

Группы интересов в политической системе США: теория и практика

Д.В. Логвиненко

Кубанский государственный университет
(Краснодар, Россия)

Interest Groups in US Political System: Theory and Practice

D.V. Logvinenko

Kuban State University (Krasnodar, Russia)

Рассматривается теория политического плюрализма в контексте современной практики американской политической системы и принципов ее организации. Выделяются основные этапы становления и развития концепции заинтересованных групп и теории политического плюрализма в работах А. Бентли, Д. Трумена, Р. Даля, Ч. Линдблома. Выявлены принципы организации групп интересов в современной политической системе США, основные институциональные формы и методы взаимодействия групп интересов. Исходя из количества участников, объема экономических и организационных ресурсов и степени влияния определены наиболее влиятельные группы интересов. Анализируются нормативно-правовые акты США по регулированию лоббистской деятельности и финансирования избирательных кампаний. Приводятся статистические данные финансовых затрат групп интересов на лоббистскую деятельность и избирательные кампании из отчетов Центра реагирующей политики. Активное участие различных автономных групп интересов является неотъемлемой частью политического процесса в США. Оказание ими значительного влияния на политический процесс обуславливает необходимость изучения данной проблематики.

Ключевые слова: группы интересов, теория политического плюрализма, комитеты политического действия, лоббирование.

DOI 10.14258/izvasu(2014)4.2-42

Современные консолидированные демократии, которыми в современных условиях признаются развитые страны — члены ЕС, США и Канада, представляют собой сложноорганизованные политические системы с наличием множества институтов по выстраиванию отношений с гражданским обществом с целью

The article presents the political pluralism theory in a context of modern practice of the American political system as well as the principles of its organization. The main stages in development of the concept of the interest groups and the theory of political pluralism in A. Bentley's, D. Truman's, R. Dahl's, Ch. Lindblom's works are considered. The principles of interest groups organization, the main institutional forms and interaction methods of interest groups in the U. S. modern political system are revealed. According to the number of participants, economic and organizational resources and efficiency, the most influential interest groups are determined. The US laws on lobbying regulation and election campaign financing are examined. The article provides statistic data of interest groups' expenses on lobbying and election campaign according to the reports of the Center for Responsive Politics. Autonomous interest groups' activity is an indispensable element of U. S. political framework. Considerable influence of the interest groups on political process determines the importance of the topic.

Key words: interest groups, political pluralism theory, political action committees, lobbying.

определения наиболее эффективного политического курса. Столь значимое для указанных государств политическое взаимодействие между государством и гражданским обществом, определяемое понятием GR — Government Relations, включает в себя не только традиционные институты демократии (выборы,

партийную систему и т. д.), но и постоянное участие групп интересов в процессе формирования государственной политики.

Общество как социальная система состоит из множества отличных друг от друга (в силу различных материальных, религиозных и других причин) социальных групп. Идеи о том, что общество состоит из автономных и конкурирующих между собой социальных групп, обладающих своими внутригрупповыми интересами, высказывались многими мыслителями прошлых столетий (Ж.-Ж. Руссо, М. Вебер и др.). Процесс естественной социальной дифференциации порождает различие интересов и вызывает стремление к объединению индивидов со схожими интересами в группы интересов (религиозные ассоциации, профессиональные союзы, бизнес-структуры и т. д.), которые также могут определяться как заинтересованные группы или, с некоторыми оговорками, как группы давления.

Впервые наиболее детальным эмпирическим изучением групп интересов, их общественно-политической деятельности и вовлеченности в процесс формирования государственной политики занялся еще в начале XX в. основоположник концепции заинтересованных групп и теории политического плюрализма А. Бентли. В основу известной работы «Процесс государственного управления: изучение общественных давлений» положена идея о том, что базовой единицей общества является группа добровольно объединившихся индивидов, т. е., иными словами, «общество как таковое есть не что иное, как совокупность групп, которые его формируют» [1, с. 222]. Фундаментом объединения служит схожесть интересов и целей в той же мере, как и причиной к обособлению группы интересов от других служит их различие.

Следующей вехой в рамках как концепции заинтересованных групп, так и теории политического плюрализма явилась работа Д. Трумена «Процесс управления. Политические интересы и общественное мнение». Исследователь плюралистического подхода считает, что при изучении политического процесса необходимо исходить из того, что отдельным участником политического процесса является не индивид, а группа индивидов со схожими интересами. Исходя из этого Д. Трумен понимает политический процесс как «процесс групповой конкуренции в борьбе за власть над распределением ресурсов» [2, с. 14]. По Трумену, индивид не обладает возможностью состоять во всех группах, которые образуют общество, однако он вполне разумно и умело может быть активным участником одной или нескольких групп [2, с. 15–16]. Государство же рассматривается автором работы как общественный институт распределения ресурсов общего блага между отдельными конкурирующими между собой элементами обще-

ства, т. е. группами интересов [2, с. 43]. Автор работы признает возможность существования некоторого различия политических убеждений и целей между отдельным участником группы и самой группой, но данные различия имеют реальное практическое значение лишь настолько, насколько они коррелируют с политическими интересами и целями всей группы.

Наиболее известным и выдающимся представителем теории политического плюрализма уже на протяжении полувека большинством ученых политической науки считается автор множества работ по данной тематике — Р. Даль. В работе «Политика, экономика и благосостояние» Р. Даль в соавторстве с Ч. Линдбломом ввел термин «полиархия», который используется для описания политической системы США вместо термина «демократия». Делается это прежде всего из-за того, что, по мнению авторов, использование термина «демократия» для описания современных демократических государств представляется не в полной мере корректным и верным с точки зрения политической науки, так как демократия как политический режим, в основе которого лежит принцип власти народа, в большей степени представляет собой недостижимый в современных условиях идеал, к которому, безусловно, необходимо стремиться всем государствам. Полиархия, дословно, — власть многих, выступает в качестве симбиоза основных демократических принципов и некоторых олигархических тенденций, а также является лучшей политической системой среди существующих [3, с. 435–445]. К одним из основных признаков полиархии автор термина относит наличие в обществе неиерархичных автономных групп интересов, представляющих собой различные ассоциации и объединения, имеющие широкую и разветвленную структуру институтов по взаимодействию с властью. Увеличение количества политических ассоциаций — лоббирующих организаций, групп давления Р. Даль связывал с усложнением общественных и политических процессов. Кроме этого, Р. Даль и Ч. Линдблом сравнивали конкуренцию групп интересов в процессе достижения необходимого политического результата с рыночной конкуренцией, что делает возможным установление баланса между спросом и предложением. Баланс последних определяется государством, которое выступает в роли рынка, формирующего свои предложения на основе общественного спроса [4, с. 34].

Работы Р. Даля дают мощный импульс развитию теории политического плюрализма, привлекая внимание множества политологов, социологов и экономистов. Американский политолог и экономист М. Олсон подразделяет группы интересов на «профессиональные лобби» (рабочие союзы и объединения), «деловые лобби» (деловое сообщество), «фермерские кооперативы и лобби», «неэкономические лобби» (общественные и религиозные объединения, политические

движения) и «забытые» группы (неорганизованные временные объединения) [5, с. 127–155]. Французский социолог М. Дюверже указывал на то, что государственная власть не имеет возможности удовлетворить потребности всех групп интересов в полной мере одновременно, из чего следует, что главной целью групп интересов представляется максимизация влияния на властные структуры с целью достижения необходимой для них государственной политики [6, с. 267–272]. Наряду с обозначенными учеными значительный вклад в развитие теории политического плюрализма внесли Г. Алмонд, Д. Пауэлл, А. Берли, Р. Солсбери, Н.Г. Зяблук и др. сторонники теории политического плюрализма исходят из отрицания единой воли народа и единого для всех общественно-блага, утверждая, что всеобщее благо достигается в процессе взаимодействия и противостояния групп интересов, из чего следует, что межгрупповой конфликт является основным фактором общественно-политического устройства, в ходе которого формируется государственная политика как консенсус среди многочисленного количества участников данного процесса [7, с. 130–137].

На практике теория политического плюрализма применима ко многим современным демократиям, в числе которых США и страны-члены ЕС. Однако уникальность становления государственности США состоит в том, что изначально она строилось на демократических принципах, а не в процессе революционного или поступательного перехода от авторитарного режима к демократическому, как это происходило в странах Старого Света. Формирование гражданского общества и активное включение его составных элементов (групп интересов) в политический процесс было заложено еще в 1-й поправке к Конституции США, в соответствии с которой американский гражданин имеет конституционное право «обращаться к правительству с петициями об удовлетворении своих жалоб» [8, с. 40]. Исторические и общественно-политические предпосылки сформировали в американском сознании идею демократической ответственности органов власти США перед гражданами, что наряду с другими факторами привело не только к развитию устойчивых взаимоотношений между гражданским обществом и властью, но и к усложнению политического института артикуляции гражданских интересов в структуре государственной власти, в связи с чем образование групп интересов представляется закономерным и обусловленным.

В настоящее время в США существует колоссальное количество различных групп и объединений по интересам. Исходя из количества участников, объема экономических и организационных ресурсов и степени влияния к ведущим заинтересованным группам можно отнести крупные бизнес-ассоциации и предпринимательские группы, общенациональные про-

фессиональные группы и фермерские объединения, а к менее влиятельным — религиозные и идеологические объединения, спортивные ассоциации и т. д.

Основным способом продвижения своих интересов заинтересованными группами является лоббизм, определяемый как «оказание давления на органы государственной власти со стороны общественно-политических групп, коммерческих организаций или частных лиц с целью принятия выгодных им законодательных актов, административных и политических решений» [9, с. 404].

Признание существования лоббизма как объективной реальности политического процесса в США состоялось еще в 1876 г., когда был принят закон о том, что все организации, которые осуществляют лоббистскую деятельность, обязаны пройти процедуру официальной регистрации. Последующие законы лишь вносили поправки и ужесточали требования к данному виду деятельности. К ним можно отнести Закон о регулировании лоббизма 1946 г., Закон о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г. и другие [10, с. 35–39]. Наиболее важным законом, регулирующим данный вид деятельности, считается Закон о раскрытии лоббистской деятельности (LDA — Lobbying Disclosure Act 1995), в соответствии с которым вся информация о лоббистской деятельности, включая фамилию, имя и отчество (Ф. И. О) лоббиста, вопрос лоббирования, Ф. И. О или название организации клиента и т. д., должна подвергаться регистрации на специальных бланках и, более того, находиться в публичном доступе [11].

Современные реалии политического процесса в США требуют наличия большего объема финансовых ресурсов у групп, которые пытаются активно влиять на политический курс. Например, данные отчетов показывают, что суммарные затраты на лоббистскую деятельность в 2000 г. составили 1,57 млрд долл., в 2005 г. — 2,44 млрд долл., в 2010 г. — 3,55 млрд долл., но позже тенденция идет на спад, и в 2013 г. данная сумма составила 3,23 млрд долл. [12]. Миллиарды долларов, которые группы интересов готовы выделять на лоббирование, лишь подчеркивают степень их участия в политическом процессе.

Высокая степень капитализации американской политической деятельности на протяжении долгого времени объективно представляет собой неотъемлемую часть политического процесса в США. На рубеже XX–XXI вв. основную роль в процессе сбора денежных средств и дальнейшем их распределении между кандидатами во время выборов играют комитеты политического действия (КПД). Первые из них начали возникать еще в 1940-е гг., и в скором времени их количество начало расти. Если в 1974 г. насчитывалось около 600 КПД, то к середине 1990-х гг. эта цифра уже составляла около 4 тыс. КПД, что в 6,5 раз больше чем было в 1974 г. [13, с. 276].

Такая высокая динамика роста числа КПД и их важная роль в избирательном процессе США не могли не повлечь за собой принятие соответствующих законов. В 1972 г. принимается Закон о федеральных избирательных кампаниях (Federal Election Campaign Act — FECA), который устанавливает ограничения на максимально возможные суммы финансового содействия кандидатам в ходе избирательных кампаний (например, сумма пожертвований одним и тем же лицом не может превышать 25 тыс. долл. в год). Далее, в 1974 г. Конгрессом США приняты поправки к указанному закону, в соответствии с которыми учреждается Федеральная избирательная комиссия (FEC — Federal Election Commission), которая является независимым органом по контролю над финансированием в ходе выборов. Главными задачами данной комиссии являются контроль над финансированием избирательных кампаний посредством сбора и проверки отчетов, организация различного рода выездных проверок и т. п.

Немаловажную роль в ходе проведения выборов играют так называемые мягкие деньги (*soft money*), которые группы интересов предоставляют кандидатам на проведение избирательных кампаний в обход существующего законодательства (средства, которые предоставляются в соответствии с Законом о федеральных избирательных кампаниях, именуются как «твердые деньги» — *hard money*). КПД представляют собой организации по сбору коллективных, а не индивидуальных средств, так как в роли главных вкладчиков выступают все те же заинтересованные группы, которым необходимо привести необходимых кандидатов к власти. Так, в соответствии с отчетами Центра реагирующей политики (Center for Responsive Politics) в течение избирательного цикла за 2011–2012 гг. членам 112-го созыва Конгресса США ассигновано более 55 млн долл. от КПД, представляющих интересы юристов, правозащитников и других специалистов в области юриспруденции. Вышеуказанная группа интересов на 2012–2014 гг. является одной из самых влиятельных профессиональных групп, наряду с ассоциацией

пенсионеров, предоставивших через КПД в этот же период около 52 млн долл., специалистами в области медицины и здоровья (42 млн долл.), биржевыми маклерами (40 млн долл.) и др. [14].

Рост числа КПД происходит наряду с ростом общего числа групп интересов, включенных в политический процесс. Процесс роста числа КПД и групп интересов является взаимно подпитывающим, и развитие одного института давало импульс развитию второго и наоборот. Все это обусловило рост фирм, профессиональная деятельность которых осуществляется в рамках *Government Relations* (юридические организации, КПД, агентства по общественным делам, лоббистские организации и т. д.) [15, с. 238–252].

Таким образом, американская политическая система в ее современном виде оправданно может считаться плюралистической, на это указывают следующие факторы: 1) наличие большего количества групп интересов (в США подавляющая часть граждан состоит в одном или нескольких объединениях по интересам); 2) оказание сильного влияния группами интересов на все ветви власти, в особенности на законодательную (ни один законодательный акт не обходится без участия заинтересованных групп); 3) широкая разветвленная сеть институтов и представительств по продвижению интересов, которые выступают в роли инструмента и посредника между обществом и властью; 4) огромные финансовые ассигнования, выделяемые группами интересов на финансирование лоббирования или избирательных кампаний. Несмотря на значительное возрастание влияния групп интересов, роль двух партий в американском политическом процессе по-прежнему высока. Главная задача групп интересов заключается в аккумуляции и артикуляции максимального количества интересов всех элементов общества, однако ключевыми функциями в политическом процессе обладают именно партии, которые агрегируют общественные интересы, после чего формируют, прорабатывают и реализуют их на практике в программах экономического и социально-политического развития.

Библиографический список

1. Bentley A. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. — Cambridge, 1967.
2. Truman D. *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. — N. Y., 1951.
3. Dahl R. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. — Chicago, 1968.
4. Dahl R., Lindblom Ch. *Politics, Economics and Welfare*. — N. Y., 1976.
5. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. — М., 1995.
6. Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. — 2000. — № 4.
7. Павроз А. В. Теория политического плюрализма и процесс формирования государственной политики // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. — 2012. — № 2.

8. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / сост. В.И. Лафитинский; под ред. О.А. Жидкова. — М., 1993.
9. Новая философская энциклопедия / науч. ред. совет: В.С. Степин, А.А. Гусейнов, Г.Ю. Семигин. — М., 2010. — Т. II.
10. Жуган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — №3 (63).
11. Отчеты по раскрытию лоббистской деятельности [Электронный ресурс]. — URL: https://www.senate.gov/legislative/Public_Disclosure/-LDA_reports.htm (дата обращения: 12.06.2014).
12. Отчеты Центра реагирующей политики — Center for Responsive Politics [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.opensecrets.org/lobby/> (дата обращения: 25.05.2014).
13. Согрин В.В. Политическая история США. XVII–XX вв. — М., 2001.
14. Отчеты Центра реагирующей политики — Center for Responsive Politics [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.opensecrets.org/industries/-mems.php?party=A&cycle=2012> (дата обращения: 2.06.2014).
15. Павроз А.В. GR как институт социально-политического взаимодействия // Политэкс: Политическая экспертиза : альманах. Вып. 2. — СПб., 2005.