня власти в союзной или региональной вертикали. При этом внутри мощного разветвленного бюрократического аппарата было мало точек доступа, на которые могли бы нажимать лоббирующие группировки при проталкивании своих интересов.** Это также было связано со сложившейся сложной и сбалансированной системой управления, которая включала в себя союзную вертикаль, и региональную систему совминов союзных и автономных республик, областных и краевых исполкомов. При этом роль арбитра и контролера выполнял аппарат ЦК и Политбюро КПСС. Внутри республик существовала миникопия союзной системы, где вершину жесткой исполнительной вертикали составляли ЦК союзных республик. Именно на уровне ЦК КПСС принимались окончательные решения по разрешению конфликтов между отраслевыми, региональными группами, группами, представляющими интересы Госплана СССР или Совета министров.

Анализ функционирования государственно-номенклатурного советского механизма позволяет выделить следующие типы основных лоббирующих группировок, которые оказывали значительное влияние на процесс принятия политических решений. Их расположение в списке определялось уровнем их влиятельности и статусной мощи.

1. Лоббирующая группа, представляющая интересы военно-промышленного комплекса, то есть девяти основных военно-промышленных министерств;

2. Лоббирующая группа, выражающая интересы агропромышленного комплекса, включающего четыре союзных министерства и одно ведомство, а также союзно-республиканские министерства;

3. Лоббирующая группа, отстаивающая интересы топливно-энергетического комплекса, который включал в себя не только четыре общесоюзных министерства, но также имел свой строительный комплекс, не входивший в общесоюзный (Миннефтегазстрой и строительные организации Минэнерго);

4. Лоббирующая группа, выражающая интересы строительного комплекса, который до реорганизации объединял семь общесоюзных министерств, систему Госстроя СССР (у него в то время были функции только госстандарта в строительстве и руководство проектными работами), а также республиканские строительные и специализированные ведомства, причем часть ведомств и министерств имели приписанные войсковые части;

5. Лоббирующая группа, представляющая горно-металлургический комплекс, состоявший из двух общесоюзных министерств и нескольких самостоятельных главков;

6. Лоббирующая группа, проталкивающая интересы химического комплекса, который включал три союзных министерства;

7. Лоббирующая группа от машиностроительного комплекса, который после длительной борьбы образовал Бюро по машиностроению, утвердив тем самым себя в качестве полноценного участника лоббистских процессов;

8. Лоббирующая группа, представляющая интересы отрасли транспорта и связи;

9. Лоббирующие группы, артикулирующие интересы союзных республик, регионов, областей.

Как можно увидеть, в результате длительной эволюции межгрупповой борьбы в структуре государственного аппарата, сложилась такая ситуация, когда держателями власти стали, так называемые хозяйственники – руководители отраслей, директора крупных предприятий, лидеры агропромышленного комплекса. И обычно главным лоббистом отрасли выступал секретарь ЦК КПСС, курировавший ту или иную отрасль, или заместитель председателя Совмина СССР.

Такая структура групп давления имела свои корни в особенностях экономического и политического развития Советского Союза, где традиционно доминировали отрасли тяжелой промышленности «группы А», которые всегда имели приоритет и поддержку в государственной экономической политике. Слияние партийно-политической и хозяйственной элиты, в условиях командно-административной системы, приводило к усилению влияния представителей именно флагманов тяжелой индустрии, которая в условиях постоянной внешней угрозы советскому государству приобрела милитаристский характер. Этот тренд еще больше усилился в годы «холодной войны».

С середины 70-х гг. значительно увеличилась мощь и влияние нефтегазовой отрасли и ее групп давления в структурах власти (интересно, что даже после развала СССР такая ситуация сохраняется поныне и в некоторых постсоветских странах). Усиление влияния нефтегазового лобби происходило ввиду того, что Советский Союз стал играть роль одного из ведущих экспортеров минеральных ресурсов на мировые рынки, обеспечивая нефтедолларами частичное покрытие товарного дефицита, создавая тем самым иллюзию социального благополучия.

Особое место занимали группы давления, представляющие интересы различных регионов СССР. Их главной целью было оказание целенаправленного воздействия на центральную власть, используя, в основном, личные связи с ключевыми фигурами правящей элиты, для получения дополнительных средств из государственного бюджета в пользу своих регионов.

Так как значение республики или области определялось наличием тех или иных производственных предприятий и их удельного веса в экономике страны, то особую активность приходилось проявлять тем регионам, которые не размещали на своих территориях стратегические отрасли. Так, если Украина или Казахстан имели всегда приоритетное значение, благодаря связям с лоббистскими структурами ВПК, тяжелой промышленности и агропромышленным лобби, то, например, Молдавская ССР имела меньше шансов для воздействия на Москву. В конечном счете, связь республики или области с лобби ВПК, строительства или агропромышленного комплекса, действующего в министерствах, а также тесные отношения с той или иной фигурой в правящей элите, определяли возможность развития жилья и соцкультбыта, уровень снабжения, рост благосостояния.

Например, близкие, дружеские отношения Первого секретаря ЦК Коммунистической партии Казахской ССР Д. Кунаева с генеральным секретарем ЦК КПСС Л. Брежневым позволяли расширять объем финансовых влияний из госбюджета в социально-культурную инфраструктуру Казахстана. Это было также связано с тем, что многие министерства имели собственную систему снабжения, а также собственные строительные организации и поэтому две трети строящегося жилья в Советском Союзе строились за счет средств министерств и ведомств. Это требовало от региональных властей активизации лоббистской деятельности на борьбу за включение строящегося объекта в министерский список.

Но межгрупповая борьба велась не только на почве регионального или отраслевого лоббирования, но и на основе конфликта поколений, когда происходило включение в номенклатурный состав новых представителей советской элиты при сохранении привилегированного положения геронтократии. Наиболее наглядным примером такой борьбы было столкновение Н. Хрущева с партийно-комсомольской элитой, кото-

рая оказалась во главе силовых структур и занимала наиболее важные посты в партийной иерархии.

Среди основных методов и приемов групповой борьбы внутри политической системы СССР, которых отличал закулисный характер, можно выделить следующие:

1. Использование связей с ключевыми, «нужными» фигурами;
2. Телефонное право;
3. Использование СМИ (в строго регулируемых нормативных пределах);
4. Дискредитация моральная (в основном на среднем уровне);
5. Дискредитация идеологическая с использованием третьего пункта;
6. Взятничество в разных формах.

Что касается последнего приема, то в рамках советского государства, особенно в 70-80-х гг., коррупция приобрела гигантские масштабы. При этом М. Джилас говорил о коррумпированности особого рода, когда «...отождествление власти и партии с государством (практически с собственностью) как раз и делает коммунистическое государство... самокоррумпирующимся, неумолимо плодящим привилегии и паразитические функции»<sup>107</sup>.

Одной из форм проталкивания тех или иных интересов или же затягивания в их реализации было создание специальных комиссий по решению вопросов. Об этом говорил еще В.И. Ленин, которому принадлежит мысль о том, что если хочешь завалить дело, создай Совет. В бытность существования Советского Союза создавались разные комиссии, как, например, Комиссия по оперативным вопросам, Комиссия по военно-промышленному комплексу и другие, которые создавались решениями Совета Министров СССР, ЦК КПСС или совместными решениями. Смысл деятельности этих комиссий состоял в координации работы министерств и ведомств, а при необходимости и местных властей, для выполнения тех или иных задач. Обычно комиссии возглавлялись зампредом Совмина, решения комиссий оформлялись как распоряжения Совета Министров СССР, а в случае необходимости как постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Руководство такой комиссией давало ее председателю большую власть, так он был главной целью лоббистов, пытавшихся через него достичь своих целей.

В отличие от демократических политических систем, где одним из основных методов в лоббистской деятельности является формирование благоприятного для организации или личности общественного мнения, в советском государстве использование СМИ в межгрупповой борьбе не было широко распространено по причине игнорирования общественного мнения как такового. Здесь «...борьба идет не при помощи парламентского красноречия, а путем длительного (годами) подсиживания, сложнейших хитросплетений и интриг...»<sup>108</sup>. **Публичность вступала в свои права лишь тогда, когда все вопросы в рамках «борьбы под ковром» были решены, и необходимо было осуществить ритуал изгнания поверженного. Обычно это делалось посредством официальных сообщений о смене или уходе того или иного функционера «по состоянию здоровья» или «в связи с переходом на другую работу». Кстати, такая форма изгнания или временной нейтрализации тех или иных представителей элиты наблюдается и в современном Казахстане.** Вряд это вызывает удивление, учитывая тот факт, что первый президент Казахстана получил свое политическое посвящение и приобрел первый опыт кулуарной борьбы именно в недрах советской бюрократической машины.

Одной из характерных черт советской элиты было стремление к институциональной стабильности общества любой ценой – даже за счет самоограничения и «выдачи» отдельных своих представителей. Партноменклатура, следуя всем особенностям своих характери-

<sup>107</sup> Джилас М. Лицо тоталитаризма. – М.: Новости, 1992. С. 240.

<sup>108</sup> Восленский М. Номенклатура: господствующий класс Советского Союза. – М.: Октябрь, Советская Россия, 1991. – 670с. (С.374).

стик, поддерживала хотя бы видимость идеологического единства. **Но синдром «двоемыслия» уже давно охватил общество. Более того, этот синдром затронул и саму элиту, которая медленно, но неуклонно трансформировалась в собственника параллельно с ослаблением жесткой вертикали управления. Это привело к образованию региональной, хозяйственно-управленческой элиты, национальной субэлиты, которые быстро эволюционизировались в контрэлиту.** В то же время усиление позиций контрэлиты происходит на фоне деградации правящей элиты, которая потеряла контроль над обществом и деятельностью субэлиты. Монолитная и единая номенклатурная элита становится рыхлой и фрагментарной, что и обусловило довольно быстрое крушение советской политической системы, чему предшествовала разрушительная деидеологизация не только «низов», но и партийно-номенклатурных «верхов».

Как уже отмечалось выше, если при Сталине существовала классическая командно-административная система, которая все еще базировалась на диктате партийной идеологии и конкретной личности, то уже при Хрущеве, затем при Брежневе и вплоть до распада советской системы, главным игроком стала более прагматичная и менее идеологизированная бюрократия. Именно с ней в 80-х годах было связано «...появление и развитие «бюрократического рынка», который, по мнению... В.Найшуля, явился предтечей и «базой» рынка, создаваемого в перестроечный и постперестроечный период»<sup>109</sup>.

**Уже при М.Горбачеве происходит резкое ослабление вертикального внутриэлитного контроля, что приводит к перетоку в руки субэлиты функций управления, пользования и распоряжения властью и материальной собственностью. Этот процесс сопровождался ужесточением и активизацией межгрупповой борьбы, которая усиливалась по мере осознания того факта, что «кормушка» для элиты не безразмерна и на всех начинает не хватать.** В то же время экономика оказывается в кризисе, а элита – в новых конфликтах, во время которой идет ее перегруппировка с использованием идеологических клише «коммунист» – «демократ», «рыночник» – «государственник». В конечном счете, развал Советского Союза привел к дроблению советской элиты по региональным границам, когда место кремлевской элиты занимает республиканская элита в новых независимых государствах.

Таким образом, если проанализировать группы давления, функционировавшие в советской политической системе, то их можно отнести к институциональным группам, которые были частью государственного аппарата. При этом некоторые западные советологи, как, например, Дж. Хог, рассматривали командно-административную систему как государство, для которого был характерен институциональный плюрализм, который имел мало общего с тоталитарной системой сталинского периода. Согласно этой концепции в советской политической системе существовал плюрализм интересов, который оказывал влияние на процесс выработки и принятия политических решений. В то же время носителями данного плюрализма были не свободные общественные ассоциации и организации, а бюрократические институциональные группы, которые возникали и действовали внутри партийно-государственного аппарата.

Но, в данном контексте, более верной является точка зрения С.П. Перегудова, который считает, что квинтэссенцией плюралистической модели «...является не плюрализм интересов, а их автономность, независимость от государства, которую они сохраняют и в процессе своего взаимодействия с ним»<sup>110</sup>. В советской политической системе неправительственный плюрализм отсутствовал полностью, и ошибкой сторонников институционального плюрализма было то, что они переоценили самостоятельность и независимость институциональных групп от вли-

<sup>109</sup> С.П.Перегудов, Н.Ю.Лапина, И.С.Семененко. Группы интересов в российском государстве. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – 352 с. (С.68).

<sup>110</sup> Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. – М., 1994. – №2. С. 83.

яния правящей элиты, чью роль, особенно в брежневскую эпоху, они необоснованно принижали. Как писал известный американский экономист Янош Корнай в своей работе «Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма»: «... классическая социалистическая система-то не монолит, внутри нее присутствуют группы и конфликты. Тем не менее, структура власти в этой системе является нерасчлененной и тоталитарной»<sup>111</sup>. И хотя, в послесталинскую эпоху, тотальный контроль партийной верхушки постепенно снижался, правящая элита еще могла управлять внутриаппаратными процессами, но только до тех пор, пока не произошла ее резкая поляризация с контрэлитой.

Что касается определения более оптимальной модели внутрисистемных взаимоотношений номенклатурных советских институциональных групп, то в значительной степени здесь подходит концепция «бюрократического корпоративизма», которую выдвинули политологи А. Зудин, И. Семенко и С. Перегудов, рассматривая ее как подсистему социалистической тоталитарной, а потом посттоталитарной политической системы. Согласно этой концепции, советская форма корпоративизма отличалась от итальянского, фашистского или латиноамериканского тем, что существовавшие организованные интересы не только были порождены государством и контролировались им, но и не выходили за государственные рамки. В свою очередь, это говорило о том, что полностью отсутствовала схема взаимоотношений по линии «государство - негосударственные корпорации», как это было, например, в Италии или Германии, где не произошло разрушение сферы частного капитала, который взамен своей политической лояльности и поддержки режиму получал право представлять свои интересы перед государством.

В Советском Союзе все институциональные группы были порождены самим государственным аппаратом, а корпоративные отношения имели бюрократический характер и в основании этого лежало то, что «... тотальное огосударствление всего и вся, породившее невиданное по своим масштабам отчуждение и рядового работника, и функционера от собственности, труда и результатов труда привело к тому, что именно бюрократизм стал преобладающей нормой поведения представителей всех государственных структур»<sup>112</sup>.

При этом советский корпоративизм, в отличие, например, от западной социетарной формы, в качестве противовеса групповому эгоизму имел лишь только власть правящей элиты и партийную идеологию. Уменьшение внутрисистемного диктата партийного руководства над всеми бюрократическими звеньями, заложенного еще Сталиным, а также уменьшение влияния идеологии создавало благоприятные условия для становления бюрократических организованных интересов как посредников при распределении власти и ресурсов. Кроме этого, усложнение социально-экономической структуры СССР способствовало усилению и разрастанию номенклатурного аппарата, отдельные звенья которого стали играть не просто исполнительную, но и регулирующе-фильтрующую роль, связанную с реализацией директив и приказов. Более того, сама партийно-государственная верхушка стала активно участвовать во внутрисистемной групповой политике. В то же время, становление бюрократического корпоративизма, по мнению С.П. Перегудова, имела свои положительные стороны в эволюции политической системы, так как «ослабив и модифицировав административно-командную систему, бюрократический корпоративизм способствовал известному смягчению ее чрезмерной жесткости и неповоротливости, режим начал реагировать на изменения в производстве и обществе...»<sup>113</sup>.

Как известно, квинтэссенцией любого «рынка», в том числе и бюрократического, является процесс конкурентной борьбы, которая в условиях Советского Союза велась исключительно внутри политической системы. В основе этой борьбы лежал раскол когда-то монолитной элиты на «реформаторов» и «консерваторов», «москвичей» и «регионалов», «молодых»

---

<sup>111</sup> Kornai Y. The Socialist System. The Political Economy of Communism. – Princeton, 1992. P. 48.

<sup>112</sup> Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. – М., 1994. – №2. С.85.

<sup>113</sup> Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. – М., 1994. – №2. С.86.

и старых» внутриэлитных игроков. То есть налицо был кризис консенсуса в элитной среде. Главная причина данного кризиса лежала в изменившихся внутренних факторах, оказывающих влияние на состояние всей социально-политической системы. К внутренним факторам можно отнести повышение образовательного уровня населения, что играло большое значение при рекрутировании новой политической элиты, форсированная урбанизация, большая открытость внешнему миру, которая создавала почву для осознания существенного разрыва между идеологическими декларациями и социально-экономической реальностью, что ощущалось не только массами, но и самой элитой. При этом сохранялась прежняя замкнутость политической системы, когда легитимность власти в глазах населения падала пропорционально увеличению самолегитимности в глазах самой элиты, которая не умела и не могла воспринимать импульсы снизу и адекватно оценивать сложившуюся ситуацию.

Самодостаточность власти и жесткая борьба элитных группировок, где, в конечном счете, победу одержала группа М.Горбачева, пытавшаяся реформировать советскую систему, кризис государственной идеологии, а также идеологизированной экономики, которая к концу 80-х гг. полностью исчерпала свой потенциал, распространение синдрома «двоемыслия» в обществе, затем переросший в отрицание самой власти, – все это создало почву для развала советского государства на суверенные государства, многие из которых еще долго несли на себе печать своего посттоталитарного прошлого.

**Крах советского политического режима был предопределен самой ее природой, когда социальные требования и интересы не имели надежных каналов артикуляции и агрегирования и скапливались на «входе». В свою очередь, неспособность правящей элиты воспринимать импульсы из внешней социальной среды, ожидая от нее лишь поддержку своей легитимности, исключало циркуляцию информации в рамках «петли обратной связи», которая является главным механизмом устранения напряженности в обществе и коррекции в достижении поставленных целей.**

При анализе причин распада советской политической системы, следует иметь в виду важность упомянутого кризиса элиты, который фактически подготовил почву для системного развала. Формирование нового типа «прагматически-деидеологизированной» элиты, которая рассматривала власть как источник для собственного обогащения и активно участвовала в кооперативном движении и создании экономических организаций на основе госсобственности. «Имея исходный капитал в виде личных связей, финансовых средств и рычагов управления, они создавали кооперативы, центры научно-технического сотрудничества молодежи... Около 10% коммерческих структур в конце 80-х – начале 90-х гг. были учреждены партийно-комсомольской номенклатурой...»<sup>114</sup>.

Именно тогда возникла тесная связка «чиновник – бизнесмен», в которой первый, пользуясь своими властными полномочиями, создавал благоприятные условия для предпринимательских структур, нередко являясь неформальным ее создателем, а вторые исправно платили ему процент с полученных доходов. **В конечном счете, частнособственнические интересы новой элиты вступили в жесткое противоречие с существующей экономической системой, для которой был характерен тотальный контроль над любой экономической деятельностью, что, несомненно, сужало рыночные возможности новых экономических субъектов.** Разрушение этой системы и КПСС как контролирующего органа, а также всех государственных структур, стало для них жизненной необходимостью, тем более что это соответствовало потребностям экономического и политического развития.

Стоит отметить, что на данном этапе **интересы новой элиты сомкнулись с интересами тех демократических сил, которые выступали за радикальный слом советской,**

---

<sup>114</sup> С.П.Перегудов, Н.Ю.Лапина, И.С.Семененко. Группы интересов в российском государстве. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – 352 с. (С.81).

**репрессивной системы. Что касается старой партийной гвардии, то ее самодостаточность и самолегитимизация на фоне накопления нереализованных требований на «входе» создавало ситуацию парового котла, который должен был лопнуть из-за накопившегося в нем пара, что, в конечном счете, и произошло.** «Конфликты различных властных структур породили негативные эффекты: реальная система власти существенно отошла от формальной схемы, политический центр никогда не мог восстановить положение... Самостоятельное поведение предприятий и министерств сделало неэффективным планирование...»<sup>115</sup>.

### 3.2. Ловушки транзитологии

Как уже указывалось выше, специфика переходного периода состоит в ее эклектичности, когда черты старой командно-административной системы сочетаются с новыми субъектами и институтами, порожденными изменениями экономических отношений. При этом разрушение советской политической системы фактически не затронуло процесс распределения ресурсов, который оставался в руках старых номенклатурных групп. «Те группы, которые были сильны еще при старом режиме, оказались в стратегически выгодном положении, позволявшем им воспользоваться новой ситуацией»<sup>116</sup>.

Анализ формирования «старой-новой» политической и экономической элиты в постсоветских государствах позволяет выделить одну общую закономерность. Почти во всех новых независимых государствах из числа бывших советских республик, кроме Прибалтики, Армении и Грузии, центром кристаллизации правящей элиты явилась прежняя партийно-государственная номенклатура, из которой возник слой крупных предпринимателей, сделавших первый капитал на использовании государственной собственности и сложившейся экспортно-ориентированной структуры экономики. Так, «...по данным исследования, проведенным сектором изучения элиты Института социологии РАН, более 75% политической и 61% бизнес-элиты – выходцы из старой советской номенклатуры»<sup>117</sup>.

Стоит отметить, что такие цифры были характерны для большинства постсоветских республик. Другим источником пополнения новой элиты стали те общественные слои, которые возникли непосредственно в ходе появления новых экономических правил игры и частичной либерализации политической жизни. Здесь имеются в виду представители бизнеса, «...сформировавшиеся непосредственно в ходе создания основ рыночной экономики... выросшего из кооперативного движения и других форм предпринимательства... Те немногие представители свободного предпринимательства, которые выжили в конкурентной борьбе, были инкорпорированы ... в состав первой, более могущественной группы»<sup>118</sup>.

В свою очередь, специфика политической системы воздействует на всю структуру групповой политики, ее формы и методы, количество и качество существующих точек доступа, состав, иерархию и целевые установки различных групп давления, а также определяет дальнейшие перспективы развития сферы функционирования заинтересованных групп.

Распад Советского Союза и появление новых независимых государств вывел исследование групповой политики на новый уровень анализа и выявления функционально-ролевых, институционально-организационных и мотивационно-целевых специфических особенностей деятельности групп давления в условиях транзитного общества и трансформирующейся политической системы.

<sup>115</sup> Самсон И. Размышления о крахе коммунизма // Мировая экономика и международные отношения. – М., 1992. – №10. – 92-107 с. (С.94).

<sup>116</sup> Саква Р. Режимная система и гражданское общество в России // Полис. – М., 1997. – №1. – 61-82 с. (С.72).

<sup>117</sup> Общая и прикладная политология. Под ред.: Жукова В.И., Краснова Б.И. – М.: МГСУ Союз, 1997. – 991 с. (С.624).

<sup>118</sup> Эволюция форм политического участия экономических элит // Национальная служба новостей // [http://www.nns.ru/analytdoc/ims/issue/ims5\\_2.html](http://www.nns.ru/analytdoc/ims/issue/ims5_2.html)

В начале 90-х годов некоторые политологи, в частности А. Мигранян, рассматривая трансформацию постсоветских систем, выводят спорную теорию о необходимости некоего промежуточного этапа при переходе от тоталитарной системы к демократии. При этом кое-кто, правда, «... оговаривается, что задействовать авторитарный режим в интересах демократизации общества... можно лишь при неременном условии сознательного и целенаправленного внедрения в складывающуюся систему авторитарных политических взаимоотношений и институтов действенного контролирующего и корректирующего механизма...»<sup>119</sup>.

Внедрение категории «управляемой демократии» имеет сходство с типологизацией Ж. Блонделя, который выделял тип становящихся политических систем с авторитарными средствами управления. Вполне возможно, что выделение транзитного авторитаризма как закономерности социально-политического развития на постсоветском пространстве может быть обоснованным ввиду специфики политической истории большинства суверенных государств бывшего Советского Союза, в том числе и Казахстана. Специфика эта определена тем, что «... авторитарные тенденции в нынешней... действительности – реальность. За ними не только инерционная дань многовековой традиции, закрепленная в стереотипах политической культуры и социальной психологии. Налицо объективные условия, питающие эти тенденции: экономические, социальные, политические, культурно-ценностные»<sup>120</sup>.

**Но отсюда возникает еще один важный вопрос: «Что нас ждет за углом? Новый поворот, тупик или формирование жизнеспособного политического организма, для которого транзит лишь болезнь роста?».** Прошедшие десятилетия, с момента распада Советского Союза на отдельные суверенные субъекты, показали, что каждое из этих государств, несмотря на наличие множества общих политических, социально-экономических черт, оставшихся в наследство от посттоталитарного прошлого, выбрали свой путь политического и экономического развития, имея по сути одну продекларированную цель – строительство демократического, правового, светского государства с социально-ориентированной рыночной экономикой. В одних государствах появились первые ростки гражданского общества, произошло более или менее четкое разделение властей и повышение роли представительных органов, начали реализовываться некоторые демократические свободы, образовываться слой частных собственников как предтеча среднего класса и при этом сохранялась относительная закрытость политической системы. В других политических системах все эти процессы еще пока не начались или же обрели бутафорно-декларативный характер, фактически законсервировав существующее политическое status quo с посттоталитарными элементами. В таких системах «... декларируемая в Конституции характеристика страны как демократического правового государства входит в противоречие с повседневной политической практикой этого государства, где все больше утверждаются авторитарные методы управления, позволяющие только одностороннее «сверху-вниз» движение команд при закрытом характере принятия решений»<sup>121</sup>.

Следует отметить, что тема постсоветского транзита не очень проста, учитывая активную попытку многих идеологов от власти наложить на нее толстый слой мифологем.

И здесь главное-избежать три ловушки.

### **1. «Отверточное производство»**

Здесь имеется в виду активное приложение на постсоветскую действительность зарубежных теорий развития, которые зачастую опирались на эмпирический материал, собранный в результате исследований постколониального развития стран Африки, Азии и Латинской Аме-

<sup>119</sup> Степанов Е.И. Социальные конфликты и политический режим // Национальная электронная библиотека // <http://www.nns.ru/analytdoc/konf5.html>

<sup>120</sup> Галкин А., Красин Ю. Авторитаризм в современной России // Обозреватель-observer. – М., 1996. – № 5. – 7-9 с. (С.7).

<sup>121</sup> Глухова А.В. О некоторых причинах кризиса российских политических институтов // Национальная электронная библиотека // <http://www.nns.ru/analytdoc/sod7.html>

рики. Хотя, без всякого сомнения, теория стадий развития Уолта Ростоу, политический порядок в изменяющихся обществах Самюэля Хантингтона, теория зависимости Теотонью душ Сантуша, идеи «догоняющей модернизации» и периферийного капитализма и т.д. закладывают хорошую основу для компаративных исследований. **Но это не значит, что постсоветская транзитология должна напоминать автомобильные заводы, где местные специалисты собирают машины из иностранных комплектующих, которые затем подаются как инновационный успех.** Кстати, нередко применительно к научным исследователям о транзите в Казахстане, в качестве тюнинга часто используются выдержки из монографий и выступлений главы государства. Отсюда вытекает вторая проблема.

## **2. Конец постсоветской истории**

**С точки зрения политической элиты большинства постсоветских государств, они не только прошли транзитный период, но и окончательно оформили эффективные политические системы, тем самым отрицая саму возможность попадания в ловушку «резинового» переходного периода, который может длиться десятилетиями. Параллельно с этим не менее активно идут разного рода попытки интерпретировать особенности политического развития своих стран с точки зрения текущей политической конъюнктуры.**

В этой связи появляются разные варианты «третьего пути», концепции «суверенной» или «авторитарной» демократии. К числу доводов в пользу окончания транзита относят:

- институционализацию политической и экономической систем;
- формирование правового пространства;
- легитимность власти в глазах международного сообщества;
- сформировавшийся состав политических игроков;
- демографический аспект в лице появления постсоветского «new generation» и т.д.

Однако наглядным является пример стран Ближнего Востока и Северной Африки, где именно «new generation» стали движущей силой разрушения устоявшихся политических систем, которые также мнили себя венцом политической эволюции. «Здесь вспоминается спорная, хотя и интересная теория циклов А. Шлезингера-младшего, который считал, что базовым социобиологическим фактором, определяющим 30-летний цикл политического развития, является естественная смена поколений. При этом Шлезингер полагал, что каждое новое поколение, став политически совершеннолетним, в течение первых 15 лет бросает вызов властвующему поколению, а затем само приходит к власти...»<sup>122</sup>.

И если во времена Советского Союза открытие заводов, фабрик и новые научные достижения обычно приурочивали к празднованию Великой Октябрьской социалистической революции, то во многих бывших советских республиках празднование очередного дня независимости подавалось как окончательное завершение постсоветского транзита и начало нового рывка в светлое будущее.

**В свою очередь, к контраргументам противников завершения транзита можно отнести тезис о формальной институционализации, при которой в политической системе многих постсоветских стран до сих пор нет дееспособных политических институтов. При этом усиление лишь одного элемента политической системы, а в нашем случае это президентская власть, не гарантирует эффективность всей системы. Это напоминает известный принцип равновесия Джона Нэша, при котором ни один участник не может увеличить выигрыш, изменив свое решение в одностороннем порядке, когда другие участники не меняют решения. Одним словом, спор между противниками и сторонниками транзита может идти долго. Но все опять упирается в**

<sup>122</sup> «Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода. Альянс аналитических организаций – Алматы, 2013. – 264 с. (С.110-111).

критерии, по которым следует оценивать текущее положение политических систем в некоей системе координат. Скорее всего, речь идет о создании устойчивых в долгосрочном плане экономических и политических систем.

**3. Что касается третьей ловушки в рамках транзитологии, то я назвал бы ее «ловушкой А и Б».** Думаю, что многие хорошо помнят задачу из школьного учебника, в которой говорится о том, что из пункта «А» в пункт «Б» выехали автомобилист и велосипедист, которые с разным интервалом времени должны были добраться до пункта назначения. Иногда возникает такое ощущение, что когда говорят о постсоветском транзите, имеют в виду именно эту задачу, где из пункта «С» (Советский Союз) в пункт «Д», то есть демократические политические системы, с разной скоростью движутся бывшие советские республики.

Но проблема состоит в том, что в отличие от математической задачи, в наших условиях не указываются ни расстояние между двумя пунктами, ни скорость, с какой движутся сами объекты. Вопросов довольно много? И они имеют непосредственное отношение к проблеме лоббизма, так как часть развивает вместе с целым или же мешает его развитию. Все зависит от того, по какому направлению это целое движется. Например, если с исходным пунктом нашего развития более или менее ясно, то является ли пункт «Д» конечной остановкой? Или же в основном будут доминировать гибридные политические режимы? Ведь с точки зрения теории самоорганизации систем, любое «...развитие многовариантно и альтернативно как в перспективном, так и в ретроспективном плане, поэтому можно предположить, что так называемые «тупиковые», «промежуточные» или девиантные пути развития могут быть совершеннее и перспективнее избранного варианта развития»<sup>123</sup>. Здесь можно согласиться с точкой зрения французских социологов Матея Догана и Доминика Пеласси, которые в своей знаменитой работе «Сравнительная политическая социология» отмечали, что социологи и политики западных стран слишком медленно осознали, что они применяли собственные мерки в качестве универсальных. В результате существовала тенденция рассматривать каждую политическую систему соответственно тому месту, которое ей отводилось на воображаемой шкале, где конечной целью является англосаксонская модель демократии, которая граничила с вестернизацией.

**Хотя политическая практика указывала на существование таких форм постсоветского транзита, как прогрессивный (качественная эволюция), регрессивный (откат к закрытым системам), ретроспективный (видоизмененное проецирование некоторых элементов советской политической системы) и поливариантный транзит.** Таким образом, транзитология – более широкое понятие, чем изучение процесса перехода от авторитарных форм правления к демократическим. Речь, скорее всего, идет о многофакторном анализе тех политических изменений переходного характера, которые связаны со становлением нового качественного состояния политической системы. И не факт, что это новое качественное состояние может сразу иметь демократический оттенок. Некоторые эксперты считают, что очень часто реформы начинались не с демократизации, а с предварительной либерализации режима, которая полностью контролировалась верхами и могла быть прервана ими в любой момент.

Или другие вопросы. **Если мы вышли из одной «советской шинели», то почему спустя двадцать лет мы все-таки стали отличаться друг от друга? И речь идет не только о сформировавшихся политических и экономических системах, но и о специфических для этих систем флуктуациях? Какие внутренние и внешние факторы были ключевыми с точки зрения влияния на траекторию движения бывших советских республик в сторону той или иной политической и экономической модели? То есть, кто и что является главной движущей силой политического раз-**

<sup>123</sup> Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: (Синергетика и теория социальной самоорганизации). Спб.: 1999. С.30.

**вития или застоя на постсоветском пространстве? Легальные политические институты, неформальные «теневые» игроки в элите, третьи страны или субъективный фактор в лице чрезмерной персонификации власти.** Что касается последнего момента, то очень часто в транзитный период большую роль в развитии системы играют не устойчивые закономерности, а личностный фактор, что, скорее, можно отнести к существенным рискам, чем к преимуществам. Кстати, игнорирование субъективного фактора, возможно, является одной из слабых сторон институциональной транзитологии.

Таким образом, несинхронность политического и социально-экономического развития постсоветских республик привело к складыванию различных политических систем и экономического каркаса, на которые большое влияние стали оказывать местные, специфические для данного региона национальные, исторические, культурные, духовные, традиционные формы интеракции по линии «личность – социальная группа», «общество-государство».

## ГЛАВА 4. ПАРАЛЛЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

### 4.1. История казахстанского лоббизма

При определении специфики деятельности казахстанских групп давления необходимо исходить, в первую очередь, из типа политической системы и существующей модели политической коммуникации, в которой активную роль играют группы давления. Это необходимо сделать для того, чтобы определить основное место и роль действующих лоббирующих групп в политическом процессе, вычленив основные каналы артикуляции групповых интересов и раскрыть набор наиболее распространенных методов лоббистской деятельности. То есть при изучении основных специфических черт казахстанского лоббизма следует обращать внимание на коммуникативные функции групп давления, их место в казахстанской политической системе и роли в циркулировании политической информации.

**Было бы наивно предполагать, что развал СССР тут же позволил Казахстану начать с чистого листа, как это иногда подают некоторые идеологи от власти. Советские родимые пятна еще долгое время виднелись на теле уже суверенной республики. В конечном счете, Казахстан в течение многих десятилетий был частью единой административно-командной системы, впитав в себя все ее традиции и способы функционирования.**

В то же время КазССР занимала особое место в ряду других советских республик ввиду специфики своего отраслевого положения в народнохозяйственном комплексе Советского Союза. Здесь были сосредоточены крупные флагманы тяжелой индустрии, мощные сырьевые месторождения, здесь был создан крупный агропромышленный комплекс с зерновой и животноводческой ориентацией. Кроме этого, в республике располагался космодром Байконур, а также целый ряд военных испытательных полигонов, таких как: Сары-Шаган, Капустин Яр, в том числе и знаменитый Семипалатинский полигон, а также крупнейшая в Союзе секретная бактериологическая лаборатория на Арале. Все это создавало почву для становления и развития мощного отраслевого и регионального лоббизма, главной целью которого было привлечение больших бюджетных субсидий в республику и получение крупных проектов, под которые выделялись значительные средства. А это, в свою очередь, должно было поднять престиж и авторитет казахстанских групп давления в среде других соперничающих номенклатурных игроков.

При этом республиканские отраслевые лобби являлись частью единого союзного отраслевого лобби, что создавало почву для жесткой иерархической цепочки проталкивания интересов. В то же время местные лоббистские структуры строились исходя из приоритетности тех или иных предприятий или организаций. В Казахстане наибольшей пробивной силой обладали группы давления, представляющие интересы тяжелой промышленности, сырьевых отраслей и АПК. Что касается республиканских внутриаппаратных отношений, то они точно воспроизводили такую же модель, которая существовала в «Центре».

Постоянная борьба различных звеньев бюрократического аппарата за статусные привилегии и ключевые посты проходила под контролем республиканской государственно-партийной верхушки. Бюрократический корпоративизм республиканского масштаба предполагал тот же набор методов и средств воздействия на нужные точки доступа, что существовали и в кремлевских коридорах, большинство из которых активно подпитывали коррупцию на всех уровнях власти. Параллельно с этим существовала и неформальная система местных кланов, землячества с элементами трайбализма, который пока еще сдерживался центром, контролирующим кадровую политику.

Но с началом перестройки и до самого распада Советского Союза, влияние центра постоянно ослабляло при пропорциональном усилении влияние местной элиты. После принятия закона «О кооперации» и «О государственном предприятии» была нарушена и традиционная корпоративистская лоббистская структура, основанная на принципе жесткой соподчиненности всех экономических звеньев от министерства до предприятия. Появление более или менее автономных предприятий на основе хозрасчета и включения в их состав некоторых партийно-комсомольских работников способствовало появлению новых групп давления на основе экономического интереса. Окончательный развал старой лоббистской структуры произошел после повсеместного введения принципов хозрасчета и самофинансирования и отделения хозяйственной деятельности от партийной.

**Вряд ли вызывает удивление тот факт, что незадолго до развала Советского Союза, в период первых шагов по разгосударствлению экономики в конце 80-х годов, но особенно в эпоху приватизации бывших государственных предприятий в начале 90-х годов, активную роль в борьбе за собственность и политическое влияние стали играть именно представители бывшего советского бюрократического аппарата, высокопоставленные партийные функционеры, их родственники и знакомые.**

Стоит подчеркнуть, что многие из них, сохранив во многих бывших советских республиках, в том числе и в Казахстане, позиции в структурах государственной власти уже суверенных государств, заложили порочную традицию тесной связи бизнеса и власти, когда трудно найти границу между частным и государственным интересами. Более того, на фоне кризиса традиционных ценностей и появления идеологического вакуума, началась криминализация сознания и формирование коррупционного мышления не только у власти, но также у бизнеса и общества.

С другой стороны, **можно предположить, что в период, когда одна система государственного управления развалилась, а другая еще не была создана, коррупция сыграла компенсаторную роль, позволяя ускорять принятие тех или иных решений, при отсутствии четких правил игры на формирующемся правовом поле.** «... государственная машина неизбежно является «пребендальной» (*прим. авт.:* в католическом каноническом праве *praebenda* связана с получением доходов благодаря занимаемой должности) в том смысле, что контроль над государственной машиной ведет к дифференцированному доступу к ресурсам в системе... Поэтому такая власть является... «коррумпирующей», «разлагающей» даже тех, кто стремится к ней, имея главной целью преобразование социальной структуры...»<sup>124</sup>.

Как уже отмечалось ранее, по мнению С.П. Перегудова, эволюция групповой политики шла по линии трансформации от бюрократического корпоративизма в посттоталитарный период, через индивидуально-групповую форму лоббизма в годы перестройки, к «анархическому плюрализму» в постсоветский период. Казахстанский исследователь лоббизма А. Ж. Шоманов, выделяя этапы развития лоббизма в Казахстане, упоминает этап «... «дикого лоббизма», существовавшего в первые годы независимости республики (1991-1994), а также этап слияния некорпоративистских форм лоббизма с плюралистическими (1994-1998)»<sup>125</sup>.

Что касается последней формы некорпоративно-плюралистической формы, то данная категория не совсем точно характеризовала казахстанский лоббизм того времени. Сомнение вызывает акцент на некорпоративистских отношениях, которые в своем содержательном плане имеют достаточно узкое определение и предполагают наличие добровольных ассоциаций (в основном профсоюзных и предпринимательских), которые взаимодействуют с государством на принципах равенства и возможности прервать эти отношения в любое время. Реалии казах-

<sup>124</sup> Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Пер. с англ. П.М.Кудюкина. Под общей ред. к.п.н. Б.Ю.Кагарлицкий – СПб.: Изд-во «Университетская книга», 2001. – 416 с. (С.87).

<sup>125</sup> Шоманов А.Ж. Лоббизм и экономические реформы в Казахстане в постсоветский период // *Central Asia in Transition*. – Sapporo. Hokkaido University, 1998. – 1-31 с. (С.11).

станской политической жизни показывают, что такая форма интеракции между ассоциациями и властью фактически отсутствовала по причине сохранения широкой сферы государственного вмешательства в экономическую жизнь общества и диктата бюрократического аппарата.

В данном контексте было бы более приемлемым использовать дефиницию С.П. Перегудова, который определял данный этап в развитии лоббизма как корпоративистско-плюралистический, являющийся итогом складывания «...новой системы отношений между новыми и модернизированными старыми группами интересов, с одной стороны, и государством, с другой ... При этом корпоративная ее составляющая в свою очередь носит двойственный, противоречивый характер, с одной стороны, она или, точнее, одна ее часть тяготеет к старой корпоративно-бюрократической модели..., а другая – гораздо ближе к «демократической», либерально-социетарной ее разновидности»<sup>126</sup>.

Условный список тех групп давления, часть из которых либо возникли в советской системе, а затем по наследству перешли в постсоветский Казахстан (что, кстати, не гарантировало некоторым из них долгого существования), либо появились уже после развала СССР, мог бы выглядеть примерно так:

**1) Директорское**

**2) Отраслевое**

**3) Аграрное**

Эти группы давления относились к классическим советским видам институциональных групп, которые в постсоветских условиях начала 90-х годов часто действовали в одной увязке.

**4) Номенклатурное (ведомственное)**

**5) Региональные группы давления**

**6) Лобби силовиков**

**7) Бизнес-лобби**

**8) Инвест-лобби**

**9) Криминальные группы давления**

**10) Этническое лобби.**

При этом будет целесообразным разделить все вышеперечисленные группы давления на две категории.

Первая категория – это «институциональные группы», согласно типологии Ж. Блонделя и Э. Хейвуда. То есть это те лоббирующие акторы, которые являлись частью государственного аппарата и, в основном, имели корни в советской политической системе, действуя в рамках бюрократического корпоративизма.

Вторая категория – «неинституциональные группы», возникшие и окрепшие на начальном этапе постсоветского периода. В результате тесного симбиоза этих двух групп сейчас существуют гибридные организмы внутри государственного аппарата Казахстана. Но тогда, в первой половине 90-х годов, между этими двумя группами еще были определенные границы.

## **Институциональные группы**

### **1. Директорское лобби**

Несмотря на то, что данный тип лоббирующей группы в казахстанских условиях после развала СССР имел давние корни, он просуществовал недолго. Как уже отмечалось выше, сам факт существования мощного директорского лобби крупных промышленных гигантов определялся тем местом, которое занимала экономика Казахстана в народнохозяйственном

---

<sup>126</sup> Перегудов С.П. Группы давления и корпоративизм: категориальные аспекты проблемы // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Материалы семинара. Новые элиты и политические институты в СНГ. (Новгород, 25-30 января 1996 г.). Ч. I. Вып. 8. – М.: Транспечать, 1997. С. 90.

комплексе Советского Союза. Индустриализация, Вторая мировая война, во время которой произошла эвакуация крупных советских гигантов тяжелой промышленности, положение республики как одного из основных источников сырья для всего Союза – все это способствовало тому, что казахстанская экономика приобрела отраслевую однобокость, выраженную в наличии мощного индустриального потенциала в лице отраслей тяжелой промышленности (металлургической, горнодобывающей, нефтегазовой и др.), при крайней слабости отраслей группы «Б» (легкой, пищевой, обрабатывающей). И даже сейчас, несмотря на принятую индустриально-инновационную программу развития страны, этот отраслевой перекос сохранился. После распада СССР Казахстану в наследство досталась крупная часть от народнохозяйственного комплекса страны в виде отраслей именно тяжелой промышленности. Но, вместе с этим, на суверенную почву республики перешел и тот расклад внутриаппаратных сил, который существовал в советской политической системе и где значительное влияние после ВПК имели группы давления, представляющие директорский корпус крупных, стратегических предприятий. Хотя эта ситуация начала меняться с середины 90-х годов, когда началась мощная волна приватизации бывшей государственной собственности.

Известный казахстанский журналист Олег Червинский в своей книге: «Черная кровь Казахстана. Нефтяная история независимости» так описывает этот исторический период: «1996-й можно смело назвать годом активной распродажи государственной собственности... Приватизаторы на местах, пользуясь бесконтрольностью и вседозволенностью, разрывают государственность на куски и продают ее за копейки «нужным людям», не особо заморачиваясь на процедуры и юридические тонкости. Выше уровнем идет своя игра: там распределяют рудники, перерабатывающие заводы, нефтедобывающие компании и трубопроводы. Новыми счастливыми обладателями предприятий, десятилетиями составляющих хребет экономической мощи советской империи, становятся компании, называющие себя японскими, ирландскими, индонезийскими, малазийскими и прочими иностранными. Большинство их объединяет мудреное название, которое невозможно найти ни в одном бизнес-справочнике мира, регистрация в самых закрытых офшорных юрисдикциях и, как следствие, абсолютно непрозрачная структура собственников... Пройдет год-два, и эти иностранцы исчезнут с горизонта, а в кабинетах управляющих появятся вполне себе местные бизнесмены, вчерашние доктора наук и партийные работники, уверенно прокладывая себе дорогу в список «Форбса»»<sup>127</sup>. Таким образом, за несколько лет, после развала СССР, во время приватизации бывшей государственной собственности в разных отраслях казахстанской экономики при поддержке власти шло формирование олигархического капитализма в Казахстане. Этот процесс быстро завершил короткую историю существования советского «директорского лобби» в стране, на смену которому пришло «лобби крупных акционеров», а также отраслевые группы давления.

## 2. Отраслевые группы давления

Данные лоббирующие группы представляли интересы различных отраслей экономики. Этот вид групп давлений первоначально перешел на суверенную почву Казахстана как наследник существовавшей межотраслевой и межведомственной борьбы, которая велась в недрах государственного аппарата Советского Союза за предоставление значительных материальных ресурсов и направление больших бюджетных субсидий именно в отдельные отрасли экономики. Этот своего рода подвид хозяйственного местничества был следствием того остаточного принципа распределения, который превалировал в советской экономической политике. В Казахстане отраслевые группы давления часто действовали в одной увязке с директорскими и аграрными группами.

---

<sup>127</sup> Червинский О. Ч. «Черная кровь Казахстана. Нефтяная история независимости». Алматы, 2017. – 336 с. (С.74).

Как уже указывалось выше, в советской политической системе активно функционировали около восьми лоббирующих групп, представляющих интересы тех или иных отраслей. Но наиболее влиятельными среди них были отрасли, относящиеся к категории «А», то есть отрасли тяжелой промышленности, в основном входящих в структуру военно-промышленного комплекса. Именно поэтому в Казахстане, на территории которого были расположены крупные промышленные комплексы, группы давления, представляющих интересы тяжелой промышленности, имели значительное количество точек доступа, как на республиканском, так и на союзном уровнях.

Как показало будущее, чуть позже уже в суверенном Казахстане статус некоторых отраслевых групп, тесно связанных с правящей элитой, наоборот, значительно повысился, как, например, нефтегазовой отрасли, черной и цветной металлургии, которые обрели позицию стратегических отраслей экономики, являющихся одним из главных источников валютного пополнения Национального фонда, а также доходной части бюджета страны. Кстати, с точки зрения компаративного анализа, различие между формой и содержанием активного участия отраслевых групп давления Казахстана и России определяется отличиями между уровнем развитости партийных систем двух государств. С начала 90-х годов в Казахстане шел активный процесс сращивания некоторых отраслевых групп давления с бюрократическими группами, а в России также шел процесс сращивания и с партийными группировками.

Учитывая то, что различные отрасли казахстанской экономики были приватизированы различными ФПГ, на вершине которых стояли один или несколько «агашек», понятно, что у каждой отрасли были свои «крестные отцы», которые могли помочь или, наоборот, создать много проблем. Так как сырьевой сектор у нас является локомотивом развития страны, а также источником обогащения многих представителей элиты, на вершине отраслевой классификации чаще всего находятся так называемые «нефтяные агашки» – серые кардиналы нефтегазовой отрасли страны. **Интересно то, что «агашки» у нас не делятся по этнической классификации. Так как если посмотреть тот же список богатейших людей Казахстана по версии «Forbes», то среди них немало отраслевых «агашек» разных национальностей. Там прописались местные нефтяные, алюминиевые, медные и банковские короли, чья заслуга состояла лишь в том, что они оказались в нужном месте, в нужное время, с нужными связями, что помогло заработать им нужные капиталы, которые тратятся на нужных людей, помогающих им снова быть всегда в нужном месте.**

Долгое время составными частями казахстанских отраслевых лобби были:

1. Национальные компании, которые находились под крышей Фонда национального благосостояния «Самрук-Қазына».

2. Бизнес-империи, владельцы которых прописались в казахстанском списке «Forbes» (от горнорудной и металлургической до строительной и девелоперской).

3. Отраслевые ассоциации. При этом из 141 ассоциации, которые были аккредитованы в Национальной палате предпринимателей РК (по данным 2018 года), степень влиятельности одних в ходе процесса принятия политических решений гораздо выше, чем других. И немаловажную роль здесь играло не только наличие административного ресурса или личных связей, но и создание экономики «фаворитов». В результате, к числу наиболее влиятельных можно было отнести лишь несколько из них.

Например, Ассоциация «KazEnergy», которая была создана в 2005 году с целью поддержки развития предпринимательства в нефтегазовой сфере и объединившая свыше 80 крупных игроков нефтегазового и энергетического комплекса. При этом мощный лоббистский потенциал «Ассоциации организаций нефтегазового и энергетического комплекса «KazEnergy» в первые годы своего существования этой структуры был тесно связан с зятем президента Казахстана Тимуром Кулибаевым. Например, в 2014 году было даже подписано соглашение о сотрудничестве между «KazEnergy» и министерством энергетики РК. Как тогда

сообщалось, данное соглашение позволит министерству использовать аналитические, кадровые и финансовые ресурсы ассоциации в процессе формирования и реализации государственной политики в нефтегазовой отрасли. В том числе, предусматривалось активное участие «KazEnergy» в подготовке рекомендаций по важным вопросам деятельности министерства энергетики РК. В дальнейшем данная ассоциация была довольно активна в лоббировании интересов нефтегазового сектора. Это хорошо было видно, например, в 2015 году, когда «KazEnergy» выступала за снижение экспортной таможенной пошлины на нефть (ЭТП). Как тогда заявил генеральный директор «KazEnergy» Асет Магауов: «Как вы знаете, сейчас госорганами практически согласован проект снижения экспортной таможенной пошлины до \$60 долларов. Мы как ассоциация считаем, что нужно более существенное снижение. Была создана отдельная рабочая группа с привлечением министерства национальной экономики. Там был согласован формат запросов в компании, в более 80 компаний мы запросы направили, 57 компаний отозвались. Сейчас мы делаем сводную таблицу, на основе которой мы хотим в эту рабочую группу внести предложения по более существенному снижению экспортной таможенной пошлины»<sup>128</sup>. Более того, ассоциация не скрывала и своих намерений внести изменения в налоговый режим во время работы над подготовкой нового Кодекса «О недрах и недропользовании». Кстати, как и в других странах мира, эффективными лоббистами чаще всего являются люди, имеющие опыт работы в государственных структурах. Тот же Асет Магауов когда-то занимал должность вице-министра энергетики и минеральных ресурсов РК, затем был вице-министром нефти и газа РК и вице-министром энергетики РК.

Стоит обратить внимание и на «Ассоциацию горнодобывающих и горно-металлургических предприятий» (АГМП), которая также была создана в 2005 году по инициативе предприятий горнорудного сектора РК при поддержке государства. В ее состав вошли около 100 компаний черной и цветной металлургии, урановой и угольной промышленности, в том числе предприятия Евразийской Группы, АО «АрселорМиттал Казахстан», ТОО «Корпорация «Казахмыс», АО «Усть-Каменогорский титано-магниевый комбинат», АО «НК «Казатомпром», ТОО «Богатыр Көмір» и др. В качестве своей миссии данная организация указывает вполне лоббистские намерения, а именно защиту прав и законных интересов компаний, входящих в состав ассоциации, в том числе за счет «открытого и конструктивного диалога между органами государственной власти и бизнес-сообществом»<sup>129</sup>. Кстати, в 2017 году лоббистская активность этой ассоциации впервые оказалась в центре публичного внимания после того, как известный общественный деятель Мухтар Тайжан на своей странице в «Facebook» выступил с критикой в адрес АГМП и его руководства, которое, по его мнению, просит у правительства различные льготы и выступает за снижение налога на добычу полезных ископаемых. Как и в случае с Асетом Магауовым из «Kazenergy», исполнительным директором АГМП был Николай Радостовец, который также занимал различные государственные должности и даже был министром труда и социальной защиты населения РК. Кстати, в декабре 2017 года президент Казахстана все-таки подписал новый «Кодекс о недрах и недропользовании», который создал довольно комфортные условия для инвестиционной деятельности иностранных и казахстанских добывающих компаний.

Если взглянуть на финансовый сектор страны, то здесь явно лоббистские функции выполняет «Ассоциация финансистов Казахстана» (АФК), которая была создана в 1999 году по итогам проведения первого Конгресса финансистов Казахстана. Изначально учредителями данной Ассоциации выступили пять крупных банков второго уровня и одна страховая компания: ОАО «Казкоммерцбанк», ОАО «АО «Банк ТуранАлем», ОАО «Народный Банк Казах-

---

<sup>128</sup> Kazenergy лоббирует дальнейшее снижение ЭТП. 12.03.2015. [https://www.kursiv.kz/news/kompanii/kazenergy\\_lobbiruet\\_dalneyshee\\_snizhenie\\_etp\\_986/](https://www.kursiv.kz/news/kompanii/kazenergy_lobbiruet_dalneyshee_snizhenie_etp_986/)

<sup>129</sup> Корпоративный сайт ОЮЛ «Республиканская ассоциация горнодобывающих и горно-металлургических предприятий» (АГМП)» <http://agmp.kz/korotko-ob-agmp/>

стана», ОАО «Темірбанк», ОАО «Банк ЦентрКредит», ЗАО «Казахинстрах». Интересно, что спустя почти 20 лет из этих пяти банков в списке осталось только два: «Народный Банк Казахстана» и «Банк ЦентрКредит». Как отмечается на сайте АФК, общее количество членов ассоциации уже составляет более 160 организаций, среди которых банки, аудиторские компании, страховые организации и брокеры, другие профессиональные участники рынка ценных бумаг и даже «Единый накопительный пенсионный фонд» (ЕНПФ). При этом к миссии АФК отнесена реализация вполне классических (для любой лоббистской организации) задач, а именно: представление членов АФК в государственных и иных органах, выражение и защита общих интересов субъектов финансового рынка; мониторинг и участие в работе по совершенствованию законодательства Республики Казахстан, касающегося деятельности и затрагивающего интересы членов АФК; конструктивное взаимодействие с государственными органами в целях создания условий для эффективной деятельности членов АФК и развития финансовой системы Республики в целом; сбор, анализ и консолидация предложений членов АФК по решению проблемных вопросов в финансовом секторе и совершенствованию законодательства, затрагивающего интересы субъектов финансового рынка; создание рабочих групп с участием представителей членов АФК по приоритетным и проблемным направлениям, выработка консолидированных предложений и их проработка с уполномоченными органами. Как отмечается, представители АФК регулярно принимают участие в рабочих группах, создаваемых в парламенте, правительстве, Национальном банке РК, различных министерствах и ведомствах по разработке законодательных и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан. Более того, АФК аккредитована в экспертных советах при Национальном банке РК, министерстве финансов РК, министерстве национальной экономики РК, министерстве по инвестициям и развитию РК, НПП РК «Атамекен», деловом совете при акимате г. Алматы и других государственных органах РК<sup>130</sup>.

Как уже отмечалось в предыдущих главах этой книги, очень важным элементом любой лоббистской деятельности является возможность воздействовать на различные точки доступа. Некоторым отраслевым группам удается работать с разными такими точками. Другие же выступают за создание одного вполне конкретного канала взаимодействия с той или иной государственной структурой. Например, в марте 2018 года неожиданную активность проявил Союз транспортников Казахстана, который предложил создать профильное министерство транспорта. Как заявил генеральный директор Союза транспортников Казахстана «KAZLOGISTICS» Канат Альмагамбетов: «Мне кажется, что сейчас мы подошли к такому состоянию, когда нам необходим орган, который должен координировать вот эту транспортную политику, транзитную политику, проводить работу за рубежом, привлекая грузы и проводя политику по увеличению транзита. На наш взгляд – как бизнеса, как ассоциации – необходимо возрождать наше министерство транспорта. Это для нас нужно, потому что это тоже драйвер, это большая территория, и сейчас мы уже должны не только вкладывать деньги в развитие инфраструктуры, но и в то, чтобы ее правильно использовать»<sup>131</sup>.

В апреле 2018 года в Казахстане было объявлено о создании «Союза обрабатывающей промышленности». Как заявил исполнительный директор Союза Адилбек Бектибаев, объединение несырьевых предприятий было создано с целью защиты их интересов. «С правовой точки зрения, это включает в себя вопросы защиты их репутации, справедливых требований, создания положительного имиджа в глазах общественности. С экономической – рациональную защиту внутреннего рынка, доступа к нему... Союз намерен выработать единую позицию участников по основным стратегическим направлениям развития обрабатывающей промыш-

<sup>130</sup> Информация об АФК. <http://afk.kz/ru/o-nas/informacziya-ob-afk.html>

<sup>131</sup> Союз транспортников Казахстана просит возродить профильное министерство. 27.03.2018. [https://www.inform.kz/ru/soyuz-transportnikov-kazahstana-prosit-vozrodit-profil-noe-ministerstvo\\_a3200177](https://www.inform.kz/ru/soyuz-transportnikov-kazahstana-prosit-vozrodit-profil-noe-ministerstvo_a3200177)

ленности страны для того, чтобы продвигать ее в диалоге с органами власти в рабочих группах любого уровня, в том числе и на площадке Национальной палаты предпринимателей «Атамекен»»<sup>132</sup>.

Это лишь несколько примеров четко выраженного отраслевого корпоративизма, когда лоббирование узких экономических интересов идет через разные механизмы прямого и косвенного лоббизма. **Некоторые из групп давления также используют аффилированные СМИ, отдельных экспертов или блогеров. Иногда это создает эффект бумеранга, когда чересчур активное участие в создании информационной волны по поводу того или иного решения сразу вызывает подозрение в лоббировании отраслевого интереса, даже если он идет в ущерб интересам большинства граждан стран. Примерно такая ситуация наблюдалась во время проведения нескольких девальваций национальной валюты, от которых если кто и выиграл, так это крупные сырьевые экспортеры Казахстана, которые получают доход в иностранной валюте.**

Например, незадолго до девальвации тенге в августе 2015 года, в глаза бросилась информационная активность представителей разных отраслей, которые просили правительство ускорить ослабление национальной валюты с целью поддержки конкурентоспособности казахстанского бизнеса. Так, например, уже упомянутый исполнительный директор республиканской «Ассоциации горнодобывающих и горно-металлургических предприятий» Николай Радостовец тогда заявлял следующее: «Свободно плавающий курс тенге, объявленный правительством, поможет экспортерам металлов и угля в реконкисте своих традиционных рынков. Мы видим, что двойная девальвация рубля в России, спад в Китае и нестабильность на западных финансовых рынках значительно подорвали позиции наших металлургов и горнодобывающих компаний за рубежом... из-за фиксированного тенге наблюдался ряд трудностей на рынках стальной продукции, железной руды, ферросплавов, меди, цинка, алюминия и угля. Цены на эти экспортные товары Казахстана значительно снизились на мировых рынках... Снятие валютного перенапряжения позволит вдохнуть новую динамику в бизнес...»<sup>133</sup>.

При этом после девальвации национальной валюты, подросла цена акций у нефтегазовых, горнодобывающих, трубопроводных и других компаний, а также некоторых системообразующих банков, руководители которых также выступали за резкую девальвацию тенге. «По итогам первого торгового дня при свободно плавающем курсе тенге бумаги казахстанских компаний показали активный рост на казахстанской (KASE) и лондонской площадках (LSE). Так, в зеленую зону KASE попали акции «Разведка Добыча «КазМунайГаз» + 30,7%. В свою очередь, котировки медной «KAZ Minerals» выросли на 22,1%. На фоне новой курсовой политики страны незначительно подросли котировки «Kcell» (+2,5%) и «КазТрансОйл» (+1,4%). Казахские банки показали разные результаты в ходе казахстанских торгов. Стоимость бумаг Народного банка выросла на 13,2%... Самый активный рост в Лондоне показали котировки «KAZ Minerals» (+13,94%). Также подросли и акции «Разведка Добыча «КазМунайГаз» – на 4,81%»<sup>134</sup>.

### 3. Аграрное лобби

Этот вид групп давления при Советском Союзе традиционно был тесно связан с директорскими лоббирующими группами и нередко действовал с ним в одноцелевом тандеме. Такая тесная кооперация в процессе функционального представительства была вполне закономерна,

<sup>132</sup> Союз обрабатывающей промышленности создали в Казахстане. 17.04.2018. [http://www.inform.kz/ru/soyuz-obrabatyvayushey-promyshlennosti-sozdali-v-kazahstane\\_a3222101](http://www.inform.kz/ru/soyuz-obrabatyvayushey-promyshlennosti-sozdali-v-kazahstane_a3222101)

<sup>133</sup> Плавающий курс тенге поможет экспортерам металлов и угля. 21.08.2015. <https://kapital.kz/economic/42957/plavayuschij-kurs-tenge-pomozhet-eksporteram-metallov-i-uglya.html>

<sup>134</sup> Куралай Абылгазина. Акции казахстанских экспортеров выросли на ослаблении тенге. 21.08.2015. <https://lsm.kz/akcii-kazahstanskih-eksporterov-vyrosli-na-oslablenii-tenge>

так как и те, и другие представляли интересы родственных отраслей, по-советски расточительных и неэффективных, являющихся, своего рода, детьми аграрно-промышленной гигантомании.

Аграрное лобби представляло интересы агропромышленного комплекса, директоров сельскохозяйственных предприятий, председателей колхозно-совхозной системы. В бытность существования Советского Союза аграрное лобби Казахстана являлось частью единого аграрно-промышленного лобби СССР. Его усиление начало проявляться после масштабного освоения целинных земель и становления Казахстана в качестве аграрно-индустриальной республики, в источник сельскохозяйственного сырья и превращения в одну из главных хлебных житниц страны. Данные факторы способствовали образованию довольно мощной лоббирующей группы, представляющей интересы АПК, которая играла большую роль во внутрисистемных взаимоотношениях между различными звеньями административно-хозяйственного комплекса Советского Союза.

**После крушения советской политической системы и развала единого аграрно-промышленного комплекса, местные аграрные группы давления пошли по тому же пути, что и директорское лобби. Их основная задача состояла в «выбивании» все новых и новых бюджетных инъекций в громоздкую и нерентабельную систему сельскохозяйственного производства, что необходимо было делать для сохранения жизненного пространства самих руководителей этой системы и нижестоящих звеньев.**

Стоит отметить, что кризис сельского хозяйства в Казахстане начался не в 1991 г. с начала суверенного развития республики. Он имел свои корни в той ситуации, которая сложилась в АПК Советского Союза в 80-х гг. Именно это время многие западные советологи определяли как период структурного кризиса АПК, который привел к полной стагнации сельскохозяйственного производства и увеличил зависимость СССР от импорта продовольствия, в основном зернового. Но опасность заключалась не в самом импорте продовольствия, который также практикуется развитыми странами, а в том, что существовала очень низкая производительность труда в аграрной сфере, которая была следствием экстенсивного развития сельского хозяйства.

Таким образом, можно с полной уверенностью утверждать, что с обретением независимости Казахстан получил основные сельскохозяйственные проблемы Советского Союза, которые приобрели еще больший размах в условиях жесткого экономического кризиса, в той или иной степени характерного для всех постсоветских государств. Как отмечают эксперты, речь шла о чрезвычайно затратной и неэффективной структуре агропромышленного комплекса СССР, где была технически слабая база для производства современной сельскохозяйственной техники, неразвитость отраслей переработки, производства и хранения продуктов. Все эти черты советского сельского хозяйства перешли на почву новых независимых государств. И распад Советского Союза пришелся на тот этап деградации АПК, когда этот процесс приобретал необратимые формы.

К сожалению, последствия этой деградации мы до сих пор не смогли преодолеть, несмотря на все попытки реформировать сельскохозяйственную отрасль в соответствии с принципами построения рыночной экономики и задачами развития фермерского хозяйства на селе. Отличие состоит лишь в том, что в начале 90-х годов и сейчас этому мешали разные проблемы. В тот период доминировали такие негативные факторы, как общесистемный кризис всего промышленного комплекса, радикальные меры по изменению форм собственности, кризис платежей, ведущих к распространению бартерных отношений и снижению налоговых поступлений. Сейчас к причинам стагнации сельского хозяйства можно отнести наличие латифундистов, связанных с правящей элитой, коррупцию и провал многих государственных программ по поддержке аграрного комплекса страны.

Все началось с того, что после развала СССР в качестве основного направления аграрной реформы была выбрана широкомасштабная приватизация государственной собственности в сельском хозяйстве и становление на этой основе института многоукладности. Как предполагали идеологи аграрной реформы, реорганизация совхозов и колхозов была вызвана объективной необходимостью избавиться от громоздкого, дотационного и неэффективного механизма управления и ведения сельского хозяйства, а также необходимостью преодолеть отчужденность труженика от средств производства и труда путем создания многочисленных фермерских хозяйств на основе семейного подворья. В то же время процесс приватизации должен был идти параллельно с политикой либерализации цен и отмены безвозмездных субсидий АПК. Тем самым пропагандировалась идея резкого ограничения роли государства в функционировании сельскохозяйственного механизма, который должен был работать по новым принципам саморегуляции. Считалось, что в силу финансового кризиса государство не может и не должно субсидировать отрасль, а реформы должны иметь шоковый характер, так как у государства нет средств на постепенные реформы.

Как отмечают специалисты, на основе бывшего колхозно-совхозного хозяйства были созданы такие новые сельскохозяйственные субъекты, как: производственные кооперативы, хозяйствующие и крестьянские товарищества. Но, по их же мнению, все крестьянские предприятия создавались без достаточного материально-технического обеспечения. Это привело к тому, что долги предприятий достигли больших размеров, а имущественный пай селян полностью перекрывался долговым паем, приведшим к массовой продаже за бесценок земельного надела крестьянами руководителям сельхозкооперативов и перехода в разряд наемных рабочих. **В результате приватизации небольшая группа людей стала владельцами значительных земельных наделов, которые когда-то принадлежали совхозно-колхозной системе. Тем самым произошло бесконтрольное перераспределение всей колхозно-совхозной собственности между теми, кого чуть позже назовут латифундистами. Их состав довольно разношерстный, но основную массу составляли те, кто был связан с политической элитой, входил в нее и занимал высокие государственные должности.**

Более того, покупка сельскохозяйственной земли, элеваторов или агрокомплексов была одним из способов вложения денег, часть из которых возвращалась в страну в ходе нескольких легализаций капиталов. Так, например, в 2002 году стал активно лоббироваться законопроект о частной собственности на землю, после того как в 2001 году был принят Закон «О земле», в котором предусматривалась частная собственность на землю, но она касалась лишь огородов и приусадебных участков. А вот земли сельскохозяйственного назначения могли только арендоваться<sup>135</sup>. Вряд ли такое положение вещей устраивало ту часть элиты, которая рассматривала землю как объект купли-продажи. И вряд было случайным то, что попытка принятия законопроекта о частной собственности на землю стала активно лоббироваться в тот момент, когда незадолго до этого была проведена первая (но, как показали последующие годы, отнюдь не последняя) легализация капиталов. Понятно, что часть политической и бизнес-элиты собиралась использовать землю как сферу для вложения своих капиталов. Другие лишь хотели узаконить процесс захвата земель, который начался еще в 90-х годах.

Следует отметить, что приватизация государственных сельхозпредприятий в Казахстане началась в 1991 г. и продолжалась в течение семи лет. Например, по подсчетам некоторых экспертов, если по республике на 1 января 1991 г. имелось 2183 государственных сельскохозяйственных предприятия, то на 1 января 1997 г. их число сократилось до 77. Всего за этот период было приватизировано 2106 сельхозпредприятий, т.е. 96,64% из их общего числа. Но

---

135

Васильева В. В Казахстане земли много, но на всех не хватит. 21.08.2002 [http://www.ng.ru/cis/2002-08-21/5\\_kazakhstan.html](http://www.ng.ru/cis/2002-08-21/5_kazakhstan.html)

странным было то, что с этого момента и до сегодняшнего дня даже у государственных структур была разная информация о количестве крупных землевладельцев. Доходило даже до того, что в разных официальных статистических данных при сравнении исчезали миллионы гектаров земли и их собственники. Очень хорошо это показало журналистское расследование делового издания «Курсив. Деловые новости Казахстана» под названием: «Сколько в стране крупных землевладельцев?», которое появилось после резонансных земельных митингов в стране в 2016 году. Как пишет издание, по данным министерства национальной экономики (МНЭ) РК, «...на начало 2015 года в стране насчитывалось 65 крупных крестьянских и фермерских хозяйств, чья площадь сельхозугодий превышала 20 тыс. га. В совокупности, на эти хозяйства приходилось почти 2,122 млн га сельхозугодий... По наличию посевных площадей насчитывается 130 крупных землевладельцев среди сельхозпроизводителей. Они занимают площадь более 4,6 млн. га. Основная их часть расположена в трех областях: Костанайской (42 предприятия контролируют 1,72 млн. га), Акмолинской (43 предприятия располагают 1,44 млн. га) и Северо-Казахстанской (34 сельхозпредприятия имеют 1,1 млн. га). В министерстве сельского хозяйства (МСХ) «Къ» предоставили справку, согласно которой в стране насчитывается 226 крупных сельхозтоваропроизводителей без разбивки на крестьянские (фермерские) хозяйства и сельхозпредприятия. В совокупности эти землевладельцы занимают площадь почти в 9,5 млн. га... Даже если сложить последние данные МНЭ по крупным крестьянским хозяйствам (65 ед. – 2,122 млн. га) и сельхозпредприятиям (130 ед. – 4,606 млн. га) с данными МСХ, образуется разница в 31 сельхозпредприятие с земельным фондом в 2,765 млн. га. В пересчете на одно предприятие в среднем выходит 89,2 тыс. га. В МНЭ «Къ» заявили, что предоставленные данные не в полной степени отражают реальное положение дел. В МСХ, в свою очередь, «Къ» не предоставили данные по сельхозтоваропроизводителям, располагающим свыше 50 тыс. га земель»<sup>136</sup>.

Что касается самых крупных землевладельцев в Казахстане, то издание «Курсив. Деловые новости Казахстана» упомянуло несколько агрохолдингов: «В первую очередь это ТОО «Иволга-Холдинг» Василия Розина, контролирующее по разным оценкам около 1,5 млн. га земель в Казахстане и России. Сопоставимые позиции занимает и ТОО «Холдинг Алиби» Нурлана Глеубаева... имеет доступ к земельному банку в 1 млн. га. Другим крупным землевладельцем является АО «Холдинг КазЭкспортАстык», принадлежащее Руслану Молдабекову, которое, по данным «Nalyk Finance» (по состоянию на конец 2012 года), располагало 1 млн. га сельхозугодий... Следом можно смело упомянуть и ТОО «АгроЦентр Астана», имеющее аффилированность с экс-депутатом Мажилиса, экс-председателем Комитета по аграрным вопросам Ромином Мадиновым. Холдинг включает в себя 27 крупных сельхозпредприятий и имеет 700 тыс. га, из которых 400 тыс. га – пашни. Весомым земельным банком располагает и Холдинг «БАТТ-Агро», аффилированный с одноименной корпорацией, и которая, если верить самой компании, имеет 300 тыс. га посевных площадей. Следом по убыванию можно смело отнести АО «Атамекен-Агро», располагающее 290 тыс. га. Солидный объем земельных наделов создало себе и ТОО «Агрофирма TNK», чей земельный фонд через дочерние структуры по подсчетам «Къ» не меньше 190 тыс. га. Другим ключевым игроком на земельном рынке является ИПК ZHERSU Бауржана Оспанова, куда также входит ТОО «Байсерке-Агро». Земельный фонд агрокорпорации насчитывает 160 тыс. га, из которых более 130 тыс. га – пастбища. Не так давно солидным земельным банком владело и ТОО «Масло-Дел». Руководитель компании Павел Селиванов заявлял о покупке в 2004 году 145 тыс. га в Северо-Казахстанской области. Принадлежит ли сейчас эта земля компании – доподлинно неизвестно... Отдельно стоит отметить и такие крупные вертикально интегрированные комплексы, как АО «Концерн Цесна-

<sup>136</sup> Арман Джакуб. Сколько в стране крупных землевладельцев? 20.10.2016. <https://www.kursiv.kz/news/vlast1/skolko-v-strane-kрупnyh-zemlevladelcev/>

Астык» и ТОО «Зерновая индустрия». Обе компании располагают земельными угодьями в размере 42 тыс. га и 100 тыс. га соответственно...»<sup>137</sup>. При этом некоторые из крупных землевладельцев Казахстана долгое время входили в список 50 богатейших бизнесменов Казахстана по версии казахстанского Forbes, как, например, Руслан Молдабеков, Василий Розинов и Нурлан Тлеубаев.

Хотя самой мощной встряской для аграрной сферы Казахстана были земельные митинги 2016 года против принятия нового Земельного кодекса. Кстати, одним из требований митингующих была публикация полной информации о владельцах земельных участков сельскохозяйственного назначения. Как писал по этому поводу известный казахстанский бизнесмен Маргулан Сейсембаев на своей страничке в «Facebook»: «Все вы знаете, что основные, большие, плодородные и орошаемые земли в Казахстане принадлежат различным «большим» людям со связями. Поездите по районам, и вам местные жители расскажут, какому «карабасу барабасу» принадлежит та или иная земля. Что печально, большинство этих земель не обрабатывается... Особо хитрые латифундисты начали засеивать поля как попало и чем попало. Далее оформляют посеивы как нормальные и получают за это еще и субсидии от государства. Сам много раз видел такие поля. Они держат эти земли в спекулятивных целях, чтобы потом перепродать дороже, либо думают, что таким образом обеспечивают будущее своих детей. Это очень большая проблема... Я понимаю государство, которое хочет, чтобы все земли обрабатывались и использовались. Но приняв эту поправку в Земельный кодекс, государство даст таким «карабасам барабасам» только новые возможности зарабатывать, ничего не делая. Если государство хочет вовлечь в оборот земли сельхозназначения, нужно не иностранцев привлекать, а бороться с такими «карабасами барабасами» путем жесткого требования использования земель через различные дестимулирующие механизмы... Для любой страны, у которой коррумпированная власть, маленькое население, неработающие законы, зависимые суды, слабая экономика и вдобавок сильные агрессивные соседи – земля это не актив, а вопрос национальной безопасности и будущего нации»<sup>138</sup>.

Под давлением общественного недовольства казахстанским властям пришлось наложить 5-летний мораторий на отдельные нормы в Земельный кодекс, в том числе запрет на приватизацию земель сельхозназначения резидентами Казахстана. Но есть риск того, что это не оставит аграрных лоббистов от попыток либо продавить выгодные для латифундистов условия работы в стране, либо сохранить их status quo.

Но смена игроков на этом поле еще не означает, что будут меняться сами правила игры, часть из которых всегда была скрыта от общественности. Более того, по мере увеличения присутствия иностранных инвесторов в сельском хозяйстве Казахстана, есть вероятность появления групп давления, которые будут защищать их интересы, даже если они будут идти в ущерб государственным.

Кстати, еще в начале 1995 года была создана Аграрная партия Казахстана, которая формально должна была активно защищать интересы казахстанских аграриев, больше выполняя роль «партии по интересам», что делало ее скорее лоббистской организацией, чем классической партией. Хотя, в отличие от той же России, где многие бизнес-структуры рассматривали партийный механизм как один из важных инструментов давления на власть, в Казахстане этот механизм больше играл вспомогательную роль, чем основную. В результате, в 2006 году, Аграрная партия Казахстана на своем седьмом, внеочередном съезде, проголосовала за слияние с пропрезидентской республиканской политической партией «Отан» наряду с партией «Асар» и «Гражданской партией Казахстана». На политическом поле осталась социал-

---

<sup>137</sup> Арман Джакуб. Сколько в стране крупных землевладельцев? 20.10.2016. <https://www.kursiv.kz/news/vlast1/skolko-v-strane-krupnyh-zemlevladelcev/>

<sup>138</sup> Владимир Иванов. «Митинги пошли по земле. Эхо Атырау отразилось в Актобе и Семее». Деловая неделя. №: 15 (1186)

демократическая партия «Ауыл», созданная в 2002 году также для защиты интересов сельчан. Но в 2015 году «Ауыл» поглотил «Партию патриотов Казахстана», что, впрочем, не избавило эту партию от роли статиста и партийной массовки на выборах. Не удивительно, что в том же 2015 году вдруг появились предложения создать новую Аграрную партию на базе республиканского общественного объединения «Союзов фермеров Казахстана». Как заявил вице-президент этого объединения Акжол Абдукалимов: «...депутатов мажилиса и других уровней избирают по партийным спискам, а в аграрном комитете мажилиса парламента нет ни одного фермера. В парламенте заседают в основном представители крупного сельского бизнеса, включая руководителей зерновых холдингов. И, естественно, они там отстаивают собственные интересы. А представителей мелкотоварного производства в виде крестьянских (фермерских) хозяйств, олицетворяющих сельское население, там никогда не было. Хотя сегодня на селе проживают и работают свыше 40% нашего народа. Именно эта большая часть нашего населения не имеет своих представителей в парламенте страны. Разве это нормально?»<sup>139</sup>. Но дальше слов дело не пошло. Новая Аграрная партия так и не появилась.

#### 4. Ведомственный лоббизм

Когда речь идет о «ведомственном лоббизме», здесь имеется в виду деятельность групп давления, представляющих те или иные звенья бюрократического аппарата. Как уже отмечалось ранее, после развала СССР, в наследство Казахстану осталось многое из того, что составляло когда-то единую административно-командную систему, а именно – мощный бюрократический аппарат со своими устоявшимися традициями и правилами аппаратных игр. **Постсоветский номенклатурный аппарат перенес на суверенную почву независимого Казахстана все те болезни, которыми страдал государственно-управленческий истеблишмент бывшего Советского Союза. Здесь имеются в виду монополия на выражение «общенародного интереса», которым обладала советская партийная номенклатура, традиции закулисной негласной межгрупповой борьбы различных звеньев советского бюрократического аппарата за контроль над ресурсами и привилегиями, традиции политического остракизма над «проигравшими», которые стали составной частью казахстанской политической системы.** На первоначальном этапе независимости Казахстана, по отношению к существующей структуре власти и раскладу сил между группами давления, действовавших в политической системе СССР, сильных изменений не произошло, лишь только формировалась новая форма внутренней структурированности бюрократического аппарата с учетом местной специфики и наличия параллельных центров власти.

В условиях экономического кризиса, спада политической активности масс усиление синдрома абсентеизма, а в связи с этим низкий уровень политической, правовой и гражданской культуры, который существовал в постсоветском Казахстане и препятствовал появлению осознанных, дифференцированных интересов в социальной среде – все это только способствовало усилению единственной силы, которая сохранила свою целостность, организованность и внутреннюю преемственность, то есть речь идет о бюрократическом аппарате. «... представители аппарата... почувствовали свою корпоративную самооценку и в условиях отсутствия четкой правовой инфраструктуры общества стали доминировать в качестве опоры политических решений и действий ... Именно сила и власть аппарата, чиновничье-номенклатурного сословия – мощный потенциальный показатель «готовности» самой власти к тихому авторитарному перерождению»<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> Аграрная партия в Казахстане будет создана в 2016 году. 07.04.2015. <https://kapital.kz/gosudarstvo/39324/agrarnaya-partiya-v-kazahstane-budet-sozdana-v-2016-godu.html>

<sup>140</sup> Никовская Л.И. Демократические реформы и опасность правоэкстремистской альтернативы // Национальная электронная библиотека // <http://www.nns.ru/analytdoc/sod13.html>

При этом характерной чертой многих авторитарных систем действительно являются довольно сильные позиции у бюрократического аппарата. В Казахстане между его различными группами идет постоянная борьба за доступ к нескольким ресурсам:

- доступ к главному центру принятия решений;
- доступ к процессу распределения разных ресурсов. Идет постоянная борьба за выживание в условиях сокращения кормовой базы, когда коррупционная рента уменьшается параллельно с появлением во власти более голодных и амбициозных игроков из «молодежи», стремящихся также взять эту ренту под контроль;
- доступ к кадровой политике, в том числе для сохранения своих позиций во время транзита власти и для расчистки площадки в преддверии этого транзита.

Что касается доступа к законотворческой деятельности, то, согласно статье 66 Конституции РК, правительство Республики Казахстан вносит в Мажилис (нижнюю палату парламента) проекты законов и обеспечивает исполнение законов. И ежегодная официальная статистика обычно указывает на то, что основная масса законопроектов, которая рассматривается нижней палатой парламента, разрабатывается и поступает из разных министерств, а не со стороны самих депутатов. Например, по итогам законотворческой деятельности 2017 года, председатель Мажилиса парламента РК Нурлан Нигматулин заявил следующее: «Нами с начала этой сессии принято в работу 80 законопроектов, из которых 42 рассмотрено и одобрено. Причем 12 законопроектов разработаны самими депутатами Мажилиса». <sup>141</sup> И существующий механизм законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан предоставляет прекрасную возможность для лоббистской деятельности практически на всех стадиях подготовки, рассмотрения и обсуждения любого казахстанского законопроекта как в рамках рабочих групп, которые создаются уполномоченным органом, так и в парламентских комитетах. Но вся проблема в том, что доступ к этому механизму не гарантирован для всех потенциальных его участников, даже если у них есть для этого намерения и желание.

В качестве примера можно привести интересную ситуацию, связанную с заседанием рабочих групп по разработке проекта Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» и Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатской деятельности и юридической помощи» в 2017 году. Тогда Республиканская коллегия адвокатов поставила под сомнение легитимность деятельности указанной рабочей группы, подготовив письмо, которое хотелось бы привести в полном объеме:

«Данное приглашение на участие в рабочей группе датировано 11.06.2017 года, в то время как на указанную дату не имелось не только Концепции, но и наименования Закона в изложенной редакции. Концепция вместе с предварительным проектом Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» впервые появилась 12.09.2017 года. В соответствии с подпунктом 7) пункта 2 Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года №907, создание рабочей группы по разработке проекта закона производится только в случае одобрения концепции проекта закона на заседании Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности. Поскольку заседания МВК на текущий момент не проведено, а концепция – не была одобрена, рабочая группа по разработке проекта закона не может быть создана и не может осуществлять свою деятельность на законном основании. В соответствии с подпунктом 8) пункта 2 указанных Правил рабочая группа должна заниматься разработкой проекта закона. Однако членам рабочей группы представлен проект Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи», разработанный

---

<sup>141</sup> Итоги года подвели в Мажилисе Парламента РК. 27.12.2017. <http://24.kz/ru/news/policy/item/213172-itogi-goda-podveli-v-mazhilise-parlamenta-rk>

неизвестными лицами, не включенными в состав рабочей группы. В ходе встречи 12.09.2017 года с участием некоторых членов, включенных в список рабочей группы, разработки проекта закона не производилось, а производился обмен мнениями по отдельным положениям уже готового проекта. Указанный проект не был официально размещен для обсуждения на интернет-ресурсе «Открытых нормативно-правовых актов» и Министерства юстиции. Концепция Закона «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» с предварительным текстом проекта закона и Концепция сопутствующего Закона со сравнительной таблицей получены Республиканской коллегией адвокатов 12.09.2017 года. В соответствии с пунктом 12 вышеуказанных Правил у Республиканской коллегии адвокатов имеется 7 рабочих дней для представления своих замечаний и предложений, что и будет нами сделано. Согласно пункту 12 указанных Правил в случае, если предполагается разработка проекта закона в новой редакции, то в Министерство юстиции Республики Казахстан одновременно с проектом концепции вносятся предварительный текст проекта закона в новой редакции. Указанная норма предусматривает два вида проектов: 1) предварительный проект закона в новой редакции, вносимый в Министерство юстиции одновременно с проектом концепции; 2) разрабатываемый рабочей группой проект закона. Озвученные замечания касаются проекта закона, разрабатываемого рабочей группой.

На основании изложенного: Просим Министерство юстиции работу по разработке вышеуказанных проектов концепций и законов осуществлять в строгом соответствии с Правилами организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года №907»<sup>142</sup>.

При этом нередко возникает еще одна ситуация. Качество многих законопроектов и даже принятых законов бывает настолько низким, что делает их реализацию довольно затруднительным занятием, в том числе для многих представителей власти, чей уровень правового сознания также оставляет желать лучшего. К тому же, многие уже принятые законы начинают обрастать большим количеством подзаконных актов или в них вносятся постоянные изменения и дополнения. С другой стороны, при такой правовой неразберихе появляются многочисленные «слепые правовые зоны», где можно использовать размытые юридические понятия или двусмысленные толкования тех или иных статей закона в свою пользу. Тем более, что еще в 90-х годах бюрократический корпоративизм трансформировался в новую форму государственно-бюрократического капитализма, когда те, кто имел доступ к распределительной системе, смогли конвертировать власть в собственность, опираясь на лозунги либерализации экономики. «В известном смысле государство было приватизировано номенклатурой и поэтому стало действовать в интересах новых собственников больше, чем в интересах общества»<sup>143</sup>.

Стоит отметить, что процесс конвертации власти в крупную собственность, на этапе первоначального накопления капитала, осуществлялся только теми немногими группами номенклатуры, которые действовали, в основном, на мега- и мезоуровне, имея доступ к реальным каналам власти и контроля над ресурсами. Именно так **выстраивалась пирамида патрон-клиентских отношений, которая на мега-уровне начинается с главы государства и его ближайшего окружения, а затем распадается на большое количество аналогичных пирамид по всему бюрократическому аппарату. То есть казахстанскую номенклатуру можно представить следующим образом: матрица, состоящая из множества пирамид.** На вершине пирамиды находится ключевая фигура – патриарх группы (патрон, «хозяин»), который выполняет несколько важных функций:

<sup>142</sup> Ануар Тугел . Легитимность рабочей группы по законопроекту вызывает сомнения. 13.09.2017. <http://www.agka.kz/ru/legitimnost-deyatelnosti-vyzyvaet-somneniya/>

<sup>143</sup> McFaul. M. Russia's "Weak" and "Privatised" State as an impediment to Democratic Consolidation. – Stanford, 1997. P. 5.

– обеспечение безопасности своей пирамиды за счет демонстрации лояльности к патрону более крупной пирамиды, частью которой он сам является;

– финансовая подпитка своей «пирамиды» за счет разных ресурсов, от распределения государственных заказов до расстановки людей из этой пирамиды, на те или иные государственные должности. Основные центры притяжения либо, наоборот, источники конфликтов в нашей политической элите связаны с финансово-экономическими интересами. Даже уход некоторых казахстанских чиновников в оппозицию нередко имел своей причиной конфликт экономических интересов с другими теневыми игроками. При этом по крупным конфликтам главным арбитром является президент, который либо разводит противоборствующие силы по разным углам, либо дает команду на нейтрализацию какой-либо фигуры или группировки в случае повышения риска для поддержания внутриэлитного баланса.

Как уже отмечалось выше, **основная борьба в бюрократическом аппарате Казахстана идет за доступ к нескольким ключевым ресурсам. Эта борьба лежит в основе перманентных межведомственных столкновений, результатом которых нередко является исчезновение одних государственных структур и появление новых под лозунгами административной реформы. Понятно, что наличие доступа ко всем этим ресурсам делает ту или иную номенклатурную группу более влиятельной, чем другие. Эти привилегированные группы, обычно тесно связанные с отдельными представителями высшей государственной иерархии, имели больше точек доступа в коридорах власти и больше финансовых, информационных ресурсов, чем другие группы давления.** В этом контексте, казахстанские ведомственные группы давления представляют из себя синтез «групп по «обычаям» и институциональных групп, согласно классификации Блонделя Ж. Как уже упоминалось выше, участники деятельности групп «по обычаю», которыми являются политики и бюрократы, используют свои статусные позиции для обеспечения своих родственников и близких доходными местами. Можно согласиться с тем, что это было связано с тем, что «...кланово-элитарная организация власти, принижая влияние общесоциальных интересов и электорального представительства, по природе своей не в состоянии родить ничего, кроме временного доминирования тех или иных групп»<sup>144</sup>.

Номенклатурное влияние того или иного чиновника и его группы зависит от двух вещей:

1. От того, какое место занимает его ведомство в неписанной иерархии государственных структур. Понятно, что лоббистские возможности руководителя АП гораздо мощнее, чем у премьер-министра, хотя бы по причине более частых контактов с главой государства, что является довольно мощным административным ресурсом.

2. От статуса той группы, к которой он принадлежит. Представитель «старой гвардии» или семьи президента автоматически может быть более влиятельным (даже не имея крупной должности), чем молодой технократ-управленец, занимающий пост министра. Но эта схема, рано или поздно, нарушится. И здесь речь идет не только о транзите власти, который может постепенно переформатировать государственный аппарат структурно, хотя вряд ли реформирует его ментально. Просто эпоха **«аксакалов» в окружении главы государства, в первую очередь, по причине физиологического старения, уже подходит к концу. Кто-то уже ушел в мир иной. Кого-то отправили на пенсию. При этом процесс количественного сокращения «внутриэлитных динозавров» начался уже давно.**

В казахстанских условиях человек у административного кранчика автоматически причисляется к «агашке». И это не возрастная категория, так как у нас появились уже «молодые агашки» в системе государственной власти. Это обозначение места человека в иерархии влияния. При этом сама иерархия не обязательно должна быть официальной, так как само влияние может быть теньвым. **«Агашка» - это обозначение некоего образа мысли, некоей**

**модели поведения, суть которой можно определить фразой: «Законы для лохов. Власть для нас». В принципе, довольно классическая схема средневековой вассальной зависимости и обмен лояльности на кормление, в результате которой любая группа высокого порядка подминает под собой множество подгрупп второго и третьего ранга.** «Центровские агашки» в основном рулят в столице (при этом многие из них в свое время вышли из регионов). Областные, городские и районные агашки разделяются на два вида: «местные» и «пришлые». При этом все эти виды чувствуют себя более уверенно, когда у них есть свой «центровской агашка». Естественно, что это приводит к другой долгоиграющей проблеме Казахстана, связанной с тем, что по мере кадровых передвижений того или иного «патрона» на центральном или региональном уровне вместе с ним двигается и вся его пирамида. С управленческой точки зрения это создает негативный мультипликативный эффект, так как разрушает преемственность в реализации уже принятых предшественником решений и задач и еще больше закрепляет «синдром временщика». Но если слабеет «агашка» – слабеет и вся его группа.

Все это создает высокую степень турбулентности бюрократического аппарата, где узковедомственные интересы бывают не очень прочными, в том числе по причине частых кадровых перестановок и структурных изменений в том же правительстве.

Появление тех или иных новых министерств обычно связано с двумя факторами. Во-первых, с лоббистскими возможностями разных внутриэлитных групп, которые банальную борьбу за распределение ресурсов часто любили подавать под соусом очередной административной реформы или антикоррупционной компании. Во-вторых, с инициативами самого главы государства регулярно перетряхивать государственный аппарат, в том числе с точки зрения поддержания внутриэлитного баланса сил.

Таким образом, когда речь идет о специфике казахстанского ведомственного лоббизма, следует иметь в виду несколько моментов:

**1. После развала СССР номенклатурно-партийная традиция постепенно была заменена номенклатурно-олигархической связкой, которая, действуя внутри политической системы, имеет тесную кооперацию с экономической подсистемой, роль которой значительно повысилась в условиях конвертации власти в собственность.**

2. Функционирование бюрократического аппарата Казахстана опирается на сложную структуру взаимодействия различных «пирамид» патрон-клиентских отношений.

3. Постепенно происходит естественная смена поколений внутри казахстанской номенклатуры, когда уход прежних «тяжеловесов» в некоторых случаях может создать серьезный вакуум влияния и силы, который, рано или поздно, заполнят «молодые агашки».

### **5. Региональный, жузовый и родоплеменной фактор влияния**

Естественно, что после развала СССР наблюдался рост национального самосознания казахов, которые обрели независимое государство. Но интересно то, что правящая элита Казахстана, которая получила власть во время обретения суверенитета страны, увидела в росте национального самосознания определенную угрозу, опасаясь, что появление национал-патриотических настроений может представлять угрозу для поддержания межэтнической стабильности. В результате, **в первой половине 90-х годов, казахстанские власти нейтрализовали рост популярности некоторых национал-патриотических движений, что вызвало недоумение у многих казахов, которые рассматривали их активность как часть политики по восстановлению этнической идентичности казахов, которая долгое время была под давлением советской власти.**

Тем более, что одним из наглядных примеров роста национальной идентичности среди казахов были события, которые произошли незадолго до развала СССР, в декабре 1986 года в городе Алматы. Тогда казахская молодежь, в основном студенты разных учебных заведе-

ний города, организовали акцию протеста на центральной площади Алматы, выступая против решения Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева о снятии с должности первого секретаря Коммунистической партии Казахстана Динмухамеда Кунаева, вместо которого возглавлять республику направили никогда не работавшего в Казахстане Геннадия Колбина. Участники митинга 17-18 декабря 1986 года (который затем перерос в столкновения с правоохранительными органами и военными, приведший к большим человеческим жертвам среди молодежи), требовали назначить на должность руководителя республики представителя коренного населения. В истории Казахстана те события именуется «Желтоқсан көтерілісі» (декабрьское восстание»), которое стало одним из первых национальных выступлений в Советском Союзе против диктата центральной власти. Такие же выступления казахской молодежи прошли и в других регионах Казахстана.

В то же самое время историческая характеристика регионального разделения в Казахстане традиционно несла на себе отражение системы родоплеменных и жузовых (объединение нескольких родоплеменных групп) отношений, в основе которых лежали и географические факторы. Естественно, что **рост этнической идентичности среди казахов априори шел рука об руку с ростом жузовой и родоплеменной идентичности, что приобрело еще большую актуальность в период сложной социально-экономической ситуации после развала СССР, которая требовала усиления поиска групповой помощи и поддержки.**

Конечно, унитарная форма государственного устройства Казахстана и наличие сверхцентрализованной политической системы нередко создавали обманчивую иллюзию того, что в суверенном Казахстане главный состав игроков включает в себя лишь околопрезидентские группы влияния и связанные с ними ФПГ. Хотя корни большинства этих групп находятся именно на региональном уровне.

В конечном счете, любое государственное образование, имеющее административно-территориальное деление априори, включает в себе наличие различных региональных интересов, которые могут активно лоббироваться в структурах центральной власти. Это тем более касается тех государств, которые имеют значительные географически-климатические пространства, что предполагает наличие нескольких региональных единиц, занимающих свою экономическую нишу в системе внутривнутриреспубликанского разделения труда, как это происходит в Казахстане. Кроме этого, историческая характеристика регионального разделения в республике, в контексте политического развития, несет на себе отражение традиционной системы родоплеменных и жузовых отношений, в основе которых лежали и географические факторы.

**В то же самое время, вопрос о наличии родоплеменных и жузовых интересов в процессе принятия тех или иных политических решений на разных уровнях государственной власти является гораздо более сложным, чем кажется на первый взгляд.**

С одной стороны, идентификация через жузовую принадлежность является одним из важных элементов групповой активности в структурах государственной власти. «В советское время... казахи априори оценивали степень влияния и авторитета своего или другого жуза – рода – племени через его кадровое представительство в структурах власти. При этом они нередко мифологизировали фигуру лидера... Нередко клановый фактор становится способом противопоставления амбиций и является своеобразным механизмом сдержек и противовесов. Еще в бытность Динмухамеда Кунаева партийным руководителем Казахстана в составе Бюро ЦК Компартии Казахстана им была сделана ставка на партийных функционеров из Младшего жуза, поскольку они не могли конкурировать за власть из-за недостаточного влияния в столице и традиционного проживания преимущественно в сельской местности. Основных же конкурентов из Среднего жуза Кунаев держал на второстепенных, хотя и формально важных позициях – Председателя Совета Министров, секретарей обкомов, но никогда не допускал их сколько-нибудь серьезного представительства в составе Бюро ЦК... В современном Казахстане родоплеменной фактор является важным, но отнюдь не единственным. Скорее всего, он ока-

зывает в основном психологическое влияние на политическую жизнь общества, воздействуя на кадровую расстановку. Родоплеменной фактор нередко определяет пределы полномочий чиновника, возможного манипулирования его деятельностью, сроки пребывания во власти и т.д.»<sup>145</sup>. Хотя в советский период доминирование в структурах государственной власти КазССР представителей других этнических групп искусственно снижал (но окончательно не убирал) жузовый фактор как элемент групповой политики в структурах власти.

После обретения независимости, а также новых демографических трендов, связанных с естественным ростом количества представителей титульной нации на государственной службе, влияние этого фактора увеличилось. Стимулом к этому также были два важных момента. Во-первых, уже упоминавшийся пирамидальный принцип патрон-клиентской связи, в рамках которой родоплеменная и жузовая лояльность могла рассматриваться как одна из важных форм внутриноменклатурной «защиты» и «нападения». При этом данная форма лояльности, скорее всего, была больше характерна для среднего и низового уровня государственной власти, особенно в регионах. Во-вторых, стремительный процесс урбанизации и активная внутренняя миграция казахской сельской молодежи в города также простимулировал частичный перенос родоплеменной и жузовой самоидентификации в городскую среду. Хотя данный процесс был менее выражен в среде так называемых городских казахов, многие из которых пытались идентифицировать себя с идеями космополитизма, будучи часто оторванными от традиционалистских корней и нередко от родного языка. **То есть можно сказать, что после развала СССР в Казахстане столкнулись еще две формы идентичности: сельская и городская, которая со временем приобрела гибридный характер.**

Показательными являются результаты социологического исследования, проведенного Институтом мировой экономики и политики при «Фонде первого президента РК – лидера нации» по поводу ценностных и социально-политических установок казахов в Казахстане. Социологический опрос был проведен в 2016 году во всех областях Казахстана, а также в городах республиканского значения – Алматы и Астане. Было опрошено 1500 респондентов. И только 6,9% казахов не осведомлены о тех родах, которые исторически проживали в местности, где они родились.

### **Насколько Вы осведомлены о казахских родах, исторически проживающих в местности, где Вы родились?**

146

Отвечая на вопрос: «Насколько для Вас важно знать о принадлежности к тому или иному роду?», 24,9% опрошенных респондентов заявили о том, что интересуются принадлежностью к своему роду, воспринимая это как собственное мироощущение, а 21,2% считает это частью истории собственной семьи. **В совокупности, почти 46,1% опрошенных людей рассматривают свою родоплеменную принадлежность как важную часть собственной идентичности.**

147

<sup>145</sup> Масанов Н.Э. Реноме кочевников. Журнала «Мир Евразии», № 9 (34), сентябрь-октябрь 2006 г.

<sup>146</sup> Институт мировой экономики и политики при Фонде первого президента РК – лидера нации. Отчет по итогам проведения социологического исследования по теме: «Ценностные и социально-политические установки казахов в Казахстане». Алматы, 2016 г. – 140 с. (С.45).

<sup>147</sup> Институт мировой экономики и политики при Фонде первого президента РК – лидера нации. Отчет по итогам проведения социологического исследования по теме: «Ценностные и социально-политические установки казахов в Казахстане».

С другой стороны, «не стоит забывать, что ни один из жузов не является достаточно консолидированным и среди казахов широко распространено не только межжузовое, но и внутрижузовое соперничество»<sup>148</sup>. В принципе, этот тезис объясняет, почему, например, использование термина «группа южан» в структурах государственной власти является не совсем точной, так как эта группа не является монолитной, ибо состоит из представителей разных южных регионов, между которыми существует своя конкуренция. Не является секретом Полишинеля и тот факт, что в каждом регионе есть свой и не один аналог местного «Дона Вито Корлеоне» с большими деньгами и влиятельными связями в Астане.

**Именно поэтому вряд ли можно говорить о четко структурированном и оформленном родоплеменном или жузовом лоббизме в коридорах власти. Как и в случае с «олигархическим плюрализмом», сила одной группы часто нейтрализуется активностью другой, в рамках созданной президентом системы сдержек и противовесов внутри элиты.** Это объясняет, почему в тех же центральных государственных структурах республики присутствуют представители всех жузов, родов и регионов страны с целью поддержания модели регионального паритета. При этом некоторые эксперты считают, что «... корпоративность титульного этноса, в отличие от корпоративности в западных системах, основана на кровнородственных («бір ата баласы», родственники жены, снохи, зятя), региональных, земляческих, экономических интересах, нежели родоплеменных. Кроме того, мотивационным блоком для формирования групп интересов также выступают совместное прошлое (обучение, прежнее место работы, досуг и т.д.), а не мифологическое родство»<sup>149</sup>.

Более того, в условиях сверхпрезидентской системы, которая была создана в Казахстане с 1995 года, жузовый и родоплеменный фактор скорее рассматривался не только как инструмент сталкивания лбами разных представителей элиты, но и как риск потенциальной дестабилизации. Все упиралось в конфликт разных форм политической лояльности. **В условиях наличия надсистемного игрока, каковым себя позиционировал первый президент, эта лояльность должна была быть направлена не по отношению к какой-либо группе (партия, жуз или род) и не в сторону конкретной идеологической ориентации, а только по направлению к главе государства. Своего рода лояльность через персонификацию. При таких условиях любая чрезмерная лояльность к родоплеменной группе внутри государственного аппарата рассматривалась как нежелательная конкуренция для персональной лояльности.**

Образно говоря, если применить три идеальных типа легитимности власти по Макс Вебера, сведя ее к внутринаменклатурной легитимности главного центра принятия решений, то в Казахстане такая форма легитимности была, скорее всего, ближе к «харизматическому» типу, где во главу угла ставится личная преданность «хозяину» вне зависимости от родоплеменной, этнической или региональной принадлежности. В этом было одно из отличий от некоторых стран Центральной Азии, где политическая клановость в первую очередь предполагала наличие родоплеменной начинки, как в той же политической элите Туркменистана, в которой доминировали не просто члены президентской семьи, но представители ахалского региона из племени «теке» (ахал-теке), к которому, со времен ныне покойного Туркменбаши, принадлежала правящая элита этой страны. Примерно аналогичная ситуация наблюдалась и в Таджикистане, где политическая власть и контроль над экономикой долгое время принадлежали правящему «дангаринскому» клану, главой которого являлся президент стран Эмомали Рахмон

---

Алматы, 2016 г. – 50 с. (С.140).

<sup>148</sup> Там же.

<sup>149</sup> Умбеталиева Т. «Трайбализм в Казахстане. Родоплеменная дифференциация – основа политической системы». 03.01.2003. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1041591120>

после того, как был ослаблен «фархорский» клан во главе с когда-то влиятельным Махмадсидом Убайдуллоевым.

Стоит отметить, что выстраивая сверхпрезидентскую систему, Н.Назарбаев использовал несколько способов нейтрализации жузовой и родоплеменной лояльности внутри государственного аппарата.

Во-первых, через формирование новой бюрократии за счет инкорпорирования более молодых управленцев, в том числе с зарубежным образованием и космополитичным взглядом на мир. Хотя, как уже было сказано выше, чуть позже выяснилось, появление не прошедших хорошую жизненную и управленческую школу на низовом уровне «в поле» таких «мальчиков» и «девочек» на высоких государственных постах еще больше оторвало бюрократический аппарат от общества, что имело негативные последствия с точки зрения коммуникационной работы. К тому же «молодое вино» обычно заливали в старые меха, что нередко приводило к эффекту прокисания этого «вина».

Во-вторых, посредством создания условий для появления различных финансово-промышленных групп, тесно связанных с властью, чей доступ к ресурсам и собственности мог осуществляться только через личную преданность к президенту, создаваясь и функционируя, исходя, в первую очередь, из экономических, а не клановых интересов. Кстати, возможно, это объясняет, почему в казахстанском списке «Forbes» среди миллиардеров есть не только члены президентской семьи, и не только казахи, но также представители других этнических групп. В принципе, довольно распространенная практика, когда активную поддержку верховной власти получают люди, не связанные с традиционной клановой, родоплеменной, этнической или религиозной группой, что делает их более преданными руке, которая их кормит. В свою очередь, эта рука использует их как дополнительный противовес местным элитным группировкам. К тому же появление той части казахской бизнес-элиты, которая больше идентифицировала себя как часть международного бизнес-сообщества с его правилами, связями и ценностями, постепенно размыло жузовый и родоплеменной фактор в этой среде. Ведь любая сверхцентрализованная система всегда пытается сформировать новую форму идентификации, преданности и лояльности со стороны окол властных участников. Отсюда и попытка создать новую бюрократию, «болашакеров», бизнес-элиту как альтернативу патриархальным институтам, к числу которых относится и родоплеменная региональная элита. Но это не более чем обертка. Содержимое ведь не изменилось. Групповой интерес до сих пор стоит выше государственного.

При этом, как было отмечено выше, **не должно возникать иллюзии того, что жузовый и родоплеменной фактор отодвинут на задворки функционирования бюрократического аппарата Казахстана. Его возрождение в более широком масштабе возможно во время транзита власти, так как при первом президенте так и не смогли выстроить модель гражданской идентичности, когда вне зависимости от жузовой, родоплеменной или этнической принадлежности люди, в первую очередь, идентифицируют себя как граждане страны.** И борьба между этими разными концепциями идентичности будет только усиливаться, так как мобилизовать людей легче всего либо на основе кровного родства, либо религиозного братства, либо национальной идеи. При этом внутри бюрократического аппарата Казахстана также могут произойти расколы по этим направлениям, как на центральном, так и на региональном уровнях.

В то же самое время **ситуацию усугубляет так называемый «экономический сепаратизм».** С одной стороны, Казахстан, согласно Конституции, является унитарным государством, что предполагает и наличие «унитарной экономики», в которой экономические возможности и успехи распределены равномерно по всей стране. Но у нас они сконцентрированы только в нескольких «точках роста». А это может стать питательной средой для недовольства жителей других регионов, их возмущения тем,

**что центр, используя ресурсы той или иной территории, возвращает ей меньше, чем берет.** Тем более что в структурах казахстанской власти нет реального представительства региональных интересов. Ведь за все годы независимости Казахстана в стране так и не появилось ни одного политического института, где официально могли бы быть представлены региональные интересы.

В начале 90-х годов прошлого века система регионального представительства небольшой период времени существовала в стенах однопалатного Верховного Совета. Довольно показательными могут быть некоторые экспертные опросы, которые были проведены в первой половине 90-х годов, согласно которым «...наименьшее влияние... на деятельность парламента оказывали депутаты Северо-восточного региона. 64,7% респондентов оценили их влияние как низкое и очень низкое. Немногоим сильнее... влияние депутатов от Западного Казахстана: как слабое его оценили 61,8%. Умеренное влияние на деятельность парламента было оказано со стороны депутатов от Центрального Казахстана. Совершенно иначе эксперты определяют роль депутатов от Южного Казахстана. Их влияние подавляющее большинство опрошенных оценили как сильное (55,9 %). Наиболее мощной эксперты считали алматинскую группу депутатов»<sup>150</sup>.

Кстати, что касается «южан», то за несколько десятилетий их представительство в разных структурах государственной власти не претерпело изменений и даже усилилось. Здесь можно привести результаты интересного исследования под названием «Кто управляет Казахстаном?», которое провел веб-портал Exclusive.kz весной 2018 года. «Как выяснилось, больше всего выходцев из Алматинской области, правда, большинство из них (14 человек) – это труженики парламента – 15% из общего числа правящей элиты. На втором месте – представители Южно-Казахстанской области, чье влияние также обусловлено значительным количеством мест в парламенте – 15 человек, а в целом – 11% представителей правительства и парламента. На третьем месте – Алматы, которая дала 9% государственных управленцев. Таким образом, включая Жамбылскую (7%) и Кызылординскую области (3%) выходцы из южных регионов контролируют 45% властного олимпа Казахстана. Примечательно, что такова же структура представленности регионов в правительстве. Относительно равномерна в силу понятных причин структура парламента: примерно одинаковое количество депутатов от ВКО, ЗКО и СКО (по 6%), Карагандинской области (7%), а вот аутсайдером является Мангыстауский регион, представленный всего одним человеком в парламенте»<sup>151</sup>.

Источник: Exclusive.kz

При этом доминирование «южан» в структурах государственной власти разные эксперты объясняют по-разному. Одни делают акцент на демографический фактор, учитывая то, что южные регионы страны являются наиболее густонаселенными. И если по данным аналитической службы Ranking.kz. в 2016 году, «...на Южно-Казахстанскую область, Алматинскую область и Алматы в совокупности приходится более трети всего населения страны (36,8%)»<sup>152</sup>, то по данным министерства труда и социальной защиты населения РК в 2017 году, «...в южных регионах без учета города Алматы проживают 38% населения»<sup>153</sup>. Другие больше ссылаются на ментальность «южан», которые отличаются высоким уровнем мобильности, предприимчивостью и действуют более консолидированно. Третьи уверены, что «...доминирование «южан» в государственных органах, которое возникло еще в советское время и наблюдается в наши

<sup>150</sup> Жансугурова Ж.А. Проблемы развития парламентаризма в Казахстане. – Алматы, ИРК. 1995. С.19.

<sup>151</sup> Кто управляет Казахстаном? 02.04.2018 <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/113574/>

<sup>152</sup> Более трети населения Казахстана живут в южных регионах. 22.06.2016. <https://kapital.kz/gosudarstvo/51366/bolee-treti-naseleniya-kazahstana-zhivet-v-yuzhnyh-regionah.html>

<sup>153</sup> Численность населения в Казахстане увеличится к 2050 году. 19.09.2017. <http://dixinews.kz/articles/zhizn/29736/>

дни, напрямую связано с тем, что удары коллективизации и сталинских репрессий пришлось в основном по казахам Среднего и Младшего жузов»<sup>154</sup>.

**Хотя, если в первой половине 90-х годов региональные интересы еще могли лоббироваться через законодательную ветвь власти, то принятие Конституции 1995 года, с которой в стране началось формирование сверхпрезидентской системы, привело к серьезной трансформации форм и методов работы тех или иных региональных групп. Появление фактора властного дисбаланса между уровнями и степенью влияния исполнительной и законодательной власти в пользу первой из них привело к тому, что наибольшую активность региональный лоббизм стал проявлять уже не в парламентских структурах, а в центральных исполнительных органах власти, куда активно стали «десантироваться» влиятельные представители региональных групп.**

Формально, функцию регионального представительства должен был выполнять Сенат, который появился после конституционной реформы 95-го года. Тогда на выборах 5 декабря 1995 года было избрано 40 сенаторов, по два человека от 19 областей и тогда еще столицы Республики Казахстан города Алматы. Чуть позже количество областей сократилось до 14, прибавилось представительство от новой столицы страны города Астана и сохранились места для двух сенаторов от Алматы, получившего статус города республиканского значения. Но в 2018 году количественный расклад снова поменялся после того, как президент Казахстана подписал указ о придании городу Шымкенту статуса республиканского значения, а Южно-Казахстанская область была переименована в Туркестанскую область.

В то же самое время создание верхней палаты парламента в унитарном государстве скорее исключение из правил. Но и здесь форма не соответствует содержанию, так как казахстанский Сенат на самом деле должен был играть четыре главные цели.

Во-первых, как дополнительный политический предохранитель, в случае конфликта между нижней палатой и президентом, что при Н.Назарбаеве, скорее имела гипотетический сценарий, чем реальный. По крайней мере, при том составе управляемых внутрипарламентских игроков, которые делали парламент больше похожим на «нотариальную контору» при АП, чем на самостоятельный законодательный орган.

Во-вторых, как один из коллективных преемников в случае форс-мажорной ситуации, связанной со смертью первого президента, что автоматически делает спикера Сената временно исполняющим обязанности главы государства.

В-третьих, как политический институт, где все бывшие президенты страны получали бы статус пожизненных сенаторов.

В-четвертых, как запасной аэродром для тех, кому пока еще не нашли достойного места во властной обойме и кто получил почетную синекуру за выслугу лет. В глаза бросается то, что если в момент создания Сената президент мог назначать только семь депутатов, то в момент написания этой книги из 47 мест в верхней палате парламента уже 15 сенаторов назначались президентом.

Более того, по мнению некоторых аналитиков: «Каналы продвижения кадров из регионов в центр практически закрыты. Это раньше в столицу забирали перспективных чиновников из областных и районных акиматов, а региональная элита инкорпорировалась в центральную посредством депутатства, рекрутинга, постоянного кадрового обмена. Однако к концу 90х, когда нормой стал командный принцип работы, названные каналы дали сбой... Командный принцип перемещения лишает чиновника из региона перспективы, ведь ротация в столицу возможна, как правило, в составе команды»<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Темиргалиев Р. Из истории казахского триединства. К вопросу о возникновении жузов 13.05.2008. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1210748460>

<sup>155</sup> Аскар Машаев. Астана забрала у регионов реальные полномочия и финансы взамен может получить экономический сепаратизм, – Д.Ашимбаев. "Эксперт Казахстан", 30.06.2016.

Не являются представителями региональных интересов и большинство местных акимов, которые являются назначенцами центра, что обрекает многих из них на роль «временщиков» со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. В регионах в принципе давно уже существует некая форма двоевластия, где областной аким является ставленником президента, а рулить хотят местные региональные бароны. В результате, конфликты между этими двумя игроками вполне возможны. Но обычно победу одерживают теневые игроки в тех регионах, где есть слабые акимы. При этом существующие региональные игроки, даже при наличии неформальных каналов взаимодействия с теми или иными околопрезидентскими группами, в основном, не используют эти каналы для защиты или поддержки интересов регионов с точки зрения их социально-экономического развития. В пользу этого говорит тот факт, что большинство наших регионов как были депрессивными, так и остались. Ведь их дотационный статус устраивает региональных баронов, которые давно встроились в неэффективную систему распределения бюджетных денег на местном уровне, в том числе через корпорационные тендеры, где существует постоянная толкучка бизнес-структур, аффилированных с акимами или с местными бонзами. Поэтому вряд ли кого-то удивляет «день сурка», связанный с ежегодными заявлениями Счетного комитета о неэффективном использовании бюджетных средств в регионах.

Немного иная ситуация с несколькими регионами-донорами, в том числе нефтегазовыми, где у региональной элиты больше претензий к системе распределения сырьевых доходов, а также к кадровым назначениям из центра. Тем более, что «регионы западного Казахстана менее всего представлены в управленческой элите страны – их совокупная доля – около 10% парламента и они вообще не представлены в правительстве»<sup>156</sup>. Нельзя исключать того, что в будущем политических амбиций в этих регионах будет гораздо больше, чем в других областях Казахстана, где большинство региональных баронов вполне устроила бы средневековая система: «кормление в обмен на лояльность». Но в этой схеме лишним является областной бастык и «маслихаты», которые формально хоть и состоят из ставленников региональной элиты, но находятся под контролем акима, а также партийных функционеров от партии «Нур Отан». Кстати, это объясняет очень болезненную реакцию Астаны на любые разговоры по поводу введения выборности областных акимов, что, по мнению центра, в лучшем случае может привести к федерализации Казахстана, а в худшем к росту сепаратистских настроений.

В то же самое время ключевая проблема заключается в том, что существующая ныне система сдержек и противовесов на региональном уровне такая же зыбкая, как и в центре. Все может разрушиться в период транзита власти, когда жесткий контроль Астаны временно ослабнет, как и вся исполнительная вертикаль. Тем более что уже сейчас можно наблюдать некоторые признаки ее деформации в виде большого количества проваленных государственных программ развития практически во всех регионах. Но любое ослабление центра даст хороший повод более амбициозным региональным группам включиться в политическую борьбу, используя разный инструментарий, в том числе и через контролируемую напряженность. Тем более, что в их мобилизационной поддержке будут нуждаться некоторые игроки в центре. Если это произойдет, то тогда страна может оказаться в очень опасной фазе, когда вместо одного Наполеона в стране появится большое количество маленьких наполеончиков с претензиями на власть всех уровней.

При этом главная задача региональной элиты будет заключаться, во-первых, в том, чтобы взять под контроль свои регионы с точки зрения кадровых назначений, при сохранении бюд-

<sup>156</sup> Кто управляет Казахстаном? 02.04.2018 <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/113574/>

жетных вливаний или пересмотра суммы отчислений в центральную казну из регионов доноров. Как отмечают некоторые эксперты на данный момент, региональной элите не нравится, что «...центр фактически контролирует все крупные бизнес-объекты в регионах и связанные с ними финансовые потоки. Сегодня все крупные нефтегазовые, горно-металлургические компании страны принадлежат либо транснациональным корпорациям, офисы которых базируются в Астане или Алматы, либо структурным подразделениям национальных компаний. Поскольку предприятие фактически зарегистрировано в центре, то налоговые поступления уходят туда... У региональной элиты не осталось рычагов воздействия на финансовые потоки, которые создают крупнейшие предприятия регионов»<sup>157</sup>.

Во-вторых, не дать возможность другой конкурирующей региональной элите перетянуть одеяло на себя. То есть в перспективе нельзя исключать явных противоречий и конфликтов не только между центром и регионами, где первый будет пытаться сохранить status quo, а вторые захотят поменять правила игры, но также и между самими регионами. При этом как носители, в основном родоплеменного сознания, вряд ли многие региональные группы можно будет отнести к модернизационному крылу. Хотя вообще не понятно, кто будет представлять внутри элиты это крыло в будущем. Ведь попытка взрастить новых технократов провалилась. **Может, главная ошибка заключалась в том, что этих технократов хотели взрастить только в центре, не понимая того, что на самом деле конкурентоспособность страны не может строиться без конкурентоспособных регионов. И не только в экономической сфере, но и с точки зрения управленческих подходов. Следовательно, модернизационный процесс надо было также начинать снизу, в регионах, где должны были появиться те самые технократы, в противовес региональным баронам, на уровне реальных, а не мифических органов местного самоуправления, в инновационных бизнес-структурах, в местных органах государственной власти, среди НПО и т.д.** Патрон-клиентская схема в отношениях между центрами и регионами давно себя изжила. Более того, в ней заложено много потенциальных мин замедленного действия, ведь любой «клиент», рано или поздно, захочет стать патроном, чтобы клонировать такую же схему. А это порочное хождение по кругу, на фоне уже давно наблюдаемого дефицита государственников? как на центральном, так и на региональном уровнях.

**6. Лобби силовиков** (группы давления, представляющие интересы различных силовых структур).

Дефиниция «силовики» является скорее собирательным понятием и включает в себя разные государственные структуры (армия, спецслужбы, МВД или финпол), которые отвечают за обеспечение национальной безопасности страны в разных сферах. Несмотря на то, что при Советском Союзе, который находился в состоянии «холодной войны» в рамках биполярной системы, позиции «силовики» были традиционно сильные, в Казахстане, после развала СССР, в структурах государственной власти группы давления силовых ведомств не играли большой роли в процессе принятия политических решений, как это, например, происходило в других странах.

При этом, как показывает мировая практика, сильные позиции «силовики», в том числе с точки зрения активного участия в процессе принятия политических решений, в тех или иных политических системах зависели от нескольких факторов:

1. Исторические традиции, когда «силовики» (чаще представители армии) в разные периоды истории государства являлись одними из главных участников политической жизни страны, как это было в той же Турции, Египте, России, Венесуэле и других странах.

<sup>157</sup> Аскар Машаев. Астана забрала у регионов реальные полномочия и финансы взамен может получить экономический сепаратизм, – Д.Ашимбаев. "Эксперт Казахстан", 30.06.2016.

2. Наличие военной элиты, которая закладывала основу для формирования группового (в некоторых случаях почти кастового) мышления.

3. Амбиции государств. Опять же мировая практика указывает на то, что влияние «сило-виков» в политической системе того или иного государства прямо пропорционально геополитическим амбициям этого государства. Чем выше эти амбиции, тем сильнее военное лобби.

В случае с Казахстаном вряд ли можно было бы говорить о наличии всех трех факторов. Например, если речь идет о слабости того же «военного лобби» и групп давления ВПК в Казахстане, то это объяснялось несколькими причинами:

Во-первых, тем, что республика всегда рассматривалась скорее как ядерный испытательный полигон, чем сосредоточение основных отраслей ВПК с законченным циклом производства вооружений.

Во-вторых, провозглашение миролюбивой политики Казахстана и отказ от ядерных стратегических сил ослабило позиции военных.

В-третьих, все усиливающийся экономический кризис выдвинул на первый план проблемы экономического, а не военного строительства. Внешнеполитические инициативы Казахстана о создании коллективных миротворческих сил и получение гарантий безопасности от ядерных держав – указывали на то, что республика стремилась создать вокруг себя атмосферу безопасности для того, чтобы все силы и средства направить на решение экономических проблем.

С другой стороны, **именно в вооруженных силах РК в 90-х годах произошли одни из первых коррупционных скандалов, которые имели международный резонанс, так как были связаны с нелегальной продажей оружия.** Речь шла, как о попытках выйти на мировой рынок оружия через продажу армейского «second hand» с когда-то еще советских военных складов, так и в сфере оборонных заказов и проведения разных тендеров на разработку или покупку нового вооружения. Иногда доходило до комичных ситуаций, когда в середине 2000-х годов неожиданно возникло решение несколько десятков бронетранспортеров оснастить двигателями от тракторов. Тогда возникла шутка о том, что такими темпами к БТР-70 еще добавят косилку, чтобы затем сдавать их в аренду министерству сельского хозяйства, которое постоянно жалуется на нехватку сельскохозяйственной техники.

**Все это указывало на то, что в оборонной сфере Казахстана лоббирование интересов иностранных военных поставщиков было довольно распространенной практикой.** Например, стоит вспомнить небезызвестную историю, когда впервые в мировой истории на вооружение нашей армии пытались поставить израильские самоходные гаубицы и минометы, которые стреляли сами в себя. Это произошло в 2009 году, когда был арестован заместитель министра обороны страны генерал-лейтенант Кажимурат Маерманов, которого обвинили в превышении должностных полномочий при проведении конкурсов на разработку и производство совместно с израильскими оборонными компаниями артиллерийских систем «Найза», «Семсер» и «Айбат», которые оказались устаревшими и небоеспособными. Комитет национальной безопасности Казахстана тогда заявил о том, что в результате этих сделок был нанесен ущерб на сумму более \$82 млн. долларов. Одним из результатов этого коррупционного скандала стала отставка министра обороны Казахстана Даниала Ахметова. Чуть позже в начале 2013 года оперативниками республиканского Комитета национальной безопасности РК по подозрению в получении крупной взятки (\$200 тысяч долларов) был задержан начальник Главного управления вооружения министерства обороны РК Алмаз Асенов. Взятка была дана представителями компании «Укрспецэкспорт», которая была создана в 1996 году и «...занималась экспортом и импортом продукции и услуг военного и специального назначения. В том числе вооружений и боеприпасов, военной и специальной техники, комплектующих к ним,

взрывчатки, ремонтом, техническим обслуживанием и модернизацией вооружений и военной техники иностранных заказчиков»<sup>158</sup>.

Кстати, несколько лет тому назад в индексе борьбы с коррупцией в сфере обороны, составленном Центром антикоррупционных исследований «Transparency International», Казахстан оказался в пятой группе из семи, которая означает «высокий уровень коррупции». «Для оценки того, как в рассматриваемых странах борются с коррупцией в оборонке, авторы исследования придумали 77 вопросов в пяти категориях – политические риски, финансовые риски, кадровые риски, операционные риски и риски при закупках вооружения. При анализе коррупционных рисков авторы принимали во внимание такие факторы, как уровень парламентского контроля за военными расходами и требования, предъявляемые к компаниям военно-промышленного комплекса (ВПК). «Transparency» отмечает, что исследуемые страны зачастую не располагают механизмами, позволяющими предотвратить коррупцию в ВПК»<sup>159</sup>.

Не обошли скандалы и созданную в начале 2000-х годов АО «Национальную компанию «Казахстан инжиниринг», которая взяла под свой контроль предприятия оборонной промышленности и военных заводов Министерства обороны РК. «В 2014-м к восьми годам лишения свободы за вымогательство трех миллионов тенге был осужден генеральный директор бронетанкового завода АО «Семей инжиниринг» (входящего в состав «Казахстан инжиниринг») Бакытжан Сеитов... В декабре 2015 года был вынесен обвинительный приговор в отношении технического руководителя по безопасности и охране труда все того же АО «Семей инжиниринг». Как сообщалось, он заключил фиктивные договора с «подставной» фирмой, которая должна была оказывать консультационные услуги по диагностике, ремонту и восстановлению слаботочных систем и сооружений. Сумма нанесенного предприятию ущерба составила 67 миллионов тенге. 22 февраля нынешнего года (2017 г. *прим. авт.*) КНБ задержал бывшего заместителя председателя «Казахстан инжиниринг» Каната Султанбекова...»<sup>160</sup>.

В 2016 году было создано министерство оборонной и аэрокосмической промышленности. Если внимательно почитать сам указ, то обращает на себя внимание то, что первое направление в деятельности этого министерства непосредственно касалось области «...формирования, размещения и выполнения оборонного заказа». Интересно то, что весной того же года Россия предъявила претензии Казахстану по поводу введения ограничений закупок у казахстанских поставщиков товаров и услуг военного и двойного назначения для казахстанского государственного оборонного заказа. Судя по всему, в тот период появление нового министерства могло быть очередной попыткой ограничить доступ сторонних игроков к этой сфере, где крутятся немаленькие финансовые ресурсы, на которые свои виды могут иметь местные околовластные группы.

Что касается других «силовых структур», то долгое время они были зеркальным отражением сложившихся внутриэлитных отношений, когда постоянная конкуренция тех или иных групп за разные ресурсы часто превращала «силовиков» в один из инструментов этой борьбы. Это, кстати, объясняет тот факт, что даже некоторых руководителей Комитета национальной безопасности (КНБ) РК впоследствии обвинили в разных преступлениях, а затем очно (или заочно) осудили на разные сроки тюремного заключения, как это было с бывшими председателями КНБ Альнуром Мусаевым и Нартаем Дутбаевым. Первый до сих пор находится за границей, так как еще в 2008 году его заочно приговорили к 25 годам колонии строгого режима за попытку насильственного захвата власти, а второй, будучи осужденный сначала в 2017 году за разглашение государственных секретов, а затем в 2018 году, за злоупотребление властью, при-

---

<sup>158</sup> Тохтияз Кучуков. Киев до СИЗО доведёт. 02.02.2013 <http://www.time.kz/articles/risk/2013/02/02/kyev-do-sizo-dovedet>

<sup>159</sup> Аты-баты, шли откаты. 30.01.2013. [https://forbes.kz/process/expertise/aty-baty\\_shli\\_otkatyi/?utm\\_source=forbes&utm\\_medium=mlt\\_articles&utm\\_campaign=](https://forbes.kz/process/expertise/aty-baty_shli_otkatyi/?utm_source=forbes&utm_medium=mlt_articles&utm_campaign=)

<sup>160</sup> Юлия Кисткина. Дутая мощь АО «Казахстан Инжиниринг». 28.07.2017. <https://camonitor.kz/28140-dutaya-mosch-ao-kazakhstan-inzhiniring.html>

своеение вверенного имущества и отмывание денег, получил 12 лет лишения свободы с конфискацией имущества. Хотя чуть позже, наказание ему немного смягчили.

**В принципе постоянная межведомственная и межгрупповая борьба с участием «силовиков» была характерна практически для многих постсоветских стран в 90-х годах, что, с другой стороны, исключало консолидацию всех «силовиков» и элиты вокруг одного центра внутриэлитного влияния. Исключением стала Россия, где в начале 2000-х годов к власти пришел представитель силовых структур в лице В.В.Путина. Со временем это привело к доминированию «силовиков» на многих ключевых постах как в структурах государственной власти, так и национальных компаниях за счет сокращения влияния тех мощных олигархических групп, которые были ключевыми игроками ельцинского периода. И здесь интересной оговоркой «по Фрейду» можно рассматривать довольно резонансную фразу Дмитрия Пескова, которую он озвучил в апреле 2018 года как пресс-секретарь российского президента по поводу того, что в России нет олигархов, а есть лишь «представители крупного бизнеса»<sup>161</sup>. Такая категоричность немного напоминала не менее известное заявление одной из советских участниц телемоста «Ленинград – Бостон» 1986 года о том, что в «СССР – секса нет!». Конечно, возможно, Д.Песков имел в виду, что крупные бизнесмены при В.В.Путине уже не играли самостоятельно в большую политику, как это было при покойном Б.Н.Ельцине. Но само понятие «олигарх» от этого не исчезает, так как включает в себя в том числе и такую важную характеристику, как тесную связь бизнеса с государственной властью, в том числе в рамках упомянутой «патрон-клиентской системы» и корпоративизма. И с этой точки зрения, ситуация серьезно не поменялась. Формула «ресурсы и влияние в обмен на лояльность» в отношениях между властью и бизнесом сохраняется, что, как и в Казахстане, убивает любые попытки создать реальную конкурентную рыночную экономику.**

Если вернуться к «силовикам», то, по мнению некоторых российских экспертов, долгое время В.В.Путин стоял во главе тройственной коалиции из силовиков, либеральных экономистов и технократов. И хотя в президентском послании Федеральному собранию, которое президент РФ озвучил в начале марта 2018 года, немало говорилось о повышении экономической конкурентоспособности России в разных сферах, усиление конфронтации с Западом автоматически ставит силовиков выше остальных участников этой троицы, особенно на фоне усиления военно-политической конфронтации с Западом.

В Центральной Азии наиболее сильные позиции у силовиков были в Узбекистане, где одним из самых влиятельных людей в стране был председатель СНБ Рустам Иноятов, который занимал должность главы СНБ с 1995 по 2018 годы, и при первом президенте Узбекистана Исламе Каримове был «серым кардиналом» узбекской внутренней и внешней политики, а также одним из главных игроков в «теневой экономике» страны. Именно при нем СНБ стало «государством в государстве», в том числе контролируя экономику страны. Более того, после смерти первого президента страны Ислама Каримова в 2016 году, вопрос о власти решался в узком кругу, где одну из ключевых ролей также играл Рустам Иноятов. Хотя новый президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев спустя чуть больше года после прихода власти вполне предсказуемо избавился от тех, кто когда-то помог ему стать президентом или мог представлять угрозу в будущем. В их числе оказался не только Рустам Иноятов, но также глава МВД Адхам Ахмедбаев и генеральный прокурор Узбекистана Рашид Кадыров. Классический ход для руководителя любой авторитарной политической системы, где легитимность определяется не через выборы, а посредством лояльности элиты.

**Следует отметить, что в последние годы аналогичная ситуация наблюдается и в Казахстане, где постепенное усиление «силовиков» происходило не по причине**

---

<sup>161</sup> Песков: в России нет олигархов, есть представители крупного бизнеса. 05.04.2018. <http://tass.ru/ekonomika/5097768>

**внешнеполитической конфронтации страны, а как подготовка к транзиту власти, во время которого силовые структуры должны сыграть роль одного из «предохранителей» и гаранта стабильной передачи власти.**

Например, в 2017 году Комитет национальной безопасности РК отпраздновал свое 25-летие. И вряд ли является совпадением то, что незадолго до празднования 25-летия президент решил сделать свой небольшой подарок КНБ, подписав закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования правоохранительной системы», который наделил спецслужбу правом расследовать дела о коррупционных преступлениях, в совершении которых подозреваются военнослужащие, сотрудники других силовых структур, в том числе Национального бюро по противодействию коррупции. Следует отметить, что традиционно между казахстанскими силовиками постоянно шла подковерная схватка за более широкие полномочия в сфере антикоррупционных расследований, так как борьба с коррупцией всегда являлась одним из мощных инструментов по контролю и нейтрализации противников внутри политической элиты. И не всегда спецслужба одерживала победу в этой борьбе, иногда демонстрируя потерю своего влияния с точки зрения обеспечения национальной безопасности страны.

Но с приходом бывшего премьер-министра РК и руководителя Администрации президента Карима Масимова на пост председателя КНБ, было явно видно начало процесса в сторону значительного повышения влияния спецслужбы на фоне других силовых структур. Кстати, свои позиции в руководстве КНБ усилил и племянник президента Самат Абиш, ведь доступ к секретной информации, в том числе касательно деятельности казахстанской политической и бизнес-элиты, это один из традиционных инструментов восточной внутриворцовой политики. И тот, кто умело этим пользуется, делает этот пост довольно весомым. К тому же тренд усиления спецслужбы обеспечивался определенными законодательными поправками. Ведь, например, до принятия закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования правоохранительной системы», которые расширили полномочия КНБ в антикоррупционной деятельности, в конце 2016 года в стране также был принят закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму». Этот закон значительно расширил функции силовиков в борьбе с радикализмом. Чуть позже, в феврале 2017 года, появились так называемые «Общие требования к телекоммуникационному оборудованию по обеспечению проведения оперативно-розыскных мероприятий, сбора и хранения служебной информации об абонентах», что также дает больше полномочий силовикам в контроле, как простых граждан, так и представителей элиты.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.