

Зарождение теории формирования системы представительства интересов групп давления

© 2009 А.П. Голдовский

Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова

В статье исследуется идея рассмотрения политического процесса в контексте взаимоотношения заинтересованных групп, оказывающих давление на правительство с целью принудить его к решению значимых для них вопросов.

Ключевые слова: политический процесс, группы давления на правительство, система представительства, глобализация.

Исследователи давно обратили внимание на то, что все без исключения правительства подвергаются воздействию со стороны группы лиц, добивающихся достижения собственных целей. Однако оценивалось это по-разному. Одни настаивали на необходимости устранить все “частные” влияния на процесс принятия решений¹. Другая, более молодая традиция в истории политической мысли настаивает на необходимости свободной игры социальных интересов. Ныне эта точка зрения очень широко распространена. Считается, что заинтересованные группы – это один из наиболее важных элементов демократического процесса; они не только не подрывают представительного строя, но и помогают ему эффективнее справляться со своими задачами². Деятельность таких групп, их мотивы и сам факт существования зачастую имеют экономические обоснования.

Идея рассмотрения политического процесса в контексте взаимоотношения заинтересованных групп, оказывающих давление на правительство с целью принудить его к решению значимых для них вопросов, принадлежит американскому исследователю *А. Бентли* (1870-1957). Он является родоначальником теории заинтересованных групп, которую сформулировал в работе “Процесс управления” (1908).

¹ Этот подход отстаивали Платон, Т. Гоббс и Ж.-Ж. Руссо. Они считали необходимым устранить все “частные” влияния на процесс принятия решений. В XVII-XIX вв. философы и общественные деятели, стоявшие у истоков классической модели либеральной демократии в странах Европы и США, полагали, что демократический политический процесс несовместим с участием в нем политических групп и фракций. Ж.-Ж. Руссо в своих трактатах и отцы-основатели американского государства на страницах “Федералиста” дали резкую отповедь разрушительной и деструктивной деятельности партий, фракций и клик, полагая ее несовместимой с основополагающим принципом демократии – Всеобщим благом, достижимым посредством выявления общей воли народа.

² *Голосов Г.В.* Сравнительная политология. Новосибирск, 1994. С. 91.

Основы данной теории заложили еще английские философы XIX и начала XX в. Они выдвинули идею о том, что именно группа является “базовой единицей общества”³. Эта мысль и легла в основу исследования А. Бентли, рассматривавшего функционирование общества как совокупность различных “групп интересов”.

Теория А. Бентли была в определенном роде современной на тот период модификацией теории “фракций” Дж. Мэдисона, одного из отцов-основателей США, тем необходимым элементом, который дал импульс для более глубокого исследования проблем, связанных с деятельностью групп интересов. Мэдисон придавал большое значение вопросу согласования интересов “фракций” (так он называл различные общественные группы) с всеобщим благом народа.

Согласно А. Бентли, политическая жизнь не сводится к деятельности официальных институтов власти, которые принимают решения на основе своих конституционных полномочий. Анализ конституционного устройства власти не позволяет понять, почему принимаются те или иные решения и кто действительно контролирует деятельность власти. Политическая реальность оказывается намного сложнее и динамичнее, она пронизана противоречивым взаимодействием предпочтений, установок, стереотипов поведения ее участников.

В основе теории А. Бентли и его подхода к изучению государственного управления лежит понятие деятельности людей, которая обусловлена интересами людей и направлена на их реализацию. Своих целей люди достигают не индивидуально, а через группы, в которые объединяются на основе общности интересов. “Поведение, личность, убеждение индивида могут рассматриваться только в контексте его деятельности в какой-либо группе”⁴. Политика, таким об-

³ *Шаран П.* Сравнительная политология. Ч. 1. М., 1992. С. 219.

⁴ *Bentley A.* The Process of Government. Cambridge, 1967. P. 18.

разом, представляет собой взаимодействие заинтересованных групп, преследующих свои цели, а общество - "совокупность различных групп интересов, причем, количество групп ограничивается лишь одним показателем - интересами, ради которых они созданы и действуют"⁵.

Политика, в том числе экономическая, по А. Бентли, состоит в том, что одни люди постоянно борются с другими за достижение своих интересов, причем эта борьба ведется ими не в одиночку, а в группах. Что же касается законодательного процесса, различных программ и платформ, то в них находит отражение эта групповая борьба интересов, поскольку они дают своеобразную ориентацию для групповых действий людей. "Все явления государственного управления, - замечал А. Бентли, - есть явления групп, давящих друг на друга, образующих друг друга и выделяющих новые группы и групповых представителей (органы или агентства правительства) для посредничества в общественном соглашении"⁶.

Законодатель в процессе управления выступает в качестве арбитра, фиксирует победу одних групп и поражение других либо достижение компромиссного решения групповых противоречий. "Голосование в законодательных органах по тому или иному вопросу, - пишет А. Бентли, - отражает лишь соотношение между борющимися группами в момент голосования. То, что называется государственной политикой, в действительности представляет собой достижение равновесия в групповой борьбе в данный конкретный момент... Нет ни одного закона, который не отражал бы такого соотношения сил, находящегося в состоянии напряжения"⁷.

Политические решения властей, таким образом, являются результатом столкновения и взаимодействия заинтересованных групп. Поскольку правительственные институты, считал А. Бентли, выступают как бы частью деятельности групп, эти институты невозможно рассматривать в качестве изолированных образований, они должны быть описаны лишь в терминах "глубинных интересов", выражающих цели соответствующих групп.

Если группы интересов достаточно сильны, то они могут навязывать свое решение конфликтующим частным группам и способствовать тем самым установлению более или менее стабильного положения в обществе, т.е. того, что называется "законом и порядком". Но их ста-

бильность в большой степени зависит не от способности навязывать решения другим группам, а от умения привести к консенсусу наиболее крупные. Консенсус, а не сила, является стабилизирующим фактором любого сообщества - таков важнейший вывод А. Бентли. Изучение государственного управления, таким образом, должно основываться на анализе результатов взаимодействия заинтересованных групп.

Развитие теории заинтересованных групп было продолжено американским политологом Д. Трумэн в работе "Управленческий процесс" (1951). В ней он исходил из того, что политика есть "процесс групповой конкуренции за власть над распределением ресурсов"⁸, сфера отношений властвования, в которой взаимодействуют соответствующие заинтересованные группы. Трумэн выстраивал свою логику следующим образом. Он утверждал, что человек (индивид) представляет собой существо социальное. Из этого предположения делался вывод, что за редким исключением люди всегда оказываются в какой-то взаимозависимости друг с другом. Но в любом, даже самом примитивном, обществе человек не в состоянии быть членом всех объединений, из которых это общество состоит. Он способен умело и профессионально проявить себя только в одной или нескольких сферах деятельности. Отсюда вполне логично предположить, что человек может быть членом ограниченного количества групп и объединений. Трумэн признавал, что принадлежность к одной группе отнюдь не обязательно ведет автоматически к полной нивелировке взглядов и убеждений. Каждой группе присуща определенная, характерная только для нее ориентация, что в значительной степени предопределяет ее состав. Для понимания механизма и логики властного взаимодействия Д. Трумэн ввел в анализ политики три новых понятия: "группа", "потенциальная группа" и "равновесие".

"Группы интересов, - писал Д. Трумэн, - это группы, состоящие из людей, руководствующихся определенными интересами и взглядами, с целью оказания влияния на другие социальные группы. Группы, которые пользуются для достижения своих целей помощью правительственных организаций, являются политическими группами интересов"⁹. Ключевым понятием при определении групп является "взаимодействие". Саму "группу" он подразделял на собственно "группу" и "заинтересованную группу". Для каждой из них характерно наличие интере-

⁵ Bentley A. Cit. op. P. 38.

⁶ Ibid. P. 43.

⁷ Каленский В.Г. Политическая наука в США. М., 1969. С. 30.

⁸ Truman D.B. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. N.Y., 1971. P. 14.

⁹ Truman D. The Governmental Process. N.Y., 1953. P. 31.

са, который обуславливается основными установками членов группы. Особенностью “заинтересованной группы” является существование у нее требований к другим группам, выдвигаемых на основе принципиальных установок ее членов для формирования и закрепления определенных типов поведения.

Вслед за А. Бентли Д. Трумэн определяет политический процесс как процесс групповой конкуренции за власть над распределением ресурсов, т.е. процесс взаимодействия множества групп, причем различные социальные институты лишь отражают эту групповую конкуренцию и взаимодействие, являются “зависимыми переменными”. Поскольку государство - это общественный институт, через который осуществляется большая часть распределения ресурсов, постольку группы, конкурирующие друг с другом, ищут доступ к этому ключевому центру принятия политических решений, пытаются добиться от него благоприятного для себя распределения ресурсов.

Д. Трумэн подчеркивает, что такая групповая конкуренция, несмотря на всю ее остроту в конечном счете не нарушает равновесия и даже способствует поддержанию общественной стабильности. Ее залог он видит в плюрализме групп, в том, что, как правило, американцы состоят одновременно членами нескольких, в определенных областях конкурирующих между собой групп. В результате, заключает Д. Трумэн, ни одна из групп не в состоянии подчинить полностью своим интересам государственную политику и поведение своих членов. Все это, по его мнению, и создает ту стабильность, в которой нуждается всякая общественно-политическая система.

Критики трумэновской теории¹⁰ не без оснований обращали внимание на то, что по-разному можно понимать “равновесие”. Р. Миллс критиковал Д. Трумэна: во-первых, за то, что его теория подразумевает достижение компромисса интересов в рамках стабильного строя (а это редко бывает); во-вторых, за то, что политики должны защищать множество разнообразных интересов, уравнивание которых дело довольно непростое, а предлагаемая теория объясняет положение дел лишь в пределах непродолжительного периода времени. Чем он короче, тем она пригоднее для понимания происходящего¹¹.

Многие аналитики подвергали сомнению основной тезис Д. Трумэна группового подхода к политике в целом: каждой группе соответству-

ет интерес, каждому интересу - группа. При таком подходе не принимается во внимание то, что разные группы располагают далеко не одинаковыми ресурсами, для того чтобы их интересы могли быть реально представлены в политическом процессе. Богатые обладают большими возможностями для формирования эффективных групп интересов, часто со штатом наемных профессионалов - лоббистов, способных оказывать влияние на СМИ и должностных лиц для обеспечения принятия желательных для них решений.

Критика, однако, не перечеркнула значимости теоретических разработок Д. Трумэна. Упорядочив и детализировав теорию группового участия в политике, он придал ей позитивное начало, пришел к выводу о том, что группы, воздействуя на политический процесс, служат стабилизации ситуации в обществе и способствуют повышению уровня политического участия граждан в управлении государством¹².

Теории групповых интересов, начало которым было положено работами А. Бентли и Д. Трумэна, оказали большое влияние на процесс исследования проблем лоббизма. В них впервые была определена сущность и основные характеристики групп интересов, их место и роль в процессе принятия политических решений. Вслед за ними представительство интересов в органах власти исследовали Д. Коул, Д. Фиггис, Р. Дальтон Н. Махуд и ряд других ученых¹³. В работах этих авторов обосновывается идея о групповой дифференциации общества, рассматриваются основные векторы экономической и социальной активности общественных групп. Современное состояние теории групп давления подробно представлено в работах Г. Алмонда, Дж. Бери и др.¹⁴

Дальнейшие исследования в области представительства интересов групп давления привели к формированию двух основных концепций участия групп интересов в политике: концепции плюрализма и (нео)корпоративистской концепции. Представители плюрализма - Л. Милбрах, Д. Силл, Е. Лэтхан и др. - считали, что групповое взаимодействие осуществляется при нейтралитете государства, а направление возможных

¹² Mahood H.R. Interest Group Politics in America: a New Intensity. N.Y., 1990. P. 7.

¹³ См.: Коул Д. Капитализм в современном мире. М., 1958; Nicholis D. The pluralist slate: the political ideas of J N. Figgis and his contemporaries. N.Y., 1978; Dalton R. Citizen Politics in Western Democracies. Chatham, 1988; Mahood H.R. Interest Group Politics in America: a New Intensity. N.Y., 1990; et all.

¹⁴ См.: Almond G., Verba S. The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston, 1965; Berry J.M. Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups. Princeton, 1977.

¹⁰ Ее часто идентифицировали с теорией равновесия сил.

¹¹ Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 344.

государственных решений определяется через свободную конкуренцию лоббистов. По их мнению, наличие мощных групп необходимо, поскольку они выступают главными субъектами государственного управления¹⁵. Р. Даль доказывал, что автономные организации “необходимы для функционирования демократического процесса как такового, для минимизации правительственного принуждения, для политической свободы и для человеческого благополучия”¹⁶.

Современная экономическая наука уделяет все больше внимания группам интересов как субъектам экономической деятельности, наблюдаются попытки создания типовых моделей вза-

имодействия таких групп с государственными органами в различных политических ситуациях и оценки влияния данного взаимодействия на экономическую ситуацию в странах и в мире.

На сегодняшний день группы интересов присутствуют на всех уровнях экономики (микро-, макро- и межнациональный уровень), и в их действиях можно проследить общие закономерности. Глобализация и взаимное проникновение экономических систем различных стран обуславливают выделение групп интересов на наднациональном уровне, действия которых также направлены на влияние на принимаемые на уровне стран и союзов стран политические решения в области экономики.

Поступила в редакцию 04.07.2009 г.

¹⁵ См.: *Milbrath F.* The Washington Lobbyists. Chicago, 1963; *Sills D.* Voluntary Association. N.Y., 1968; *Latham E.* The Group Basis of Politics: Notes for a Theory // American Political Science Review. Vol. 46. 1952; *Latham E.* The Group Basis of Politics: Notes for a Theory. American Political Science Review (June 1994); *Dahl R.A.* Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven, 1982.

¹⁶ *Dahl R.A.* Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven, 1982. P. 1.