

УДК: 339.74

РОЛЬ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП В ПРИНЯТИИ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ КОНГРЕССОМ США

© 2012 г. **А.А. Гришанов***

Институт США и Канады РАН, Москва

В статье рассматривается роль и значение института такого механизма политической системы США, как заинтересованные группы, в контексте истории диалога США и РФ и последних тенденций его развития.

Ключевые слова: *заинтересованные группы, договор СНВ-3, «перезагрузка», лоббизм, российско-американские отношения.*

Дебаты вокруг ратификации Договора между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3), подписанного президентами двух стран 8 апреля 2010 г., наглядно продемонстрировали влияние политических сил внутри США, критично настроенных по отношению к диалогу с Россией. Практически до самого момента голосования в Конгрессе его исход оставался неясным, а число противников договора было сопоставимо с числом его сторонников. И хотя в итоге администрации Обамы удалось добиться одобрения договора, практически не существует сомнений в том, что противники курса 44-го президента США предпримут новые шаги против продолжения его курса на «перезагрузку» отношений обеих стран, в частности на сотрудничество в области противоракетной обороны. Такой прогноз даёт повод для тщательного анализа одного из основных механизмов политической системы Соединённых Штатов, каким являются заинтересованные группы. Этот механизм может быть использован как критиками, так и сторонниками администрации с целью достижения поставленных задач.

Лоббизм и заинтересованные группы

Существование так называемых заинтересованных групп, часто также именуемых группами интересов или, с некоторыми оговорками, группами давления – важнейшая составляющая политического процесса в США, одним из основополагающих компонентов которого служит практика лоббизма. Его история берёт начало в 1789 г., когда была принята Первая поправка к Конституции страны, гарантирующая, в частности, право граждан обращаться в официальные органы с петициями. Дальнейшее развитие институтов лоббизма шло постепенно – прошло почти столетие, прежде чем в 1876 г. был принят закон, согласно которому все организации, осуществляющие лоббистскую деятельность, обязаны были проходить процедуру официальной регистрации.

* ГРИШАНОВ Антон Александрович – аспирант ИСКРАН.

К дальнейшим вехам в данной области необходимо отнести принятый в 1946 г. закон «О регулировании лоббизма», установивший требование регистрировать всех профессиональных лоббистов. В 1971 г. вступил в силу закон «О Федеральных избирательных кампаниях», гарантировавший государственное финансирование кандидатов в президенты от Демократической и Республиканской партий. По сути, он был нацелен на ограничение влияния уже упомянутых групп давления; его действие ещё сильнее ужесточилось после принятия в скором времени дополнительных поправок [7].

Своего рода защитной реакцией лоббистов можно считать создание ими в 1979 г. собственной профессиональной ассоциации – Американской лиги лоббистов. Лига издаёт ежемесячный бюллетень, пропагандирует особую роль профессии лоббиста, подчёркивая её значимость и важность в объективном принятии государственных решений [6].

В 1996 г. начал действовать закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (*Lobbying Disclosure Act*); согласно его положениям, зарубежные лоббисты, представляющие коммерческие интересы своих государств, обязаны регистрироваться наравне с американскими коллегами.

Помимо законов, применяемых к лоббистам и лоббистской деятельности, в Конгрессе США существуют парламентские правила, устанавливающие нормы поведения его членов и сотрудников аппарата. Аналогичные правила, определяемые профессиональными объединениями, существуют и для самих лоббистов [27].

По мнению большинства исследователей, лоббизм – абсолютно незаменимая часть американской системы. Так, политолог Д. Киффер указывает, что «лоббизм остаётся одним из главных защитных механизмов США от экстремизма» [21]. По мнению Д. Гелок, автора книги по данной теме, «лоббизм – неотъемлемая составляющая политического процесса в США; неудивительно, что право направлять петиции в правительство было гарантировано первой поправкой к Конституции» [7].

Как уже отмечалось, лоббизм в США непосредственно связан с деятельностью заинтересованных групп, но само данное понятие формировалось постепенно. Как указывает Р. Даль, в своё время Жан-Жак Руссо предложил ключевой, в его понимании, тезис: «Все политические сообщества формируются небольшими группами различных типов, каждая из которых обладает своими интересами и максимами. При этом у объединённых в группы индивидов могут быть и собственные, постоянные или временные, интересы. Эти группы разнообразными путями оказывают влияние на общественные настроения посредством выражения коллективной воли своих участников» [14].

Базовая идея важнейшей для американской демократии теории политического плюрализма, согласно которой именно группа – основная единица общества, легла в основу известной работы видного плюралиста А. Бентли «Процесс государственного управления: изучение общественных давлений», в которой общество рассматривается как совокупность различных заинтересованных групп [9]. А. Бентли проанализировал принципы взаимодействия людей, добровольно объединившихся в группы, направленные на достижение политических целей. Основу соответствующего понятия, согласно определению учёного, составляет совокупность интересов и целей, возникающая в рамках взаимодействия отдельных индивидов. При том что возможность некоторого несовпадения целей индивида и группы признаётся автором, в его представлении индивидуальные политические убеждения и интересы имеют практическое значение лишь в той мере, в какой они соотносятся с политическими убеждениями и ин-

тересами всей группы. По Бентли, все явления государственного управления есть результат взаимной деятельности групп; при этом рождаются новые группы, чьи представители посредничают в общественном соглашении [9].

Важной вехой в развитии как концепции заинтересованных групп, так и теории политического плюрализма стало исследование другого выдающегося теоретика Д. Трумена – «Процесс управления. Политические интересы и общественное мнение» (1951 г.). Учёный определял политику как процесс групповой конкуренции в борьбе за власть над распределением ресурсов. С его точки зрения, каждой группе присуща характерная только для неё ориентация, что в значительной степени предопределяет её состав [28].

Под заинтересованной группой Д. Трумен понимал любое объединение, имеющее общие интересы; оно выдвигает требования к другим группам для установления, поддержания или укрепления поведенческих норм, которые проистекают из общности взглядов её членов. По мнению исследователя, заинтересованная группа приобретает некоторые специфические черты, если она в своём стремлении достичь цели действует через правительственные институты. По существу, речь идёт уже о **группах давления** – особом варианте заинтересованных групп, оказывающих прессинг на властные структуры. Впрочем, в 1950-е годы данный термин ещё не был достаточно изучен. Залог стабильности США Д. Трумен видел в множественности групп, действующих в обществе, в том, что граждане, как правило, являются одновременно членами нескольких, часто конкурирующих между собой организаций.

Ещё одним основоположником теории заинтересованных групп, как и всей плюралистической демократии в целом, заслуженно считается Р. Даль. В 1960-е годы он посвятил ей ряд своих работ, затрагивающих широкий спектр политических проблем. Р. Даль утверждал, что степень влияния конкурирующих групп на политический процесс обусловлена объёмом ресурсов, которыми они располагают. При этом политическая инициатива и реальное воздействие исходит не от самой группы, а от лидера, который опирается на поддержку узкого круга лиц. Однако следование нормам, закреплённым в Конституции и других правовых актах, исключает консолидацию власти под контролем одной группы.

В качестве издержек собственного подхода Даль отмечал то обстоятельство, что «ассоциации (заинтересованные группы. – А.Г.) могут достигать большего, чем просто защита интересов своих членов. Они способны заострять и преувеличивать частные аспекты групповых интересов как противостоящие другим, возможно, отмеченным большей привлекательностью и лояльностью, заботой об интересах, **и в этом смысле помогать формированию и укреплению деформированного гражданского сознания**. Если организационный плюрализм приводит к подобным последствиям, это часто искажает существо имеющихся в обществе проблем, а концентрация на политическом процессе происходит скорее в направлении, обещающем видимые краткосрочные выгоды небольшому меньшинству хорошо организованных граждан, но не в направлении, обеспечивающем значимые долгосрочные выгоды для большого числа неорганизованных граждан» [14, р. 239].

Изучение заинтересованных групп получило своё развитие в работах политологов Г. Алмонда и Д. Пауэлла, выделивших четыре типа таких структур: **спонтанные, неассоциативные, институциональные и ассоциативные**; под последними подразумевались **группы давления**. Значимый вклад в теорию внёс и видный французский социолог М. Дюверже в своей статье «Партийная политика и группы давления», написанной в 1972 г. Он разделил группы давления

на традиционные и массовые, причём, если для первых взаимодействие с государственными институтами было единственной функцией, то для вторых подразумевало только один из аспектов их деятельности. Дюверже утверждал, что властные структуры не в состоянии удовлетворить одновременно и в полной мере интересы всех групп, в связи с чем у каждой вырабатывалась потребность воздействовать на государство с целью переориентации политики в свою пользу. Обращая внимание на связь групп давления с политическими партиями, Дюверже указывал, что многие группы не имеют их вовсе, другие изредка взаимодействуют с партиями, например во время выборов или забастовок. Кроме того, он допускал три способа подобных взаимоотношений: 1) некоторые группы давления более или менее подчинены политическим партиям; 2) ряд партий в той или иной степени подчинён группам давления; 3) существуют случаи равноправного сотрудничества между политическими партиями и группами давления в достижении общих целей [2].

В свою очередь, британский политолог Г. Джордан указывал на необходимость разграничения между группами давления и социальными движениями. По его мнению, первые значительно многообразнее, так как в данном случае отсутствует приемлемый способ, чтобы отсесть маргинальные образования. Впрочем, подобную необходимость он подвергал сомнению, что было связано, прежде всего, с оценкой значимости материального фактора в рамках исследований групп давления [12].

Таким образом, формирование концепции заинтересованных групп в американской политической мысли, отчётливо проявившееся в трудах Бентли, Трумена, Даля и ряда других теоретиков, стало важной вехой в процессе роста общественного интереса к плюралистической демократии в целом.

В последние годы теории и практике деятельности заинтересованных групп уделялось внимание и в России. В частности, высокую оценку их роли дал первый исследователь лоббизма в России Н.Г. Зяблук. По его мнению, указанные группы занимают центральное место в общепринятой модели плюрализма, которой оперируют американские теоретики. При этом постулируется **равенство заинтересованных групп и фактически утверждается, что они формируют равноценные уравновешивающие центры власти в обществе**, в то время как ресурсы, информация и средства политической коммуникации одинаково доступны всем группам, и что их голоса могут быть и будут услышаны и приняты во внимание. Конкурентное взаимодействие групп по политическим вопросам приводит в результате к балансу их интересов, чем, в свою очередь, достигается равновесие политической системы [3].

Как отмечает известный отечественный политолог К.С. Гаджиев, «в отличие от партий, которые, как правило, вынуждены сглаживать различия по важнейшим проблемам с целью создания базы для объединения разнородных социальных слоев в широкую кампанию, способную обеспечить победу на выборах, заинтересованные группы могут занимать чётко очерченные позиции по специфическому и ограниченному кругу вопросов, объединяющих всех членов этих групп» [1, с. 110].

В настоящее время в США существует множество объединений, или заинтересованных групп, представляющих, в первую очередь, предпринимательские круги. Среди них можно выделить Торговую палату США, Национальную ассоциацию промышленников, Национальную ассоциацию малого бизнеса и Национальную федерацию независимого бизнеса. К наиболее крупным организациям, пользующимся большим влиянием в Вашингтоне, также относятся Национальная ассоциация образования, Американская федерация фермерских бюро, На-

циональная ассоциация адвокатов и т.д. Среди других типов групп также фигурируют общественные (например, Лига женщин-избирателей), религиозные (Христианская коалиция), правительственные (Национальная лига городов), а также правозащитные, идеологические и сфокусированные на одном конкретном вопросе объединения. По сути, рост численности членов заинтересованных групп ускорился в такой степени, что некоторые политические наблюдатели высказывают серьёзные опасения, что они могут взять на себя отдельные важные функции партий и в недалёком будущем прийти им на смену.

Так, наиболее влиятельные заинтересованные группы создали собственные комитеты политического действия, роль которых в жизни страны постепенно возрастает. В настоящее время в США их число превысило 4 тыс., а количество самих заинтересованных групп в одном только Вашингтоне составляет более 11 тыс., с совокупным бюджетом до 3 млрд. долл. [1]. При том, что большая часть данных объединений сосредоточена на вопросах внутренней политики, их влияние на внешнеполитический курс США также весьма велико. Традиционно большое значение имеют группы, тесно связанные с теми или иными секторами бизнеса, выделяющего на продвижение своих интересов внушительные денежные суммы. Важную роль играют профсоюзы, организации ветеранов и другие аналогичные структуры [9]. Впрочем, в сложившейся ситуации есть и свои противоречия. Как отмечает Н.Г. Зяблюк, с одной стороны, рост числа заинтересованных групп, их участие в политическом процессе сделали политику представительнее, чем когда-либо ранее, а сам процесс – более открытым, с другой – как признают сами американские специалисты, тот факт, что всё больше заинтересованных групп участвует в политическом процессе, и их открытость не обязательно означает, что политика была лучшей или такой, которая «неподдельно представляет национальные интересы». Однако нельзя не согласиться и с другим выводом учёного, согласно которому, «чем разностороннее устроена система государственного управления обществом, чем разнообразнее и мощнее структура организованных групповых интересов и чем больше у них возможностей реально влиять на политический процесс, тем выше степень политической плюралистичности общества» [3].

Своё отражение эта плюралистическая система нашла и в процессе принятия решений в области внешней политики. На сегодняшний день заинтересованные группы играют главную роль в организации публичных обсуждений и дебатов по вопросам ратификации международных договоров; начала и окончания военных действий американских ВС за рубежом; введения санкций в отношении тех или иных государств или, если говорить шире, относительно выработки всего курса США на мировой арене. Группы превратились в неотъемлемый атрибут процесса определения роли США в урегулировании ближневосточного конфликта, выстраивания отношений с ЕС и другими мировыми державами, а также поддержания диалога в сфере разоружения. В связи с этим в центре повестки дня особое место заняло российско-американское сотрудничество, начавшееся в годы разрядки международной напряжённости и продолжающееся по сей день.

Влияние заинтересованных групп на развитие российско-американских отношений

Переходя к тематике российско-американских отношений, стоит остановиться на группах определённого типа. Наиболее активны в этом направлении организации, выступающие с идеологических позиций, либо сосредоточенные

на конкретных вопросах, таких, как, например, ратификация СНВ-3 (на чём мы остановимся отдельно). Так как интересы групп нередко противоречат друг другу, то и в данном конкретном случае их можно условно разделить на объединения критиков и сторонников диалога с РФ.

К сожалению, первые весьма многочисленны, активны и зачастую более последовательны, нежели их идеологические противники. Корни подобной ситуации лежат в истории «холодной войны». Антикоммунистические, а, следовательно, и антисоветские настроения начали возникать в США вскоре после Октябрьской революции 1917 г. в России. С завершением Второй мировой войны и в годы противостояния двух сверхдержав, они значительно усилились. Институционализация соответствующих объединений продолжалась в течение нескольких десятилетий и достигла наивысшей точки на рубеже 1950–1960 годов.

С началом разрядки голос «ястребов» несколько стих, однако они вновь активизировались в 1970-е годы. Центральной фигурой в этом процессе являлся сенатор Генри Джексон, вошедший в историю в качестве соавтора печально известной поправки Джексона – Вэника. Ещё в 1972 г. по его инициативе была сформирована «Коалиция за демократическое большинство», в руководящие органы которой вошли многие лидеры общественного мнения США, в том числе, сенатор Сэм Нанн, будущий директор ЦРУ Дж. Вулси, неоконсерваторы И. Кристал и Дж. Киркпатрик, эксперты Р. Пайпс, С. Хантингтон, С. Липсет и многие другие. Целью коалиции стала реализация концепции «мир через силу», обретавшая все больше сторонников в политическом истеблишменте США. Для разработки соответствующих предложений в рамках коалиции сформировалось несколько экспертных групп, в том числе специальная группа по внешней политике во главе с профессором Ю. Ростом [7].

Постепенно сторонники необходимости изменения подхода к отношениям с СССР появились и в американском правительстве. Логичным следствием этих тенденций стала инициатива Дж. Буша-старшего, назначенного в 1976 г. директором ЦРУ. Стремясь сопоставить деятельность разведки с экспертными оценками, Буш организовал эксперимент, сформировав уникальную группу специалистов по проблемам международной безопасности, вошедшую в историю под названием «команда Б» (под «командой А» подразумевалось само ЦРУ). В рамках группы существовало три подразделения, наиболее значимое из них возглавлялось вышеупомянутым Р. Пайпсом, профессором Гарварда и было сосредоточено на изучении особенностей и стратегических целей советской политики. К работе группы подключились как молодые эксперты-неоконсерваторы (в частности, будущий заместитель министра обороны П. Вулфовиц, выполнявший роль советника Пайпса), так и широко известные и влиятельные ястребы, в том числе, автор знаменитой директивы СНВ-68 П. Нитце. Суть работы экспертной группы заключалась в том, что её представители параллельно с аналитиками ЦРУ изучали различные аспекты советской политики, после чего выводы как сотрудников разведки, так и представителей «команды Б» обобщались и ложились в основу принятия решений. Примечательно, что непосредственным местом заседаний её членов служил офис «Коалиции за демократическое большинство» [11].

Однако эксперименту не суждено было долго продлиться. В конце 1976 г. на выборах президента победу одержал политик-идеалист демократ Дж. Картер, сменивший команду специалистов по национальной безопасности. Курс Белого дома вызывал всё большую озабоченность среди американских консерваторов. Во многом, именно с этим связан тот факт, что десятки видных поли-

тиков, учёных и публицистов поддержали идею возрождения существовавшего в 1950-е годы Комитета по существующей опасности (*Committee on the Present Danger*). Председателем комитета стал Ю. Росту, вместе с которым в организацию вступило большинство членов его специальной группы по внешней политике (при Коалиции за демократическое большинство); роль правой руки фактически выполнял один из основных экспертов «команды Б» П. Нитце (Р. Пайпс также вошёл в состав комитета). Кроме того, к организации вскоре присоединились Рональд Рейган, Уильям Кейси, Джордж Шульц, Ричард Аллен, Фрэнк Карлуччи, т.е. основные деятели администрации, которая уже спустя несколько лет пришла к власти в стране [7].

Несмотря на весьма скромный бюджет, не превышавший нескольких сот тысяч долларов, комитет успешно продвигался к основной своей цели – влиять на процесс принятия решений видными представителями вашингтонского истеблишмента. В 1977 г. организация опубликовала доклад «К чему стремится СССР?», автором которого выступил Р. Пайпс. Основное положение данной работы заключалось во фразе «Главная цель Советского Союза – коммунистический мировой порядок, что означает сокращение власти, влияния и престижа США». Пайпс предупреждал, что, если существовавшие тенденции сохранятся, СССР в течение нескольких лет получит стратегическое преимущество над Соединёнными Штатами. Буквально через несколько месяцев был обнародован следующий доклад комитета «Наша позиция по ОСВ». Появление этой работы ознаменовало начало массовой кампании, организованной, в том числе, Комитетом против ратификации Договора об ограничении стратегических вооружений с СССР, подписанного лидерами двух стран в 1979 г. В процессе слушаний участники организации 17 раз выступали перед сенатскими комитетами по международным делам и вооружённым силам. Пол Нитце написал 14 версий детального обоснования позиции, согласно которой ОСВ-2 наносит удар по советско-американскому стратегическому балансу [11].

Другая важная структура, работавшая в том же направлении, но с некоторыми отличиями в формах деятельности – Американский совет безопасности (*American Security Council*) – общественно-политическая и исследовательская организация, созданная под эгидой ВПК, возникла в 1955 г. с целью пропаганды американского видения мира, свободы, прав человека и демократии в США и за рубежом. В число основателей совета вошли сенатор Г. Джексон, будущий вице-президент США Н. Рокфеллер, Ю. Росту и другие видные фигуры. В процессе подготовки и проведения слушаний по ОСВ-2 совет спродюсировал ряд научно-популярных фильмов, содержавших критику договора под названиями «Только сильный», «Цена мира и свободы» и «Синдром ОСВ». Последний был показан по ТВ более 700 раз – в результате администрация Картера выпустила специальное сообщение, в котором пыталась опровергнуть тезисы создателей киноленты. Указанные фильмы совета распространялись по церквям, образовательным учреждениям, гражданским группам и профессиональным ассоциациям. При этом численность самого совета к концу 1970-х годов достигла 200 тыс. человек, ежегодный бюджет составлял 4 млн. долларов [27].

Американский совет безопасности не был единственной организацией, избравшей своей целью влиять не столько на конкретных политиков, сколько на общественное мнение, от которого эти политики остро зависели. Так, Американский консервативный союз, в состав которого входило 350 тыс. человек, спродюсировал создание 30-минутного фильма показанного по 200 различным телеканалам [27]. Итогом всех стараний стало идеологическое усиление про-

тивников договора ОСВ, а, следовательно, и всей «разрядки» в Конгрессе. Как известно, сам договор в итоге так и не был ратифицирован. Разумеется, помимо активности заинтересованных групп подобный итог был предопределён и многими другими факторами, среди которых – неспособность президента урегулировать отношения с Конгрессом; чрезмерно активная фракционная борьба в самой Демократической партии; широкое общественное недовольство курсом администрации Картера; а также меняющаяся ситуация за пределами США [8]. Однако именно в этот момент такие организации, как Комитет по существующей опасности вышли на пик своего влияния и задействовали весьма эффективные рычаги давления на законодательную власть.

Отказ США от ратификации договора ОСВ-2 во многом символизировал окончание политики «разрядки» и начало нового этапа в международных отношениях. Спустя несколько лет президентом США стал Р. Рейган, в окружение которого вошли многие видные противники ОСВ-2, требовавшие пересмотра принципов диалога с СССР.

Таким образом, заинтересованные группы добились крупнейшего успеха, проложившего дорогу одному из наиболее драматичных и неоднозначных периодов в современной американской истории.

Дебаты вокруг договора СНВ-3 и роль заинтересованных групп

Автор столь подробно остановился на примерах из недавней истории, потому что именно процесс обсуждения и ратификации ОСВ-2 чётко показал, насколько важным и определяющим может стать значение такого института, как заинтересованные группы. При том, что договоры РСМД, СНВ-1 и СНВ-2 встречали минимальную оппозицию в американском истеблишменте, дебаты вокруг договора СНВ-3 вновь напомнили о том, каким острым и напряжённым может быть противостояние различных политических сил по вопросу о разоружении. Кроме того, арсенал методов и средств, используемых критиками российско-американского диалога, во многих отношениях остался прежним.

Так, фонд «Наследие» прямо заявил, что будет участвовать в кампании против СНВ-3, сравнив его с другими угрозами американской независимости и суверенитету и указав своей целью влияние на позицию членов Конгресса. Усилия фонда частично увенчались успехом. Один из основных противников договора сенатор Джон Кайл просто процитировал в ходе слушаний по ратификации СНВ-3 аналитические выводы фонда. Другие сенаторы также воспользовались результатами деятельности «Наследия», требуя от Белого дома передать им секретные данные о соответствующих переговорах с Москвой. Как в своё время Комитет по существующей угрозе, «Наследие» опубликовало серию докладов и статей, посвящённых возможному ослаблению позиций США в случае ратификации договора. Авторами большинства работ выступили научные сотрудники фонда Б. Спрингс и А. Коэн. Последний даже выдвинул идею заключения нового договора взамен СНВ-3 [12]. Аргументы фонда также цитировались в консервативных телепрограммах, в частности, в шоу известного обозревателя Раша Лимбо. Таким образом, «Наследие» не только добилось поддержки в Сенате, но и получило возможность доносить их до массовой аудитории. Ещё до начала активного обсуждения договора фонд создал группу «Действия фонда во имя Америки» (*Heritage Action for America*). Группа активно собирала подписи под петицией, направленной против СНВ-3,

а также зарегистрировала команду лоббистов, которая должна была сосредоточиться на этом вопросе.

Разумеется, объединения сторонников ратификации СНВ-3 также проявили себя. Сегодня в США существует немало влиятельных структур, последовательно выступающих за сотрудничество с Россией и поддерживающих политику «перезагрузки». В последние годы свой вклад в поддержку процесса потепления в отношениях с РФ внесли и немногочисленные политики, целенаправленно продвигающие идею более конструктивного взаимодействия. К ним относится, в частности, конгрессмен Денис Кусинич, в 2009 г. учредивший кокус по России, который, впрочем, по масштабам деятельности абсолютно несопоставим с аналогичными объединениями, занимающимися Индией, Китаем и некоторыми другими странами.

Следует упомянуть либеральные «мозговые центры» и объединения, вокруг которых консолидируются представители наиболее прагматичной и прогрессивной части американского истеблишмента, например, Институт Брукинга и Фонд Карнеги за международный мир. В процессе обсуждения договора СНВ-3 эти организации выступили инициаторами активных научно-политических дискуссий, подчёркивая важность договора в целях безопасности США. Из конкретных заинтересованных групп, активно поддержавших идеи договора, можно выделить организацию Американцы за демократическое действие (АДД), которая исторически тесно связана с Демократической партией и возглавляется членом Палаты представителей Линн Вулси.

АДД была создана в январе 1947 г. группой либеральных политиков и общественных деятелей (в том числе, Элеонорой Рузвельт; в дальнейшем в организацию входили Артур Шлезингер-мл., Губерт Хэмфри и другие видные фигуры новейшей американской истории). На первоначальном этапе своей деятельности данная группа выступала с жёстких антикоммунистических позиций (в отличие, например, от благожелательно настроенного по отношению к СССР объединения Прогрессивные граждане Америки, что не спасло её от политических столкновений с печально известным сенатором Дж. Маккарти). В настоящий момент деятельность АДД не вызывает столь существенного резонанса. Центральным проектом организации является составление ежегодных рейтингов конгрессменов, определяющих степень приверженности каждого из законодателей либеральным ценностям. АДД подобно многим организациям регулярно издаёт информационные бюллетени, в которых публикуются призывы к скорейшей ратификации договора [9].

При этом следует обратить внимание на тот факт, что многие группы, продвигавшие точку зрения о необходимости ратификации договора СНВ-3, по большей части ориентировались на позиции Белого дома. Среди структур, не связанных с конкретными партийными институтами, договор получил широкую поддержку у объединений – принципиальных сторонников политики контроля над вооружениями. Наиболее значимые среди них – Ассоциация по контролю над вооружениями и Коалиция за сокращения вооружений и нераспространение. С ними тесно сотрудничали многие политически неангажированные исследовательские центры, вес которых в Вашингтоне также весьма велик. Разумеется, присоединились к процессу и пацифисты. Антивоенная группа Совет за мир, пригодный для жизни (*Council for the Livable World*) задействовала свой Комитет политического действия, ранее финансировавший избирательные кампании ряда сенаторов; Коалиция за деятельность ради мира, наоборот, работала на массовую аудиторию, связываясь с избирателями и

убеждая их направить сенаторам от своих штатов обращения в поддержку договора. По мнению членов коалиции, важную роль в ратификации договора сыграл тот факт, что к моменту окончания дебатов он пользовался поддержкой 70% американцев [24].

Необходимо отметить, что различные этнические группы, традиционно стремящиеся влиять на процесс принятия решений Конгрессом, в ходе дебатов по договору СНВ-3 не сыграли важной роли. Возможно, определённую пассивность объединений, отстаивающих интересы, в частности восточноевропейских стран, можно объяснить существовавшими тенденциями в мировой политике. Так, именно на 2010 г. пришлось потепление в отношениях России и Польши. Кроме того, за некоторое время до ратификации СНВ-3 президент Обама заявил об отказе от планов по размещению элементов ПРО в Польше и Чехии. Имелись в виду ограничения, накладываемые на ПРО, вызывавшие у многих противников договора возражения в самих США. Исключением могут считаться произраильские организации, традиционно активно участвующие в обсуждении практически всех важнейших вопросов американской политики. Самая значимая и успешная группа, отстаивающая интересы Израиля в США – Америка-но-Израильский совет по общественным связям, его предшественником был Чрезвычайный комитет по сионистским делам американского сионистского совета (*American Zionist Council's Emergency Committee on Zionist Affairs*). Так, в 1973 г. совет приложил активные усилия к принятию поправки Джексона – Вэника, действующей до сих пор. По мнению исследователя Джеффри Бэрда, включение поправки в повестку дня стало прямым результатом внешнего прессинга, и она никогда не была бы принята, если бы не давление лоббистов. Сегодня влияние Америка-но-Израильского совета по прежнему остаётся весьма значительным. Примером может служить тот факт, что в процессе обсуждения договора СНВ-3 сенаторы-демократы К. Левин и Ч. Шамер написали письмо руководителю совета с просьбой поддержать ратификацию договора. Другие произраильские структуры сами инициировали давление на Сенат, преследуя аналогичные цели. Антидиффамационная лига – одна из старейших еврейских организаций, Американский совет всемирного еврейства и Национальный еврейский демократический совет призвали сенаторов проголосовать за ратификацию. Лига направила всем сенаторам заявление, в котором чётко обозначила свою позицию: «Стратегия США, направленная на предотвращение разработки Ираном ядерного оружия, требует понимания и сотрудничества в российско-американских отношениях». Американский совет всемирного еврейства выпустил текст аналогичного содержания. Наконец, президент Национального еврейского демократического совета провёл ряд встреч с представителями Белого дома, после чего объявил, что «ратификация должна стать основной целью всего произраильского сообщества» [20].

Впрочем, активными участниками событий вокруг СНВ-3 были не только демократы и близкие к ним организации, но и аналогичные объединения Республиканской партии. Республиканская еврейская коалиция (лоббистская организация, призванная обеспечить диалог партии и избирателей-евреев) подвергла критике как вышеупомянутые группы, поддержавшие договор, так и неопределившихся сенаторов. Директор коалиции Н. Сильверман (в прошлом – помощник сенатора Дж. Кайла) обвинил оппонентов в том, что они ошибочно выделяют «еврейский фактор» в вопросе, касающемся ратификации. Близкую позицию занял Чрезвычайный комитет в поддержку Израиля, призывавший Америка-но-израильский совет по общественным связям не поддер-

живать договор. Комитет был создан летом 2010 г. рядом консервативных деятелей, таких как главный редактор журнала «Уикли стэндард» У. Кристоул; среди важных направлений деятельности комитета изначально была заявлена критика конгрессменов, проявляющих «недостаточно жёсткую позицию в отношении борьбы с терроризмом». В своём обращении к сенаторам Левину и Шамеру, комитет, в частности, сформулировал следующие вопросы: «Заключается ли ваша позиция в том, что, если Сенат не ратифицирует СНВ-3 в процессе «сессии хромых уток», будет оправданным нарушение Россией санкций ООН и продажа средств ПВО Ирану? Если нет, почему вы предлагаете дать подобное оправдание действиям российского правительства?» [17].

Еврейский институт по вопросам национальной безопасности и вовсе солидаризировался с главным критиком СНВ-3 Дж. Кайлом. Институт был создан в середине 1970-х годов и с тех пор вошёл в число самых влиятельных израильских организаций в Вашингтоне. В разное время в его консультативный совет входили Дик Чейни, Ричард Перл, Джон Болтон, Джин Киркпатрик и др. В одном из своих заявлений институт подчёркивал, что нет причин, по которым «США должны были бы пожертвовать своим собственным оборонительным потенциалом, чтобы вдохновить Россию на изменение её подхода к дипломатии. Если ядерный Иран беспокоит Россию, ей не нужны дополнительные стимулы, чтобы противостоять ему». В процессе обсуждения договора СНВ-3 институт вручил Кайлу ежегодную Награду за выдающуюся службу им. Генри Джексона. Примечательно, что спонсором церемонии выступила компания «Рейтион», крупный государственный подрядчик в области создания систем ПРО [24]. Этот факт стал ярким свидетельством тесного сотрудничества противников договора и военно-промышленного комплекса [10].

Как видим, российско-американский диалог в сфере разоружения напрямую зависит от активности деятельности многочисленных заинтересованных групп и связанных с ними лоббистских организаций, которые оказывают определённое влияние на внешнюю политику США. В связи с этим можно с уверенностью утверждать, что использование американского опыта в этой области при дальнейшей модернизации политической системы РФ способно повысить эффективность процесса выработки соответствующих решений в нашей стране.

Возвращаясь к теме лоббирования интересов РФ в США, нельзя не согласиться с неутешительным, но вполне логичным выводом большинства исследователей данного вопроса: российское политическое лобби, а значит, и представляющие русских заинтересованные группы в США практически отсутствуют. Частично этот факт связан с особенностями русскоязычной диаспоры в США. Как правило, основу этнических лобби составляют американские граждане – ещё в годы «холодной войны» местные исследователи пришли к выводу, что этнический состав страны – важнейший детерминант её внешней политики. Но, к сожалению, эмигрантов из России и бывших союзных республик характеризует такая черта, как нежелание организованно участвовать в политике. По мнению политолога Э. Лозанского, «хотя культурные и религиозные организации, объединяющие иммигрантов из бывшего Советского Союза, довольно многочисленны, они чётко избегают деятельности, характеризующей “настоящее” лобби. Например, одно из наиболее влиятельных объединений такого рода, Американская ассоциация русского языка, культуры и образования, определяет свою деятельность как “содействие американской русскоговорящей общине в вопросах культуры, образования, искусства, спорта и молодёжи”» [4]. В качестве своего рода альтернативы таким добровольным объединениям правительство

РФ в 2005 г. привлекло к сотрудничеству крупные американские лоббистские организации «Кетчум инк.» (*Ketchum Inc.*) и «Вашингтон групп», продолжавшие осуществлять свою деятельность и в непростой период военного конфликта в Грузии. Тем не менее, важнейшие и весьма эффективные механизмы, действие которых возможно посредством участия в работе заинтересованных групп, по-прежнему не используются российской дипломатией.

Ещё одним значимым аспектом, объясняющим, почему отсутствует российское лобби в США и чёткие перспективы его формирования, служит невысокий, особенно в сравнении с аналогичными показателями других государств БРИКС, уровень двустороннего товарооборота. В отличие от российско-европейского диалога, сосредоточенного в первую очередь на экономических вопросах, стремление бизнеса к поддержанию высокой динамики деловых отношений РФ и США проявляется недостаточно ярко, что отражается и на ситуации в сфере работы лоббистских организаций и заинтересованных групп. Преодоление подобных тенденций возможно лишь в будущем в случае успешной реализации стратегии руководства России по эффективной модернизации экономики страны.

Несмотря на наличие объективных препятствий экономического и историко-политического характера в вопросе контроля над вооружениями, остающимся основными в международной повестке дня, приложение Россией усилий по продвижению своих интересов с использованием лоббистских инструментов просто необходимо. В противном случае решение стратегических задач внешней политики РФ на мировой арене окажется под угрозой, как это не раз случалось ранее. При том что во время обсуждения договора СНВ-3 его ратификация стала возможной в первую очередь за счёт активной позиции Белого дома и внутривнутриполитических сил, поддерживающих диалог в сфере разоружения, в случае возникновения более сложной внутренней ситуации отсутствие значимых усилий со стороны РФ по реализации национальной политической стратегии, в том числе и с задействованием специальных заинтересованных групп, могло бы привести и к менее позитивным итогам. В качестве примера можно вспомнить историю договора ОСВ-2, в итоге так и не ратифицированного США. Представляется, что в новых политических реалиях России необходимо взять на вооружение методы и средства продвижения своих интересов в Вашингтоне, которыми уже долгое время целенаправленно пользуются другие ведущие государства мира.

Список литературы

1. *Гаджиев К.С.* Политическая наука. М.: Политология. Логос, 2001. 482 с.
2. *Дюверже М.* Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4. С. 267–272.
3. *Зяблюк Н.Г.* Политический плюрализм: контуры американской модели // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 5. С. 3–18
4. *Лозанский Э.Д.* Почему в США нет пророссийского лобби и нужно ли оно России? Империя. Информационно-аналитический портал. 2010 (<http://www.imperiya.by/politics1-7135.html>).
5. *Павроз А.В.* Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2006. 184 с.
6. *Толстых П.А.* Профессиональный словарь лоббистской деятельности. Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. 2009 (http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=19).

7. *Яковлев А.Н.* От Трумэна до Рейгана. Доктрины и реальности ядерного века. М.: Молодая гвардия, 1984. 339 с.
8. *Auten B.J.* Carter's Conversion: The Hardening of American Defense Policy. Kansas City: University of Missouri Press, 2008. 334 p.
9. *Bentley A.F.* The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Brunswick: Transaction Publishers, 1995. 501 p.
10. *Bogardus K.* Lobbying Battle over START Treaty Heats up over Weeklong Congressional Recess. The Hill. 2010 (<http://thehill.com/business-a-lobbying/108081-lobbying-battle-over-start-treaty-heats-up-over-recess>).
11. *Caldwell D., Krepon M.* The Politics of Arms Control Treaty Ratification. New York: Palgrave Macmillan, 1991. 486 p.
12. *Cohen A.* Dear Mr. Nuclear Fantasy // The National Interest. 2010 (<http://nationalinterest.org/commentary/dear-mr-nuclear-fantasy-4405?page=1>).
13. *Cohen M.B.* Kyl and JINSA's Anti-START Campaign: Brought to You by Raytheon. Lobelog, 2010 (<http://www.lobelog.com/jinsas-foreign-policy-stop-start-israel-heart-kyl-smile>).
14. *Dahl R.* Democracy, Liberty, and Equality. Oslo: Norwegian University Press, 1986. 286 p.
15. Debating the New START Treaty. Council on Foreign Relations. 2010 (<http://www.cfr.org/international-peace-and-security/debating-new-start-treaty/p22684>).
16. *Gelak D.* Lobbying and Advocacy: Winning Strategies, Resources, Recommendations, Ethics and Ongoing Compliance for Lobbyists and Washington Advocates: The Best of Everything Lobbying and Washington Advocacy. Alexandria: The Capitol Net Inc., 2008. 516 p.
17. *Gharib A.* ECI Blasts Dem Sens And AIPAC For Supporting START. Lobelog, 2010 (<http://www.lobelog.com/eci-blasts-dem-sens-and-aipac-for-supporting-start>).
18. *Hrebenar R.J.* Interest Group Politics in America. Armonk: M.E. Sharpe, 1997. 383 p.
19. Interest Groups Today. American Studies of the University of Virginia (<http://xroads.virginia.edu/~ma98/pollklas/thesis/types.html>).
20. *Kampeas R.* Jewish Dems Press AIPAC to back START Treaty // Jewish Daily Forward. 2010 (<http://www.forward.com/articles/133511>).
21. *Kieffer D.E.* The Citizen's Guide to Lobbying Congress. Chicago: Chicago Review Press, 1997. 196 p.
22. Lobbyists. U.S. Senate Web-site. 1989 (http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm).
23. *Sharp. T.* Ratify the New START Treaty Travis. Center for New American Security. 2010 (<http://www.cnas.org/node/4738>).
24. *Sherer M.* NonSTARTer? Obama's Troubled Nuclear Treaty // Time. 2010 (<http://www.time.com/time/politics/article/0,8599,2008429,00.html>).
25. *Spring B.* New START: Critical Limits on U.S. Missile Defense Options Persist. Heritage Foundation. 2010 (<http://www.heritage.org/research/reports/2010/11/new-start-critical-limits-on-us-missile-defense-options-persist>).
26. The New START Working Group. An Independent Assessment of New START. Heritage Foundation. 2010 (<http://www.heritage.org/research/reports/2010/04/an-independent-assessment-of-new-start-treaty>).
27. *Thompson K.W.* White Burkett Miller Center Arms Control: Alliances, Arms Sales, and the Future. Lanham: University Press of America, 1993. 175 p.
28. *Truman D.B.* The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. Berkley: University of California, 1951. 544 p.