

Федеральное государственное образовательное бюджетное  
учреждение высшего образования  
«ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*ДЕПАРТАМЕНТ ПОЛИТОЛОГИИ*

*Научное электронное издание на диске*

**С.С. Костяев**

**БЮДЖЕТНЫЙ ЛОББИЗМ  
в США: от Дж. БУША –мл.  
к Б. ОБАМЕ**

*МОНОГРАФИЯ*

Москва • 2017

УДК 328.184  
ББК 66.3(7Сое)  
К72

*Рецензенты:*

кандидат политических наук, доцент **К.В. Симонов**  
(Финансовый университет)

кандидат политических наук **Г.В. Мирзаян**  
(Институт США и Канады РАН)

**Костяев С.С.**

К72      Бюджетный лоббизм в США: от Дж. Буша – мл. к Б. Обаме:  
монография / С.С. Костяев. – М.: Финансовый университет,  
2017. – 288 с.

ISBN 978-5-7942-1394-2

В монографии исследуется бюджетный процесс в США. Проводится детальный анализ политической борьбы вокруг различных законов и законопроектов о бюджете. Рассматривается современное состояние бюджетного лоббизма в США.

Проведенное научное исследование определяет пути возможного совершенствования бюджетного процесса, а также может служить ориентиром при разработке российского законодательства в этой сфере, с тем чтобы избежать недостатков, имеющих в американском опыте.

Монография предназначена студентам, аспирантам и преподавателям вузов, политологам, сотрудникам органов государственной власти. Монография подготовлена при поддержке гранта РГНФ «Лоббизм в бюджетном процессе США», 2011–2013, № 11-33-00324а2.

УДК 328.184  
ББК 66.3(7Сое)

ISBN 978-5-7942-1394-2

© С.С. Костяев, 2017

© Финансовый университет, 2017

Federal State-Funded Educational Institution  
of Higher Education

“FINANCIAL UNIVERSITY UNDER THE GOVERNMENT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION”

*DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE*

*Scientific electronic edition on CD*

**Sergei S. Kostiaev**

**LOBBYING on the U.S.  
BUDGET: from G.W. BUSH  
to B. OBAMA**

*MONOGRAPH*

Moscow • 2017

*Reviewers:*

Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor **Konstantin V. Simonov**  
(Financial University)

Candidate of Political Sciences **Gevorg V. Mirzayan**  
(Institute for the U.S. and Canadian studies, RAS)

**Sergei S. Kostiaev**

Lobbying on the U.S. budget: from G.W. Bush to B. Obama: monograph / Sergei S. Kostiaev. – M.: Financial University, 2017. – 288 p.

ISBN 978-5-7942-1394-2

The book is devoted to U.S. budget process. The thorough analysis of political battles around appropriations bills, and laws is conducted. The present condition of lobbying on the U.S. budget is described, the main flaws in budget process and its implementation are revealed.

The research could be used in drafting Russian budget process legislation, having in mind imperfections of American legislation.

The book could be interesting for undergraduate and graduate students, professors, political scientists, civil servants. The book is written thanks to support from the Russian Humanities Foundation, grant project “Lobbying on the U.S. budget process”, 2011–2013, № 11-33-00324a2.

UDC 328.184

## **Введение**

---

Актуальность темы исследования связана с тем, что развитие системы государственного регулирования экономики США в XX веке, вызванное Великой депрессией и «Новым курсом» Ф. Рузвельта, поставило федеральный бюджет в центр законодательного процесса. Общеизвестно, что 90% деятельности Конгресса США занимает процесс рассмотрения и утверждения бюджетных законопроектов. Как следствие, разнообразные организованные группы стали активно отстаивать свои интересы в этой сфере. Проведенные автором исследования подсчеты показали, что в 1999–2014 гг. общее количество клиентов лоббистов увеличилось на 29%, тогда как клиентов бюджетных лоббистов – на 78%, что привело к увеличению их доли в общей структуре с 16 до 23% за этот период.

Выделить бюджетный лоббизм в качестве самостоятельного предмета исследования позволяет как наличие специфических точек доступа, так и специализация самих лоббистских структур – большинство консалтинговых фирм Вашингтона имеют специализированные подразделения, занимающиеся бюджетным лоббизмом. Более того, эти отделы зачастую дают основную часть доходов (так, соответствующее подразделение «правительственного маркетинга» крупнейшей лоббистской фирмы Вашингтона Cassidy & Associates приносит половину всех доходов)<sup>1</sup>.

Особую актуальность теме исследования придавал мировой экономический кризис, разразившийся осенью 2008 года, когда сотни структур – от транснациональных корпораций, профессиональных объединений до правительств штатов и городов – выступили с призывами о выделении средств из федерального бюджета для финансирования текущих расходов. По образному выражению обозревателя газеты The Washington Post Ч. Краутхаммера, «лоббизм обычно представлял собой получение выгод скромного размера – там отмена регулирующей нормы, здесь субсидия. Сейчас лоббизм – это вопрос жизни и смерти. Либо твой финансовый институт или отрасль промышленности получает государственную помощь, либо умирает»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> The Washington Post. 03.06.2008.

<sup>2</sup> Ibid. 28.11.2008.

Особо остро, к примеру, вопрос встал для ряда финансовых учреждений и компаний автопроизводителей: один из крупнейших инвестиционных банков Америки Lehman Brothers не получил государственный кредит и обанкротился, тогда как General Motors и Chrysler избежали этой участи (об этом пойдет речь в третьей главе).

И последнее обстоятельство, определяющее порой гипертрофированную роль бюджетного лоббизма в США, – децентрализованность основных политических партий США – республиканской и демократической. Это повышает значение отдельных политиков и облегчает заинтересованным группам задачу по формированию разнообразных двухпартийно-двухпалатных коалиций, что было бы практически невозможно, если бы партии обладали четкой идеологией, строгой дисциплиной и фиксированной иерархической структурой.

Кроме того, для изучения реального политического курса нужно отслеживать финансовые потоки государства и деятельность политических сил, пытающихся оказать влияние на их распределение. Порой принимаются законы декларативного характера без соответствующего бюджетного обеспечения заявленных политических целей, и именно наличие или отсутствие детально прописанного плана финансирования той или иной программы позволяет отделить реальную политику от демагогии и популизма.

Тема исследования актуальна и для России, поскольку принятые Правительством РФ в 2008, 2014–2015 гг. меры поддержки экономики порой представляют собой не что иное, как классический бюджетный лоббизм. Лоббистское законодательство США обеспечивает публичность действий администрации США по распределению бюджетных ассигнований. Изучение американского опыта позволяет взглянуть на российские реалии в компаративном ключе. Необходимость принятия законодательства, обеспечивающего публичность лоббизма в России, становится всё более очевидной.



# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА В США

Под бюджетным лоббизмом в данной работе понимается деятельность различных заинтересованных групп (корпораций, региональных и местных органов власти и их объединений, общественных организаций, медицинских учреждений, университетов и т.п.), направленная на получение денежных средств через внебюджетные фонды, целевые программы, гранты, специальные проекты, программы государственного страхования и т.п. Бюджетный лоббизм характеризуется рядом особенностей, таких как наличие особых точек доступа, специфических методов и приемов продвижения интересов в бюджетном процессе США.

Будучи центральным направлением политической науки в США в 50–60-е годы XX века изучение заинтересованных групп постепенно перешло в разряд маргинальных исследовательских задач, что во многом объясняет текущее состояние американской литературы по бюджетному лоббизму. Смещение интересов произошло по следующим причинам. Прежде всего так называемая групповая теория политики не имела сколько-нибудь стройного и ясного концептуального ядра. А то, что было, не нашло твердого эмпирического подтверждения. Так, положение Д. Трумена о том, что множество точек доступа к правительственным органам обеспечивает группам возможность в той или иной степени реализовать свои интересы, не оправдалось<sup>3</sup>, иными словами, плюрализм различных интересов не обеспечивается в реальном политическом процессе, где доминирующую роль играет большой бизнес. Кроме того, М. Олсон убедительно показал, что для заинтересованных групп с членской структурой лоббизм является всего лишь побочной функцией, и подавляющая часть их интересов вообще никогда не сможет преодолеть проблемы коллективного действия, мобилизации и, следовательно, никогда не будет представлена в политике. Еще одной причиной заката «групповой теории поли-

---

<sup>3</sup> Truman D. The Governmental Process. N. Y., 1951. P. 518–519.

тики», по мнению Ф. Баумгартнера, является неспособность политической науки вообще и этой теории в частности выработать объективные критерии измерения влияния заинтересованных групп в политике, поэтому политологи в массовом масштабе предпочли более удобные для изучения проблемы. В довершение ряд исследователей на основе, как представляется, неверной трактовки данных пришли к заключению, что заинтересованные группы вообще не столь влиятельны, как считалось ранее<sup>4</sup>.

В начале 80-х годов прошлого века в американской политической науке произошла очередная смена методологических основ и теоретических направлений. Если в 60–70-е годы в качестве ключевой методологии выступал структурный функционализм и отчасти бихевиоризм, а едва ли не самым мощным направлением политической науки была компаративистика, то в последние 20 лет теория рационального выбора стала чуть ли не единственно верным методологическим принципом современной политической науки, поскольку позволила политологам избавиться от комплекса неполноценности всех гуманитариев путем обильного применения методов математического моделирования. Ведущим направлением теперь является «новый институционализм», пытающийся объяснить политику через призму институтов. Выделяются такие субнаправления, как «нормативный институционализм» (Дж. Марч и Й. Олсен), институционализм с позиции теории рационального выбора (К. Шепсл и Б. Вейнгаст), «исторический институционализм» (Д. Ашфорд и К. Лонгстрет), «социальный институционализм» к которому относят неокорпоратизм Ф. Шмиттера и так называемый «сетевой подход» П. Кноука, и, наконец, «структурный институционализм» (К. Уивер и Б. Рокман)<sup>5</sup>. Это направление вновь поставило государство и его институты в центр внимания политической науки. Государственную политику со времен известного политолога Т. Лоуи принято подразделять на три типа – «распределительную», «перераспределительную» и «регулятивную»<sup>6</sup>.

Для целей настоящего анализа важно отметить, что вслед за Т. Лоуи практически все политологи рассматривают бюджетный лоббизм в рамках понятия «распределительная политика». Распредели-

---

<sup>4</sup> *Baumgartner F.R., Leech B.L. Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science. Princeton, 1998. P. 44–64.*

<sup>5</sup> См.: *Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М., 1999. С. 220–225.*

<sup>6</sup> *Lowi T. American Business, Public Policy, Case studies and Political Theory // World Politics. 1964. Vol. 32. P. 298–310.*



тельная политика – это те программы, проекты и гранты, денежные средства на реализацию которых направляют в строго определенные избирательные округа, в то время как источником их финансирования являются налоговые поступления, собранные путем всеобщего налогообложения. Выделяются следующие основные черты распределительной политики: делимость – каждый проект локален и может изменяться по размеру, целям и стоимости независимо от другого; законопроект представляет собой совокупность множества отдельных проектов в рамках конкретного направления государственной политики; расширенная сфера действия – большинство избирательных округов имеют право получать средства по распределительной программе. При этом отличают распределительные программы от перераспределительных и от регулятивной политики<sup>7</sup>, которые предоставляют выгоды отдельным заинтересованным группам или сегментам населения за счет остальных граждан. Это, например, программы социального обеспечения – Medicare, Medicaid. Социальное страхование – яркий образец перераспределительной политики<sup>8</sup>.

Н. Лупу и Дж. Понтуссон установили, что избиратели со средним уровнем дохода чаще вступают в союз с малообеспеченными слоями населения, если разрыв в доходах между средними и низшими слоями невелик по сравнению с дистанцией между средним классом и элитой. Также установлено, что наличие значительной иммиграции ассоциируется с более низким уровнем перераспределения<sup>9</sup>.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что бюджетный лоббизм американские политологи, большинство которых являются адептами «нового институционализма», рассматривают в основном через дея-

---

<sup>7</sup> Регулятивная политика предоставляет не менее благоприятные возможности для лоббирования частных интересов. Например, в декабре 2005 года, при рассмотрении проекта бюджета государственного предприятия Amtrak, глава подкомитета по транспорту комитета Палаты представителей по ассигнованиям Дж. Кнолленберг внес поправку, по которой это государственное предприятие обязано увеличить грузоперевозки под угрозой уменьшения федерального финансирования на 8,3 млн долл. Выгоду от данного решения получил А. Соав, владелец «ЭкспрессТрака», единственного поставщика вагонов для Amtrak, по «удивительному» совпадению являвшийся одним из крупнейших доноров предвыборного фонда Дж. Кнолленберга (см.: The New York Times. 11.12.2005).

<sup>8</sup> Weingast B.R. Reflections on Distributive Politics and Universalism // Political Research Quarterly. 1994. Vol. 47. № 2. P. 320–322.

<sup>9</sup> Lupu N., Pontusson J. The structure of inequality and the politics of redistribution // American political science review. 2011. Vol. 105. № 2. P. 316–336.

тельность конгрессмена как субъекта бюджетного лоббизма. Значительная часть построений исходит из постулата о том, что конгрессмен является относительно самостоятельным субъектом распределительной политики, который и принимает окончательные решения о судьбе того или иного проекта, лоббируемого той или иной заинтересованной группой. В этом, как представляется, основная методологическая ошибка большей части представителей этого направления.

В американской политической науке выделяются несколько основных участников бюджетного лоббизма. Первый тип – это собственно конгрессмен. Второй тип – это политическая партия. Третий – заинтересованная группа. Четвертый – бюрократия. Отсюда и трактовки бюджетного лоббизма – универсализм, который исходит из мотиваций конгрессмена как основного субъекта этого процесса, затем условно именуемый «принцип партийного конфликта», во главу угла ставящий политическую партию и ее роль в процессе распределения бюджетных ассигнований.

Анализируя роль бюрократии, М. Тинг определил, что в распределительных программах законодатели стараются максимизировать размер федеральных ассигнований для своих округов, они могут политизировать бюджетные расходы путем борьбы за специальные проекты, или профессионализировать его, давая право профессиональным чиновникам решать, кому направить деньги, взяв за основу качество предлагаемого заинтересованной группой проекта. По мнению М. Тинга, законодатели профессионализируют федеральные ассигнования, когда качество проектов высоко, при этом в условиях разделенного правительства (ситуация, при которой разные ветви власти контролируются различными политическими партиями), вероятность политизации федеральных расходов повышается. Более того, компетентные чиновники могут стимулировать политизацию федеральных программ, если их качество невысокое. Также политизированные распределительные программы обычно больше профессионализированных<sup>10</sup>.

И, наконец, интегративные интерпретации, пытающиеся избежать субъективный и партийный редукционизм универсализма и теории партийного конфликта. К числу обобщающих концепций можно отнести «портфельную теорию политических подсистем» (portfolio theory of policy subsystems), К. Стейна и Р. Бикерса и трак-

---

<sup>10</sup> *Ting M.M. Legislatures, bureaucracies, and distributive spending // American political science review. 2012. Vol. 106. № 2. P. 367–385.*

товку государственной политики Т. Лоуи, который ввел в исследовательский оборот разделение на распределительную и перераспределительную политику и отметил, что для описания характера властных отношений государственной политики первой категории эвристическую ценность представляет подход Шаттшнейдера (условно именуемый плюралистическим), а второй – «старый добрый» элитизм. Итак, рассмотрим последовательно универсализм, партийную трактовку, а в завершение – подход Т. Лоуи как наиболее адекватный концептуальный ориентир данного исследования.

### **1.1. Универсализм как продукт теории рационального выбора**

Специальные проекты в государственном бюджете демократического государства – явление универсальное, однако всеобщая поддержка среди парламентариев такого рода явления – вещь преимущественно американская. Поскольку в других государствах с пропорциональной системой парламентских выборов, жесткими структурированными партиями участие в процессе одобрения таких проектов принимают только члены партии большинства или, что встречается чаще, правящая коалиция. Все остальные отсекаются. В США в силу мажоритарной избирательной системы, а следовательно, рыхлой партийной структуры, слабой партийной дисциплины участниками данного процесса является большинство членов Конгресса США<sup>11</sup>. Представители нового институционализма, опираясь на модную ныне теорию рационального выбора, попытались определить роль институциональных рамок в этом процессе. Основные усилия адепты этого подхода направили на формальное моделирование процесса принятия решений о выделении специального проекта и институциональных условий его одобрения или отклонения.

Таким образом, специалистами отмечается, что довольно ограниченным является эмпирическое подтверждение универсалистской интерпретации бюджетного лоббизма<sup>12</sup>. Универсализм, проявляющийся во всеобщей поддержке федеральных программ и распределе-

---

<sup>11</sup> *Lancaster T.D.* Electoral Structures and Pork Barrel Politics // *International Political Science Review*. 1986. Vol. 7. № 1. P. 67–81.

<sup>12</sup> *Collie M.P.* The Legislature and Distributive Policy Making in Formal Perspective // *Legislative Studies Quarterly*. 1988. Vol. 13. № 4. P. 446; *Lee F.E.* Representation and Public Policy: The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds // *The Journal of Politics*. 1998. Vol. 60. № 1. P. 34–62.

нии денежных средств по избирательным округам подавляющего большинства законодателей, характерен преимущественно для Сената США и в основном для обязательных распределительных программ (mandatory distributive programs). В Палате представителей Конгресса США через призму универсализма можно интерпретировать лишь отдельные сегменты федерального бюджета – проекты по финансированию портовых и речных работ и транспортные программы, да и то рассматриваемые лишь в совокупности, поскольку в федеральном бюджете нет распределительных программ, бенефициарии которых были бы рассредоточены по всем избирательным округам (что является существенным искажением модели универсализма К. Шепсла и Б. Вейнгаста). Иными словами, далеко не все конгрессмены являются участниками процесса распределения федеральных ассигнований, но даже те, что являются, участвуют в нем с разной степенью эффективности и вовлеченности.

## **1.2. «Партийный конфликт» как фактор бюджетного лоббизма**

Вторая трактовка бюджетного лоббизма в качестве наиболее важного его участника почитает политическую партию. Именно она, по мнению адептов «принципа партийного конфликта», посредством назначения в ключевые комитеты Конгресса США регулирует степень вовлеченности других игроков – конгрессменов и заинтересованных групп – в процесс распределения средств рядовых налогоплательщиков.

В начале 1990-х годов универсализм, разработанный путем формального математического моделирования, был подвергнут серьезной критике по результатам масштабных статистических исследований. Р. Стейн и К. Бикерс установили, что программы распределительной политики не приводят к тому, что бóльшая часть избирательных округов получает свою порцию «специальных проектов»<sup>13</sup>. Согласно же концепции так называемого конвенционального партийного правления (conditional party government), выработанной Дж. Олдричем и Д. Роде для объяснения роли политических партий в законодательном процессе США вообще, и в бюджетном процессе в частности, «партии не стремятся оказывать воздействие на выработ-

---

<sup>13</sup> *Bickers K.N., Stein R.M. Response to Barry Weingast's Reflections // Political Research Quarterly. 1994. Vol. 47. № 2. P. 330.*

ку политического курса по всему спектру проблем, а при попытках это сделать успешными будут далеко не всегда». Слово «конвенционный» в данном случае маркирует степень внутри- и межпартийного консенсуса/конфликта относительно политического курса. При этом отмечается, что с возрастанием внутрипартийной однородности и межпартийного конфликта усиливается и желание членов партии увеличить полномочия лидеров партии и партийных структур<sup>14</sup>.

Универсалистская трактовка возникла в период реального снижения значимости политических партий в политическом процессе США, но как только их влияние возросло, сразу же повысилось внимание к роли партийного механизма в бюджетном процессе США. Переломным моментом стала «республиканская революция» 1994 года<sup>15</sup>. Одну из ключевых ролей в этом сыграл республиканец Т. ДеЛэй, добившийся, по словам аналитика-демократа Дж. Джордана, «дисциплины, невиданной в течение десятилетий»<sup>16</sup>. Во-первых, развивается введенная Н. Гингричем<sup>17</sup> и продолженная Т. ДеЛэем практика назначения на посты председателей комитетов и подкомитетов на основе принципа личной преданности, а не принципа старшинства: иными словами, назначаются те, кто демонстрирует наибольшую лояльность руководству партии, а не те, кто имеет наибольший срок пребывания в Конгрессе. Эта практика перенимается и руководством демократов. Так, лидер демократического меньшинства в Палате представителей Н. Пелоси, после принятия «продавленного» Дж. Бушем – мл. закона 2005 года «О торговле со странами Центральной Латинской Америки», на встречах с коллегами, поддер-

---

<sup>14</sup> Aldrich J.H., Rohde D.W. The Republican Revolution and the House Appropriations Committee // The Journal of Politics. 2005. Vol. 62. № 1. P. 3–4.

<sup>15</sup> Наблюдателями отмечается, что 30 лет назад половина республиканцев – членов Палаты представителей были «умеренными» консерваторами, сейчас же их доля составляет всего 10%. Данный фактор серьезно увеличил степень поляризации политического спектра и повысил уровень конфликтности политического процесса (см.: The Washington Post. 07.12.2006).

<sup>16</sup> The Washington Post. 29.09.2005.

<sup>17</sup> Например, не обременяя себя традиционными республиканскими принципами «фискальной ответственности» и враждебности специальным проектам, Н. Гингрич ввиду «эффекта пригородного сообщения» активно продвигал финансирование самолета F-22 корпорации Lockheed Martin, так как ее завод находился в соседнем избирательном округе, и многие рабочие этого завода являлись избирателями Н. Гингрича (см: Hartung W.D. The Shrinking Military Pork Barrel... – P. 34).

жавшими этот закон, пригрозила им выведением из состава наиболее престижных комитетов.

Во-вторых, возросла роль финансовой поддержки партиями своих кандидатов, традиционно незначительная в американской политической системе. Т. ДеЛэй установил новые стандарты «фандрейзинга», учредив дюжину специальных фондов. Более того, была введена практика, при которой «инкамбенты», не имеющие серьезных соперников на перевыборах, обязаны, под угрозой лишения своих постов в лакомых комитетах, часть своего предвыборного фонда перечислить в партийную кассу для финансирования кандидатов, поддерживаемых партийными боссами. Демократы незамедлительно воспользовались примером своих оппонентов.

Охарактеризовав некоторые причины увеличения роли политических партий в бюджетной политике США, отметим, что партия большинства обычно получает несколько бóльшую долю бюджетного пирога. Например, в 1980-е годы в таком положении находились демократы: в 1983–1984 гг. избирательные округа демократов получили 498 новых проекта, а округа республиканцев – 467, в 1985–1986 гг. – 865 и 853, в 1987–1988 гг. – 627 и 511 соответственно<sup>18</sup>. Кроме того, демократы и республиканцы традиционно имеют свои предпочтения в отношении типов бюджетного финансирования. Демократы со времен «Нового курса» продвигают программы адресной помощи (Entitlement program) определенным категориям населения (Medicaid, Medicare и т.п.), составляющим основу электоральной базы партии. Республиканцы же более активно используют программы условных обязательств (Contingent liability) (государственные займы, кредитные поручительства, федеральное страхование и пр.), которые оказывают существенную поддержку фермерам, предпринимателям, традиционно голосующим за «партию слона». После «республиканской революции» 1994 года за период деятельности Конгресса 104-го созыва (1994–1995 гг.) финансирование программ адресной помощи, как и следовало ожидать, возросло лишь на 8%, а программ условных обязательств – в целом на 27%. Вузы получили прирост на 7000% [с 20 тыс. долл. на округ в период деятельности Конгресса 103-го созыва (1992–1993 гг.) до 1,5 млн во время работы Конгресса 104-го созыва], бизнес – 72%, физические лица – 25%, местные органы власти – 11%

---

<sup>18</sup> Alvarez R.M., Saving J.L. Deficits, Democrats and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s // Political Research Quarterly. 1997. Vol. 50. № 4. P. 825.

и т.п.). Можно подчеркнуть, что несмотря на установки партийных лидеров, новички-республиканцы энергично принялись выбивать разного рода проекты для своих избирательных округов. Помимо всего прочего статистический анализ показал достаточно ограниченную роль партийного фактора: во-первых, с уменьшением безработицы в округе на 1% объемы условных обязательств возрастают на 10%; во-вторых, имеет место отсутствие зависимости между деловыми циклами и объемом финансирования по программам адресной помощи для юридических лиц, тогда как негативное влияние на такого рода программы оказала идеологическая позиция республиканцев (снижение на 24%)<sup>19</sup>. Также американскими политологами установлено, что партия, к которой принадлежит президент США, имеет определенное влияние на распределение бюджетных средств. Президенты стараются направить бюджетные ассигнования в штаты, где у них был наивысший процент голосов, а также в штаты, где они столкнулись с наибольшими трудностями на прошлых выборах. Партия большинства в Палате представителей преимущественно старается направить дополнительное бюджетное финансирование в округа тех конгрессменов, которые находятся под угрозой потерять свое место на грядущих выборах. Округа конгрессменов, где партия большинства имеет наибольший процент голосов, также получают больше федеральных ассигнований, чем прочие<sup>20</sup>.

На основе статистического анализа специальных проектов в сфере высшего образования в 1993–2000 гг. ученые университета Джорджа Вашингтона пришли к выводу о том, что: во-первых, округа конгрессменов от обеих партий получали примерно одинаковое количество проектов, но совокупная стоимость проектов партии меньшинства (демократов) в Палате представителей была значительно меньше, чем у партии большинства (республиканцев), в Сенате, как и следовало ожидать<sup>21</sup>, эта тенденция не отмечена; во-вторых, сенаторам от малонаселенных штатов значительно чаще удавалось направить федеральное финансирование в «свой» университет; в-третьих, гла-

---

<sup>19</sup> Bickers K.N., Stein R.M. The Congressional Pork Barrel in a Republican Era // The Journal of Politics. 2000. Vol. 62. № 4. P. 1073–1084.

<sup>20</sup> Dynes A.M., Huber G.A. Partisanship and the allocation of federal spending: do same-party legislators or voters benefit from shared party affiliation with the President and House majority? // American political science review. 2015. Vol. 109. № 1. P. 172–186.

<sup>21</sup> Известно, что в Сенате США вследствие особенностей регламента (запрет флибустьерства) роль партийных механизмов традиционно невелика. – С.К.

вы подкомитетов по ассигнованиям Палаты представителей получили проект чаще, чем сенаторы в аналогичной должности<sup>22</sup>. Значение партийного фактора в Палате представителей с тех пор еще более возросло: с 2000-х годов в подкомитетах по труду, человеческим ресурсам и делам ветеранов, жилищному и городскому строительству комитета по ассигнованиям специальные проекты выделялись почти исключительно членам партии большинства (республиканцам)<sup>23</sup>. После же победы на промежуточных выборах 7 ноября 2006 г. демократы в лице глав комитетов по ассигнованиям Палаты представителей и Сената Д. Обейя и Р. Бэрда «наказали» своих оппонентов – все специальные проекты в бюджете на 2007 год были ликвидированы<sup>24</sup>. И даже глава Белого дома республиканец Дж. Буш – мл. поддержал эту инициативу<sup>25</sup>.

Любопытным представляется отметить изменение роли партий на уровне штатов. Контроль над патронажем – способность назначать сторонников партии на чиновничьи позиции – увеличивает вероятность того, что политическая партия одержит победу на очередных выборах. Наиболее сильным этот эффект наблюдался у «укорененных партий» (*entrenched parties*), которые находятся у власти порядка шести лет. Однако постепенная реформа гражданской службы свела к нулю влияние патронажа, поскольку большинство чиновников теперь назначается не партийными лидерами, а самими бюрократами на основе квалификационных характеристик. Данные реформы на федеральном уровне ознаменованы законом Пендлтона 1883 года, который привел к тому, что через 40 лет, к 1922 году, 80% федеральных чиновников назначались в рамках государственной гражданской службы. На региональном же уровне этот процесс занял 100 лет и проходил с 1880 года по 1980-е, когда Западная Вирджиния последней приняла закон о гражданской службе<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Balla S.J., Lawrence E.D., Maltzman F., Sigelman L. Partisanship, Blame Avoidance and Distribution of Legislative Pork // *American Journal of Political Science*. 2002. Vol. 46. № 3. P. 521–523.

<sup>23</sup> White J. Making Connections to the Appropriations Process // *The Interest Groups Connection: Electioneering, Lobbying and Policymaking in Washington* / ed. by P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox. 2<sup>nd</sup> ed. Washington D.C.: CQ Press, 2005. P. 179.

<sup>24</sup> *The Washington Post*. 12.12.2006.

<sup>25</sup> *Ibid.* 16.12.2006.

<sup>26</sup> Folke O., Hirano S., Snyder J.M., Jr. Patronage and elections in U.S. states // *American political science review*. 2011. Vol. 105. № 3. P. 567–585.



Таким образом, видим, что вторая трактовка внесла свою лепту в опровержение универсалистских построений, убедительно показав, что политические партии представляют собой важный фактор в распределении бюджетных средств. Однако целиком всю картину данного процесса интерпретировать через партийный механизм невозможно. Более того, изложенное в этом параграфе невозможно рассматривать в качестве «партийных теорий» процесса распределения федеральных ассигнований, как это делают их авторы – Дж. Олдрич, Д. Роде, А. Диксит и Дж. Лондрейган. Поэтому отметим модели, которые рассматривают бюджетный лоббизм с совершенно иных позиций.

### **1.3. Интегративная модель бюджетного лоббизма**

Первые две трактовки – универсализм и «принцип партийности» поначалу считались взаимоисключающими. Универсалистское голосование по вопросам распределительной политики находится в обратной зависимости от партийного голосования, что совпадает с циклами политической истории США и соответствующего им уровня межпартийного конфликта. Ослабление универсалистской тенденции в 20-е и особенно 30-е годы XX века связано с «Новым курсом» Ф.Д. Рузвельта и соответствующим ростом партийного фактора. А последующий рост универсализма связан как с ослаблением межпартийной поляризации, так и, по мнению М. Колли, с особой стратегией партии меньшинства, которая заключается в использовании отдельных компонентов политической платформы партии большинства<sup>27</sup>. Приведенная логика позволяет с высокой степенью вероятности предположить, что в 90-е годы прошлого века «республиканская революция» Н. Гингрича привела к росту партийного голосования и ослаблению универсалистского.

Д. Кринер и Э. Риивс установили на основе анализа президентских выборов в 1988–2008 гг., что избиратели более активно голосуют за президента, выдвигающегося на второй срок, или выдвиженца от его партии, который увеличил за предыдущие четыре года размер федеральных расходов в их местных сообществах. Особенно ярко эта взаимосвязь видна на примере штатов, которые колеблются в партийной принадлежности от выборов к выборам. Кроме того, феде-

---

<sup>27</sup> *Collie M. The Legislature and Distributive Policy Making in Formal Perspective... P. 874.*

ральные гранты являются своего рода «выборными деньгами» (electoral currency), котировка которых зависит от того, насколько доходчиво та или иная партия смогла объяснить избирателям, что именно она ответственна за новое финансирование, а также от параметров самих избирателей. В частности, идеологическая принадлежность избирателей крайне важна: либералам более свойственна поддержка президента за новые федеральные ассигнования, чем консерваторам. Наибольшего результата президенты добиваются в графствах, которые представлены соратниками по партии в Конгрессе США<sup>28</sup>.

М. Гурвиц, Р. Мойлес и Д. Роде на примере сельскохозяйственной политики продемонстрировали, что ни одна из имеющихся трактовок распределения федеральных ассигнований не способна сформировать целостную картину. В бюджетной политике важны как партийные, так и лоббистские факторы, поэтому необходимо выработать некий целостный подход<sup>29</sup>.

Рассмотрим «портфельную теорию политических подсистем» (portfolio theory of policy subsystems) Р. Стейна и К. Бикерса, которая представляет собой попытку моделирования такого подхода.

В качестве центральной категории используется понятие «политическая подсистема»<sup>30</sup>, которая представляет собой сеть симбиотических взаимоотношений между ее участниками по поводу создания и функционирования федеральных программ. Группу программ, вокруг которой сформировалась «политическая подсистема», Р. Стейн и К. Бикерс именуют «программными портфелями»<sup>31</sup>. Конгрессмены, федеральные ведомства и заинтересованные группы являются ос-

---

<sup>28</sup> *Kriner D.L., Reeves A.* The influence of federal spending on presidential elections // *American political science review*. 2012. Vol. 106. № 2. P. 348–366.

<sup>29</sup> *Hurwitz M. S., Moiles R. J., Rohde D. W.* Distributive and Partisan Issues in Agricultural Policy in the 104<sup>th</sup> House // *The American Political Science Review*. 2001. Vol. 95. № 4. P. 920.

<sup>30</sup> Нужно отметить, что в американской политической науке существует развитая традиция изучения политических подсистем. Сначала их именовали «железными треугольниками», затем «политическими подсистемами» сейчас чаще говорят о «политических сетях». Различие между этими понятиями в степени жесткости, устойчивости и закрытости взаимоотношений между их основными субъектами – комитетами Конгресса, федеральными ведомствами и заинтересованными группами.

<sup>31</sup> *Stein R. M., Bickers K. N.* Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems & American Democracy. Cambridge, 1995. P. 4.

новными участниками процесса управления этими портфелями, благодаря чему они пытаются реализовать свои собственные цели, порой не имеющие прямого отношения к федеральному бюджету. Основная цель законодателя – быть переизбранным. Поэтому он активно помогает заинтересованным группам в получении средств из федерального бюджета либо посредством уже имеющихся федеральных программ, либо путем инициации нового законодательства в том или ином виде. Федеральные ведомства стремятся расширить свои «программные портфели», увеличить объем ассигнований, находящийся в их распоряжении, приумножить количество сотрудников. Ввиду того, что Конгресс учреждает и выделяет средства на те или иные федеральные программы, ведомства крайне заинтересованы в сотрудничестве с законодателями. Однако непосредственно чиновники не могут содействовать переизбранию конгрессменов, поскольку не обладают никакими электоральными ресурсами. Поэтому федеральное ведомство осуществляет управление программой таким образом, чтобы всячески содействовать созданию и развитию различных организованных групп, что позволит использовать их для защиты своих инициатив в Конгрессе, а также опосредованно обеспечить законодателей различными электоральными ресурсами<sup>32</sup>. Следует отметить больший реализм этих ученых, чем их универсалистских предшественников: они не пытаются линейно связывать бюджетный лоббизм с увеличением предвыборных шансов законодателей (чем больше денег направляется в свой округ, тем выше вероятность переизбрания). Речь идет о более сложной зависимости, поддержка бюджетных притязаний заинтересованных групп ведет лишь к их большей заинтересованности обеспечить разнообразными электоральными ресурсами нужного законодателя, что вовсе не обеспечивает победы на выборах.

По мнению Р. Стейна и К. Бикерса, для своего успешного функционирования «политические подсистемы» реализуют следующие стратегии. Первая направлена на минимизацию проблем коллективного действия, описанных еще М. Олсоном. Для этого программы учреждаются таким образом, чтобы создать гомогенный слой их бенефициариев, интересы которых могли бы быть представлены одной организованной группой. Еще один способ для решения проблемы мобилизации неорганизованных интересов – создание посредника,

---

<sup>32</sup> *Stein R. M., Bickers K. N. Perpetuating the Pork Barrel... P. 48–50.*

ответственного за функционирование федеральной программы, который и будет впоследствии выполнять функцию заинтересованной группы, лоббирующей рост программы. Так, в случае с программой продовольственных талонов и программой помощи семьям с детьми-иждивенцами региональные власти выступают в качестве бюджетных лоббистов<sup>33</sup>. Вторая стратегия заключается в максимизации политической поддержки в Конгрессе, для чего программы зачастую рассматриваются в одном пакете, чтобы максимальное количество округов имело бенефициариев той или иной программы. Однако в условиях жестких бюджетных ограничений «политические подсистемы» используют только какую-то одну из вышеназванных стратегий. Таким образом, в трактовке Р. Стейна и К. Бикерса бюджетный лоббизм предстает как явление, в значительной степени созданное «сверху» институтами государства.

Еще одну модель государственной политики, которая, со значительной долей условности, может служить в качестве теоретического ориентира в эмпирическом исследовании бюджетного лоббизма выдвинул Т. Лоуи. В качестве исходных положений – аксиом – на которых строится его интерпретация были предложены следующие: 1) типы отношений между людьми определяются их ожиданиями, т.е. тем, что они намерены достичь во взаимоотношениях с другими людьми; 2) в политике ожидания детерминированы результатами государственной политики; 3) поэтому политические отношения определяются типом государственной политики. Следовательно, каждой категории государственной политики соответствует отдельный вид политических взаимоотношений.

В качестве основания деления в своей классификации типов государственной политики Т. Лоуи избрал ожидаемое воздействие государственной политики на общество. Новизну своего подхода – по контрасту с плюралистической концепцией, которая исходит из предпосылки о единой структуре власти для каждого типа государственной политики, – ученый видит в выдвигании функциональных категорий. Таковых три – распределительная, регулятивная и перераспределительная. Для целей настоящего исследования ограничимся рассмотрением первого и третьего типов. Каждый из них имеет свою собственную политическую структуру, процесс, элиты и групповые отношения. При этом важно подчеркнуть, что исследователь осознает ограниченность и условность предлагаемой классификации.

---

<sup>33</sup> *Stein R. M., Bickers K. N. Perpetuating the Pork Barrel... P. 55.*

А именно: отмечается, что в долгосрочном плане вся государственная политика может рассматриваться как перераспределительная, поскольку в перспективе часть людей всегда платит в качестве налогов бóльшую сумму, чем получает в виде предоставляемых государством общественных благ<sup>34</sup>.

Однако в краткосрочной перспективе определенные типы государственных решений могут быть приняты без учета ограниченности ресурсов, именно этот вид политики ученый именует распределительной. Она, по мнению Т. Лоуи, была фактически единственным типом национальной внутренней политики с 1789 по 1890 год. Ныне к этой категории относятся программы строительства мостов и плотин, оборонные закупки и т.п. «Распределительная политика характеризуется легкостью, с которой она может быть расчленена на отдельные составляющие, каждая из которых более или менее независима от других компонентов и любого общего принципа»<sup>35</sup>. По сути, признает Т. Лоуи, этот тип политики вовсе не является политикой, а представляет собой совокупность отдельных крайне индивидуализированных решений, которые в сумме (со значительной долей условности) могут рассматриваться в качестве некоего политического курса. Важной особенностью распределительной политики является то, что победитель, получивший свой кусок казенного пирога, не находится фактически в конфронтации с проигравшим, поскольку наиболее влиятельные представители этой категории вполне могут быть удовлетворены в ходе последующего распределения бюджетных средств. С точки зрения властной структуры этот тип государственной политики, по мнению Т. Лоуи, наиболее адекватно вписывается в рамки шаттшнейдеровской интерпретации заинтересованных групп. Любопытно отметить, что Лоуи выступает против отнесения Шаттшнейдера к «отцам-основателям» плюралистической теории политики. Шаттшнейдеровский анализ выявил крайнюю степень индивидуализации участников распределительной политики, где каждая фирма выступает сама за себя. «Конгресс ищет политической поддержки, благоволя всем интересам, которые достаточно сильны, чтобы создать значительное сопротивление. Политики становятся крайне восприимчивы к соображениям равноправия, беспристрастности, однообразия, прецедента, умеренности» ко всем влиятельным

---

<sup>34</sup> *Lowi T.J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory // World Politics. 1964. Vol. 16. № 4. P. 680.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

участникам распределительной политики<sup>36</sup>. Безусловно, для достижения своих целей потенциальные бенефициарии государственных программ порой объединяются в коалиции, но природой их создания является не достижение неких общих целей, но сугубо конкретных, выражающихся в долларах и центах для каждого конкретного участника распределительной политики.

Перераспределительная политика по степени своего влияния на общество сильно отличается от ранее рассмотренного типа политики. Здесь речь идет о целых социальных классах. «Они, грубо говоря, имущие и неимущие, большие и маленькие, буржуазия и пролетариат. Цель перераспределительной политики – не использование собственности, но сама собственность, не равное обращение, а равное обладание, не поведение, а бытие»<sup>37</sup>. Властная же структура этой категории государственной политики, по мнению Т. Лоуи, лучше всего вписывается в элитистский подход к политике. Схематично концепция Т. Лоуи представлена в таблице 1.3.

**Т а б л и ц а 1.3 – Типы государственной политики и политических отношений**

<i>Тип государственной политики</i>	Распределительная	Перераспределительная
<i>Основные политические субъекты</i>	Физические лица, фирмы, корпорации	Ассоциации
<i>Взаимоотношения между субъектами</i>	Лог-роллинг, взаимное невмешательство	Конфликт, классовая идеология
<i>Властная структура</i>	Бесконфликтная элита с группами поддержки	Конфликтная элита (элита и контрэлита)
<i>Стабильность структуры</i>	Высокая	Высокая
<i>Основной субъект принятия решений</i>	Комитеты Конгресса и/или федеральное ведомство	Исполнительная власть, ассоциации
<i>Субъект исполнения</i>	Ведомство в лице его функционального подразделения (бюро)	Ведомство в лице его центрального аппарата (наличие изолированной системы нормативных подзаконных актов)

*Источник: Lowi T.J. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory // World Politics. 1964. Vol. 16. № 4. P. 712.*

<sup>36</sup> Schattschneider E.E. Politics, Pressures and the Tariff. N. Y., 1935. P. 85.

<sup>37</sup> Ibid.

В заключение отметим, что в 1960–1980-е годы, в период относительного снижения роли политических партий в политической системе США вообще и бюджетном процессе в частности, адептами теории рационального выбора К. Шепслем и Б. Вейнгастром была выдвинута универсалистская модель. Ее суть в том, что при всеобщей поддержке конгрессменов в рамках федеральных программ распределительного характера осуществляется финансирование нужд бенефициариев, расположенных в подавляющем большинстве избирательных округов. Республиканская революция 1994 года Н. Гингрича резко повысила интерес таких исследователей, как Дж. Олдрич, Д. Роде, А. Диксит и Дж. Лондрейган, к изучению политических партий. Было установлено, что федеральные программы редко утверждаются Конгрессом США в условиях всеобщей поддержки вследствие партийного противостояния республиканцев и демократов. Однако Р. Стейн и К. Бикерс показали, что распределение федеральных ассигнований не характеризуется универсализмом, роль партийного фактора не является всеобъемлющей и всё объясняющей.

Бюджетный лоббизм необходимо рассматривать комплексно в рамках «портфельной теории политических подсистем», где в качестве ключевых участников процесса распределения бюджетных средств выступают федеральные ведомства, Конгресс США и заинтересованные группы. Вместе с тем представляется, что трактовка бюджетного лоббизма Р. Стейна и К. Бикерса характеризуется определенной степенью тривиальности, характерной для всей школы структурного функционализма в общественных науках, поскольку практически в любой социальной системе можно вычлени ряд стандартных функций ее элементов, который с большой долей условности можно отнести к категории родовых признаков системы.

Гораздо бóльшую, чем отмеченные ранее концепции, эвристическую ценность для данной работы представляет трактовка государственной политики Т. Лоуи, которая вполне может быть применена к исследованию бюджетного лоббизма. Особый интерес вызывает суждение о властной структуре, характерной для разных типов государственной политики, а именно шаттштейндеровский плюрализм в распределительной политике и элитизм в перераспределительной.

# **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА**

Общеизвестным является тот факт, что 90% деятельности Конгресса США составляет процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета, и это неудивительно, поскольку «власть кошелька» как сущностная, родовая функция парламента представляет собой основу демократического процесса, которая обеспечивает функционирование системы сдержек и противовесов в виде контроля законодательной власти над расходами власти исполнительной. Экспоненциальный рост федерального бюджета и качественное изменение роли государства в США в XX веке, берущие начало со времен «Нового курса» Ф.Д. Рузвельта, привели к формированию бюджетного лоббизма как отдельного направления деятельности различных заинтересованных групп – корпораций, ассоциаций предпринимателей, университетов, общественных организаций, региональных и местных органов власти и пр. Ключом к федеральной казне является набор точек доступа, с помощью которых указанные группы пытаются получить свою долю бюджетных ассигнований. Однако доступ к этим точкам в определенной степени регулируется различными нормативно-правовыми актам как компонентами институционального поля американского лоббизма. Цель данной главы в том, чтобы определить соотношение таких параметров бюджетного лоббизма, как точки доступа, формы реализации, методы, субъекты.

### **2.1. Точки доступа к бюджетному процессу**

Точка доступа – одна из ключевых категорий в нашем анализе, под которой понимается «любой элемент политической системы (государственный орган или его подразделение, фракция в парламенте, выборы, депутат или другое должностное лицо, юрисдикция, полномочия и т.п.), который обладает качествами, делающими его способным в совокупности с несколькими другими элементами или даже самостоятельно сыграть существенную или определяющую, а то



и решающую роль в судьбе рассматриваемого законопроекта или административного акта»<sup>38</sup>.

Основные точки доступа к бюджетному процессу, используемые заинтересованными группами, можно подразделить на две категории: первые относятся к органам исполнительной власти и контролируются президентом, вторые представляют собой элементы власти законодательной. Для первой группы характерно значительное количество встроенных лоббистов.

*Во-первых*, следует отметить переходные комиссии, которые создаются во время президентских избирательных кампаний раз в четыре года. В 2016 году в США едва ли не ежедневно ведущие СМИ писали о незамеченной в России работе переходных комиссий (transition teams) Д. Трампа и Х. Клинтон, которые определяли приоритеты политики будущего главы государства, а также тех, кто будет их реализовывать на различных постах. Президент США назначает около 4 тыс. федеральных служащих после инаугурации, 1,1 тыс. которых еще должны быть утверждены Сенатом. Символично, что обе комиссии располагались в одном здании по адресу 1717 Пенсильвания авеню, самом важном здании в США в 2016 году. Более того, они даже проводили совместные заседания, организованные «Партнерством за общественные интересы» (Partnership for public service), посвященные рассмотрению процедуры утверждения в Сенате США кандидатур президента на различные государственные должности<sup>39</sup>.

Д. Трамп, несмотря на нещадную критику истеблишмента во время праймериз и кокусов, руководить переходной комиссией поручил именно представителям элиты республиканской партии. К. Кристи, губернатор Нью-Джерси, был председателем, а Р. Бэггэр, бывший законодатель этого же штата, исполнительным директором, У. Палатуччи – член комиссии, ранее был предвыборным консультантом обоих президентов Бушей. Вышеуказанные персоны считаются крайне профессиональными среди республиканцев, некоторые наблюдатели даже высказывали изумление тем фактом, что «умеренные» республиканцы согласились работать с Трампом. Отсутствие специфики в предвыборных заявлениях Трампа, с одной стороны, давало большую свободу рук переходной комиссии, предоставляя возможность выработать проекты конкретных реформ; с другой – возникала угроза несогласованности действий с предвыборным шта-

---

<sup>38</sup> Зяблук Н.Г. Лоббизм в политической системе // Политическая система США: актуальные измерения. М.: Наука, 2000. С. 59.

<sup>39</sup> The Washington Post. 13.10.2016.

бом. Правда, позже, после выборов, Д. Трамп понизил К. Кристи до поста заместителя руководителя, а во главе переходной комиссии назначил М. Пенса, на тот момент избранного вице-президента (vice president elect). Шок у наблюдателей вызвало решение ввести в состав комиссии своих детей, в частности Иванку Трамп, ее мужа Дж. Кушнера и др.<sup>40</sup> Одним из первых назначений, произведенных комиссией, стало получение Р. Прибусом поста главы администрации Белого дома. Ранее он был главой Национального комитета республиканской партии, сыгравшим большую роль в избрании Д. Трампа президентом США. Он является традиционным представителем истеблишмента «партии слона», который находится в хороших отношениях с П. Райаном, спикером Палаты представителей. Глава аппарата является вторым по важности человеком в Вашингтоне, так как он контролирует доступ к президенту и его документооборот. Впрочем, пост советника президента по государственной политике получил С. Бэннон, редактор праворадикального сайта Breitbart News, который сделал себе имя, атакуя элиту республиканской партии<sup>41</sup>. Отношения между этими двумя противоположными фигурами определяют направление администрации Трампа.

В связи с этим любопытно отметить, что по оценке американских политологов, после выборов 1968 года 100% предвыборных обещаний было выполнено; 1976 – 60%; 1980 – лишь 29%; 1992 года – 67%<sup>42</sup>. Также имелись сообщения о том, что многие республиканцы отказываются участвовать в работе комиссии ввиду недовольства фигурой Трампа.

Переходной комиссией Клинтон руководил К. Салазар, бывший министр внутренних дел (Department of Interior; аналог нашего Министерства природных ресурсов) и сенатор США от штата Колорадо. Среди членов стоит отметить Т. Донилона, бывшего советника по национальной безопасности Б. Обамы, Н. Танден, президента «Центра за американский прогресс», кузницы кадров президента Обамы, и давнего советника Клинтон – М. Уильямс, директора Института политики Гарварда.

Офисное пространство предоставлено Администрацией общих услуг (General Services Administration; аналог нашего Управления де-

---

<sup>40</sup> The New York Times. 11.11.2016.

<sup>41</sup> Ibid. 14.11.2016.

<sup>42</sup> Brown H. Lobbying the new president. Interests in transition. N. Y.: Routledge, 2012. P. 35–108.

лами президента), благодаря специальному закону, выделившему 13 млн долл. на поддержку переходных комиссий кандидатов в президенты. Администрация Обамы инициировала эту меру, чтобы немного снизить влияние доноров на последующих глав государств. Сам Б. Обама инициировал работу своей переходной комиссии в мае 2008 года. Первоначально было выделено 400 тыс. долл., десять постоянных членов и волонтеры. Президенты Картер, Рейган и Дж. Буш – ст. бóльшую часть расходов по работе переходных комиссий покрывали за счет государственных средств. Затем У. Клинтон, Дж. Буш – мл. и Б. Обама около половины расходов покрывали пожертвованиями доноров<sup>43</sup>.

Решение о том, с кем будет консультироваться переходная комиссия во многом зависит не столько от наличия тех или иных личных связей, сколько от уровня экспертизы заинтересованной группы. Например, в 2008 году группа переходной комиссии Обамы, отвечающая за прием дел у Министерства юстиции США, запросила встречу с представителями Национальной ассоциации уголовного правосудия именно по этой причине. Активное участие в процессе принимал Э. Холдер, замминистра юстиции в конце 1990-х при У. Клинтоне. Затем с 2001 по 2008 год он был лоббистом в юридической фирме Covington and Burling, где отстаивал интересы Global Crossing, Inc., Large Scale Biology Corp. и др. Затем он занимал пост министра юстиции в 2009–2015 гг. Кстати, ради него Обаме пришлось сделать специальное исключение из своего же указа, запрещавшего бывшим лоббистам занимать посты в своей администрации. Ключевой вопрос работы переходной комиссии – это распределение бюджетных ассигнований – 55% заинтересованных групп, с которыми встречалась переходная комиссия Б. Обамы, предлагали различные поправки в федеральный бюджет.

Среди методов лоббизма, используемых заинтересованными группами для влияния на работу переходных комиссий, американские политологи выделяют: создание коалиции единомышленников по конкретному вопросу (71% групп), подготовка проектов реформ для нового президента (67%), встречи с будущим президентом и членами комиссии (58% групп), поддержка кандидатур на должности после выдвижения Белым домом (30%), смена стратегии лоббистской деятельности в Конгрессе США (28%), публичные рекомендации кан-

---

<sup>43</sup> *Brown H.* Lobbying the new president... P. 160.

дидатур на федеральные должности (26%) и др. Любопытно отметить, что многие стараются оставаться в стороне от избирательного процесса, чтобы иметь возможность взаимодействовать с любым политиком после его избрания, поскольку активная поддержка проигравшего кандидата может закрыть важные двери на четыре, а то и восемь лет вперед.

Важно отметить, что активная работа на стадии переходной комиссии не всегда гарантирует нужного результата. Так, в 1992 году либеральный «Фонд защиты детей» играл активную роль в разработке программы социальной политики У. Клинтона и даже смог провести несколько «своих людей» в его администрацию. Однако позже президент решил реализовывать более консервативную политику в этой сфере, что даже вызвало отставку П. Эдельмана, замминистра здравоохранения и социальной защиты США, мужа президента фонда.

Согласно проведенным опросам, 10% заинтересованных групп, пытавшихся влиять на работу переходных комиссий, смогли обеспечить назначение «своих людей» непосредственно в сами комиссии, 11% заявили, что обеспечили попадание нужных кандидатур в президентские назначения, около 4% – в аппарат Конгресса США<sup>44</sup>. Также важно отметить, что новые должностные лица довольно часто приносят на свою работу определенную «чувствительность» по отношению к позиции заинтересованной группы. При этом неудача в продвижении «своего человека» на государственную должность не означает поражения. Часто люди со слабыми связями с той или иной группой испытывают симпатии к ее целям и занимаются их продвижением. И, наконец, если реформы, предлагаемые заинтересованной группой, хорошо проработаны и поддержаны президентом США, они могут быть реализованы.

Важную роль, как уже упоминалось, в администрации Б. Обамы играл «Центр за американский прогресс». Он выступал за вывод войск из Ирака, что и было реализовано. Также Центр рекомендовал создание Национального энергетического совета, и после вступления в должность Б. Обама учредил Управление политики в сфере энергетики и изменения климата. Наконец, он советовал создать управление по социальному предпринимательству, и Б. Обама в структуре Белого дома создал Управление социальных инноваций и граждан-

---

<sup>44</sup> *Brown H.* Lobbying the new president... P. 128.

ского участия, назначив сотрудника Центра М. Джолин руководителем нового структурного подразделения<sup>45</sup>.

Важно отметить, что, согласно проведенным исследованиям, заинтересованные группы, которые дают недостоверные данные, впоследствии отсекаются от работы органов власти. Нейтральные эксперты с репутацией имеют больше шансов оказать воздействие на принятие решения, чем ангажированные персонажи. Любопытны предпочтения заинтересованных групп в отношении используемой аргументации: более 30% «гражданских» заинтересованных групп предпочитают использовать только фактическую информацию, более 30% бизнес-групп используют как фактическую, так и политическую информацию (способность сделать взносы в предвыборные фонды и т.д.). Так, способ формирования аргументации может оказать большее влияние, чем собственно финансовые ресурсы. Например, наличие значительных средств у группы может помочь в организации встречи, но именно существо разговора, тон и стилистика общения определяют успех или провал. Любопытно отметить, что для многих заинтересованных групп успех определяется так: «если администрация допустит нас до обсуждения вопроса и просто не ухудшит положение дел, мы рассмотрим это как успех». В целом большое количество заинтересованных групп добивается встреч с сотрудниками переходных комиссий. Это своего рода символическая победа, демонстрирующая влияние и компетентность группы. На этой основе могут быть построены будущие встречи уже в Белом доме, поскольку сотрудники переходных комиссий часто впоследствии занимают важные посты в администрации президента США<sup>46</sup>.

*Во-вторых*, следующей точкой доступа является президент США. Дело в том, что после выборов он назначает около 40 тыс. федеральных чиновников, значительную часть которых составляют представители местных элит, особо отличившихся в предвыборной кампании. Основную задачу эти люди видят в финансировании местных бизнес-проектов<sup>47</sup>. Для них излюбленными местами являются в первую очередь бюджетные подразделения министерств и ведомств, разрабатывающие проекты бюджетов своих структур. Например,

---

<sup>45</sup> *Brown H.* Lobbying the new president... P. 131.

<sup>46</sup> *Ibid.* P. 137, 148, 151, 159.

<sup>47</sup> *Mebane W.R., Wawro G.J.* Presidential Pork Barrel Politics // Work paper. Cornell University, 2002. P. 2.

Дональд Пурди, директор Национального управления компьютерной безопасности Министерства внутренней безопасности США, выдал 19 млн долл. в виде подрядов Университету Карнеги – Меллона, где ранее «имел честь» работать<sup>48</sup>. В целом же, в 2004 году 23% бюджета этого министерства ушло в национальные лаборатории, сотрудники которых были годом ранее приняты на работу в министерство<sup>49</sup>. Кроме того, Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью автору исследования отметил, что директора бюджетных подразделений министерств и ведомств порой дают знать членам Конгресса США, что одни программы можно сократить в ходе утверждения бюджета в парламенте, а другие являются приоритетными для ведомства. Элизабет Розман, директор департамента по отношениям с правительством корпорации Honeywell, а в прошлом заместитель директора по отношениям с Конгрессом АБУ при президенте США, отметила в интервью автору исследования, что иногда удается обеспечить включение необходимого компании финансирования еще на этапе разработки заявки в бюджетных подразделениях Пентагона и НАСА, и далее остается лишь заниматься мониторингом бюджетного процесса, с тем чтобы исключить сокращение или ликвидацию программы. Однако такое случается далеко не всегда. Более того, Э. Розман пояснила, что в период ее работы в управлении бюджета Министерства внутренних дел она воочию могла наблюдать правомерность утверждения А. Вильдавски о том, что чем более влиятельную клиентелу имеет ведомство в лице различных заинтересованных групп, тем более сильной переговорной позицией в торге с АБУ оно имеет. Например, Национальный фонд парков с множеством знаменитостей в своем наблюдательном совете был очень полезен в «выколачивании» нужных бюджетных показателей из АБУ.

Еще один пример влиятельности президента и его приближенных. В 2006 году один из сотрудников Белого дома сделал презентацию в Администрации общих услуг (General Services Administration), отвечающую хозяйственное сопровождение деятельности других федеральных ведомств. Во время выступления он указал на округа конгрессменов-республиканцев, которые могут потерять свои места на очередных выборах, с тем чтобы данное ведомство направило дополнительные ассигнования в эти территории. В результате подрядчики в данных округах получили неожиданно большое количество новых

---

<sup>48</sup> The New York Times. 28.06.2006.

<sup>49</sup> The Washington Post. 02.10.2006.

контрактов, однако после того как данный факт был предан огласке, ситуация вернулась в «нормальное» русло<sup>50</sup>.

*В-третьих*, важной точкой доступа является Административно-бюджетное управление (АБУ) при президенте США, сводящее к началу февраля все проекты воедино в соответствии с «национальными» (и групповыми) приоритетами, урезая или увеличивая планируемое финансирование тех или иных ведомств по своему усмотрению. Во время этого процесса АБУ проводит слушания, на которых конгрессмены и различные заинтересованные группы пытаются отстаивать свои проекты<sup>51</sup>. Влияние на АБУ – самая заветная мечта любого бюджетного лоббиста, доступная лишь тем, кто в состоянии потратить несколько миллионов долларов на предвыборную кампанию президента. Как показывает анализ отчетной документации<sup>52</sup>, заполняемой лоббистами по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», немногие лоббисты указывают АБУ в качестве структуры, с которой осуществлялись контакты при достижении поставленных целей. По свидетельству Э. Розман, наиболее важными лицами в АБУ для заинтересованной группы являются так называемые бюджетные контролеры (budget examiners), которые рассматривают и утверждают бюджетные заявки подведомственного им федерального министерства, агентства, управления. В 1998–2004 гг. лишь 216 компаний и организаций оплатили путешествия 640 сотрудникам Белого дома, затратив, по официальным данным, на лоббирование своих интересов в органах государственной власти 1,1 млрд долл.<sup>53</sup> Показательна в этом отношении бурная лоббистская деятельность различных заинтересованных групп вокруг утверждения в сентябре 2006 года в Сенате кандидатуры Сюзан Дадли на пост руководителя Управления информации и регулятивной политики АБУ. Так, Американская федерация труда – Конгресс производственных профсоюзов, Оборонный совет по национальным ресурсам и др. выступили против ее утверждения на этом посту, указывая на ее склонность потакать интересам большого бизнеса<sup>54</sup>. Важное значение также имеет отдел информации и регуляторных дел АБУ, который проводит оценку всех

---

<sup>50</sup> *Gordon S.* Politicizing agency spending authority: lessons from a Bush-era scandal // *American political science review*. 2011. Vol. 105. № 4. P.717–734.

<sup>51</sup> *Ferejohn J.A.* Pork Barrel Politics. Stanford: Stanford University Press, 1974. P. 71.

<sup>52</sup> URL: [sopr.senate.gov](http://sopr.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>53</sup> *The Washington Post*. 01.12.2005.

<sup>54</sup> *Ibid.* 13.09.2006.

нормативно-правовых актов, выпускаемых различными ведомствами. Он служит одним из главных инструментов, с помощью которых президент США контролирует подготовку административно-правовых актов 70 федеральными ведомствами. Важно понимать, что 90% всех правовых документов имеют ведомственный, а не законодательный характер. Большинство решений принимаются не по непосредственному указанию президента, а самими сотрудниками АБУ – карьерными чиновниками, хотя и под руководством политических назначенцев. Также при принятии решений основное значение имеют соображения политического порядка, а не экономический анализ издержек и выгод от того или иного решения. Сам процесс оценки нормативно-правовых актов ведомств в АБУ довольно мало известен, что позволяет учитывать интересы заинтересованных групп, не вызывая бурю общественного негодования. Анализ 1,5 тыс. регуляторных норм, утвержденных в 2005–2011 гг., показал, что лоббизм играет очень важную роль в процессе принятия решений в АБУ. Также консенсусная позиция среди заинтересованных групп скорее ведет к изменению того или иного правила, чем острая борьба различных позиций. Ведь она может стать публичной, а чиновники не желают подставлять президента под удар. Важное значение имеют ресурсы, которыми располагает заинтересованная группа. Оценка нормативно-правовых актов в АБУ носит узкоспециальный характер и предполагает наличие серьезных экспертных ресурсов для полноценного участия в данном процессе. Преимущественным влиянием пользуются заинтересованные группы большого бизнеса, а не НКО, представляющие общественные интересы. Причем это характерно как для администрации Дж. Буша – мл., так и Б. Обамы<sup>55</sup>.

Институт вице-президента США при Р. Чейни стал одной из ключевых точек доступа к бюджетному процессу, как отметил Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью автору исследования. Эта роль основывается не только на личных договоренностях о распределении сфер ответственности в Белом доме между президентом Дж. Бушем – мл. и Р. Чейни, но и на том, что вице-президент является президентом Сената, имеет отличный доступ к законотворческому процессу и получает свою заработную плату в Конгрессе США.

---

<sup>55</sup> *Haeder S.F., Yackee S.W.* Influence and the administrative process: lobbying the U.S. President's office of management and budget // *American political science review*. 2015. Vol. 109. № 3. P. 507–522.



По свидетельству Элизабет Розман и Лин Розз, также бывшего сотрудника АБУ, в период администрации Дж. Буша – мл. бюджетный процесс на стадии выработки бюджетной заявки президента США претерпел существенные изменения.

Если в период правления У. Клинтона именно президент лично принимал окончательные решения по конкретным параметрам финансирования тех или иных программ, то Дж. Буш – мл. делегировал эти полномочия специально созданному органу – бюджетному совету (budget review board), под председательством вице-президента США Р. Чейни, членами которого также являются директор АБУ, министр финансов, советник президента по экономическим вопросам и глава аппарата Белого дома. Основная задача бюджетного совета в том, чтобы разрешать конфликтные ситуации между главами бюджетных управлений министерств и ведомств и директором АБУ в тех случаях, когда министерство не согласно с корректировкой своей заявки, предложенной АБУ. Фактически речь идет о существенной деформации бюджетного процесса США при Дж. Буше – мл., ибо по закону именно президент, и никто иной, должен стоять во главе бюджетного процесса.

Все министерства и ведомства, по свидетельству Э. Розман, со значительной долей условности, можно разделить на три группы:

1) кто всегда получает запрашиваемый объем финансирования – во времена администрации Дж. Буша – мл. к таким относились Пентагон, Министерство внутренней безопасности, НАСА;

2) кто в состоянии апеллировать решения АБУ в бюджетном совете, например, Госдепартамент США, Министерство внутренних дел, Министерство сельского хозяйства и др.;

3) кто не осмеливается оспаривать главенство АБУ – Министерство торговли, Администрация по делам малого бизнеса и пр. ввиду узкой и четко фиксированной специализации, не предполагающей масштабных инициатив.

Рассмотрим теперь ключевые точки доступа в Конгрессе.

*Во-первых*, это бюджетные комитеты Палаты представителей и Сената, утверждающие в апреле ежегодные резолюции с основными параметрами бюджета на следующий год, что является рекомендацией для работы комитетов по ассигнованиям.

*Во-вторых*, специализированные комитеты Конгресса США по различным отраслям управления (вооруженным силам, энергетике, международным делам и т.п.), в которых разрабатываются рамочные

законы, дающие *право* на расходование средств в рамках той или иной программы (authorization bills)<sup>56</sup>. Так, Н. Абдалали и Д. Уорд на основе анализа деятельности сенатского комитета по делам вооруженных сил США утверждают, что не обнаружили существенного влияния экономических групп на процесс утверждения оборонного бюджета, но при этом замечают, что, возможно, групповые интересы учтены еще на уровне заявок Министерства обороны. Напротив, Б. Рандквист полагает, что такое влияние существует, и оно выражается в том, что за последние 30 лет округа членов оборонных комитетов Конгресса США получили значительно больше военных подрядов и выплат, чем прочие. При этом на округа, где преимущественно избираются республиканцы, пришлось больше подрядов, чем на округа демократов. Роль последних была ограничена потому, что, как оказалось, демократические делегации из округов со значительной долей оборонной промышленности составляли левое крыло этой партии и при большем представительстве в оборонных комитетах могли составить конкуренцию консервативной «коалиции холодной войны» обеих партий и Министерства обороны<sup>57</sup>, что стимулировало соответствующее распределение должностей руководством обеих партий. Кроме того, Рандквист отмечает, что «штаты, которые утрачивали представительство в профильных комитетах Палаты представителей Конгресса США, теряли и оборонные контракты, но новички в оборонных комитетах не были способны организовать утверждение дополнительных контрактов. Более того, штаты, которые утрачивали старших членов профильных комитетов, теряли больше контрактов, чем штаты, лишившиеся младших членов»<sup>58</sup>.

Роль профильных комитетов в распределении бюджетных ассигнований еще более очевидна в свете следующих фактов. В период президентства демократа У. Клинтона, существенно сократившего

---

<sup>56</sup> *Johnston R.J.* Congressional Committees and Departmental Spending: the Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the US // Transactions of the Institute of British Geographers. 1979. Vol. 4. № 3. P. 383.

<sup>57</sup> *Abdalali N., Ward D.* The Senate Armed Services Committee and Defense Budget Making: The Role of Deference, Dollars and Ideology // Journal of Political and Military Sociology. 1998. Vol. 27. № 2. P. 246; *Rundquist B.* Modeling State Representation on Defense Committees in Congress, 1959–1989 // American Politics Quarterly. 1997. Vol. 25. № 1. P. 39–52.

<sup>58</sup> *Rundquist B., Lee J.H., Rhee J.* The distributive Politics of Cold War Defense Spending: Some Stat Level Evidence // The Legislative Studies Quarterly. 1996. Vol. 21. № 2. P. 275.

оборонные расходы, лишь несколько штатов смогли не только сохранить свои доли в бюджете Пентагона за 1986–1996 гг., но и существенно увеличить объем получаемых средств. Это Западная Вирджиния (49% прироста), Южная Каролина (47%) и Вирджиния (43%). Западную Вирджинию представлял сенатор Р. Бэрд, член комитетов по делам вооруженных сил и ассигнованиям; Южную Каролину – С. Тэрмонд, председатель сенатского комитета по делам вооруженных сил, и Ф. Спенс, глава комитета по национальной безопасности Палаты представителей; Вирджинию – сенаторы Ч. Робб и Дж. Уорнер, заседавшие в комитете по делам вооруженных сил. В результате, при рассмотрении распределения оборонных подрядов через сеть избирательных округов Палаты представителей в 1996 году, выяснилось, что 24 округа получили контракты общей стоимостью более 1 млрд долл., тогда как 239 из 435 – лишь 100 млн долл. и меньше<sup>59</sup>.

Аналогичная ситуация имеет место и по другим направлениям расходования бюджетных средств. Так, 10 марта 2005 г. 417 голосами против девяти Палата представителей одобрила законопроект о транспорте<sup>60</sup> на сумму 284 млрд долл., включавший более 4128 проектов, пролоббированных отдельными законодателями на сумму более 12 млрд долл. Больше всех получил республиканец из Аляски Д. Янг, глава профильного комитета по транспорту и инфраструктуре, – на один из самых малонаселенных штатов пришлось 722 млн долл. в специальных проектах<sup>61</sup>. Через три года выяснилось, что сотрудники аппарата Д. Янга, перед тем как направить законопроект на подпись президенту Дж. Бушу – мл., «подправили» билль на 10 млн долл. на строительство дороги на участке земли, принадлежащем Д. Ароноффу, который перед этим собрал для Д. Янга 40 тыс. долл. в

---

<sup>59</sup> *Hartung W.D.* The Shrinking Military Pork Barrel: The Changing Distribution of Pentagon Spending. 1986–1996 // *Changing Dynamics of U.S. Defense Spending* / ed. by Leon V. Sigal. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, Inc., 1999. P. 31–33.

<sup>60</sup> Примечательно, что в 1981 году в транспортном билле было всего 10 специальных проектов, через семь лет – 121, в 1991 году – 538 и в 1998-м – 1850 (см.: *Stern M., etc.* The Wrong Stuff. The Extraordinary Saga of Rand “Duke” Cunningham, the Most Corrupt Congressman Ever Caught. N. Y.: Public Affairs, 2007. P. 85).

<sup>61</sup> *The New York Times*. 11.03.2005; *The Washington Post*. 11.03.2005. Исключением является финансирование проектов в сфере экологии. В пику общепринятому мнению, не обнаружено существенного влияния заинтересованных групп на процесс финансирования работ по очистке загрязненных территорий (см.: *Hird J.A.* Superfund Expenditures and Cleanup Priorities: Distributive Politics or the Public Interest? // *Journal of Policy Analysis and Management*. 1990. Vol. 9. № 4. P. 455–483).

предвыборный фонд. Управление транспорта графства Ли трижды отвергали деньги, присылаемые из федерального центра на проект, который оно не запрашивало<sup>62</sup>.

Могущество так называемого медицинского лобби еще раз нашло свое подтверждение в 2007–2008 гг. когда сенатский финансовый комитет рассматривал вопрос о сокращении финансирования одной из программ Medicare на 20 млрд долл. в течение пяти лет. Американская медицинская ассоциация в союзе с Американской ассоциацией пенсионеров провели массированную пропагандистскую кампанию в СМИ, в результате чего вопрос о сокращении бюджетных ассигнований был снят с повестки дня<sup>63</sup>.

Существенная роль профильных комитетов видна на примере борьбы вокруг финансовой помощи Эфиопии, развернувшейся в подкомитете по делам Африки комитета по международным делам Палаты представителей Конгресса США в 2006 году. Эфиопская оппозиция, наняв лоббистскую фирму Brayswell & Giuliani<sup>64</sup>, смогла обусловить выделение финансовой помощи требованием к нынешнему правительству поделиться властью и включить представителей других партий в парламент<sup>65</sup>. В целом же исследование о лоббизме в системе предоставления американской финансовой помощи различным странам опровергло укоренившуюся точку зрения на подкомитет по иностранным делам комитета по ассигнованиям как на оазис, свободный от лоббизма; установлено, что наибольший объем финансовой помощи получают не самые отсталые регионы – Тропическая Африка и Южная Азия, а довольно развитые – Ирландия, Израиль и Греция, обладающие весьма сплоченными и активными этническими группами в США<sup>66</sup>.

*В-третьих*, важнейшей точкой доступа к бюджетному процессу на уровне парламента являются комитеты Конгресса США по ассигнованиям, принимающие (или чаще не принимающие) к 1 октября (начало финансового года) 13 законов, выделяющих конкретные средства в рамках дискреционной части бюджета (appropriation bills). Назна-

---

<sup>62</sup> The Washington Post. 17.04.2008.

<sup>63</sup> The New York Times. 05.12.2007.

<sup>64</sup> Г-н Джулиани был одним из претендентов на пост кандидата в президенты США от республиканской партии в 2007–2008 гг. – С.К.

<sup>65</sup> The New York Times. 04.12.2007.

<sup>66</sup> Lahiri S., Raimondos-Moller P. Lobbying by Ethnic Groups and Aid Allocation // The Economic Journal. 2000. № 110. P.62–79.

чение в комитеты по ассигнованиям традиционно осуществлялось в порядке старшинства. Иными словами, член Конгресса США с наиболее значительным стажем парламентской деятельности обычно получал назначение в эти комитеты. Однако правила были изменены Н. Гингричем в результате «республиканской революции» 1994 года. Отныне лояльность партийному руководству является критерием назначения. Чтобы выслужиться перед начальством, используются все средства. Главное – это деньги. Например, 7 января 1997 г. Р. Каннингэм был назначен в комитет Палаты представителей по ассигнованиям, несмотря на яростное сопротивление тогдашнего главы комитета Р. Ливингстона, поскольку на выборах 1996 года Каннингэм внес в общий предвыборный фонд своей партии более 1 млн долл. и проводил агитацию за 60 коллег по партии. Аналогичная ситуация имела место, когда в 2005 году Дж. Льюис получил пост главы комитета Палаты представителей по ассигнованиям через голову старшего коллеги конгрессмена от Огайо Р. Регулы, так как на выборах 2004 года вложил в партийную кассу чек на 600 тыс. долл<sup>67</sup>. Членство в комитетах по ассигнованиям рассматривается конгрессменами не только как электоральный ресурс, позволяющий оказывать услуги, повышающие объем средств в предвыборном фонде, но и просто как возможность повысить личное благосостояние. Например, член комитета по ассигнованиям Палаты представителей демократ А. Молохан учредил пять некоммерческих организаций, а затем направил на их счета 250 млн бюджетных долларов, за что угодил под расследование ФБР<sup>68</sup>. При этом установлено, что в отличие от подкомитетов по делам почты или федерального округа Колумбия, наиболее «лоббистскими» являются подкомитеты по сельскому хозяйству, энергетике и водным ресурсам, обороне, которые почти на 100% состоят из конгрессменов либо из сельскохозяйственных округов, либо из округов с крупными энергетическими или оборонными объектами<sup>69</sup>.

Конгрессмены отстаивают интересы местных элит, которые, в свою очередь, снабжают избирательные фонды своих патронов деньгами. Например, Д. Гобсон, член подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигнованиям, в 2007 году

---

<sup>67</sup> Stern M., etc. *The Wrong Stuff...* P. 79, 96–97.

<sup>68</sup> The New York Times. 08.04.2006.

<sup>69</sup> Adler S.E. *Constituency Characteristics and the “Guardian” Model of Appropriations Subcommittees, 1959–1998* // American Journal of Political Science. 2000. Vol. 44. № 1. P. 105–112.

выделил 2,4 млн долл. компании Gentry Groups of Beaver Creek, получив взамен 43 350 долл. от сотрудников компании. П. Вискловски, член того же подкомитета, санкционировал 2 млн компании «Системы XXI века», которая в лице своих работников внесла 27 тыс. долл. в его избирательный фонд. Более скупыми оказались сотрудники Hocker Aircraft corp., выделившие лишь 11 750 долл. конгрессмену Т. Тайарту за 8,3 млн на проектирование легкого самолета для ВМС США<sup>70</sup>. С. Рейес в 2008 году провел специальный проект на 4 млн долл. для компании Digital Fusion, «отстегнувшей» 18 тыс. долл. в его предвыборный фонд. Т. Акин вставил в текст законопроекта 5,4 млн долл. компании «Технологии чистой земли», руководство которой проспонсировало его предвыборную кампанию на 14 тыс. долл.<sup>71</sup> Ключевыми людьми являются не только члены этих комитетов, но и их помощники – сотрудники аппаратов. Так, Джеффри Шоки в 1999 году оставил работу в комитете по ассигнованиям ради карьеры лоббиста, где зарабатывал по 2 млн долл. в год, в 2006 году он вернулся на прежнее место работы – комитет Палаты представителей по ассигнованиям – уже в качестве заместителя директора аппарата этого самого могущественного комитета Конгресса США<sup>72</sup>. Отличился на ниве распределения федеральных ассигнований и старший республиканец сенатского комитета по ассигнованиям Тэд Кохран, объявленный «королем свининки»<sup>73</sup> 2007 года за то, что смог заполучить в свой округ 774 млн долл. в виде специальных проектов<sup>74</sup>.

*В-четвертых*, если лоббист потерпел неудачу на ранее рассмотренных стадиях, то последним шансом добиться утверждения специального проекта является согласительная комиссия Палаты представителей и Сената, вырабатывающие итоговый вариант законопроекта, в том случае если версии палат отличаются друг от друга. При этом имеет место закономерность: чем больше различий в вариантах законопроекта, принятых палатами Конгресса США, тем больше объем дискреционных полномочий согласительной комиссии и тем больше возможностей у заинтересованных групп оказать влияние на выработку окончательной редакции текста на этой стадии законотворче-

---

<sup>70</sup> The Washington Post. 06.06.2008.

<sup>71</sup> Ibid. 13.06.2008.

<sup>72</sup> The New York Times. 10.06.2006.

<sup>73</sup> «Свинина» – это жаргонное журналистское обозначение специального проекта. – С.К.

<sup>74</sup> The Washington Post. 10.12.2007.

ского процесса<sup>75</sup>. Например, в декабре 2005 года при рассмотрении ассигнований на 2006 финансовый год по программе Medicaid Белым домом была поставлена задача сократить ее финансирование: в сенатской версии законопроекта, под нажимом умеренных республиканцев, 10 млрд долл. вычитались из доходов медицинских учреждений, тогда как в варианте Палаты представителей предлагалось на 16 млрд долл. сократить выплаты физическим лицам. В итоге Американская медицинская ассоциация на заседании согласительной комиссии добилась утверждения текста Палаты представителей<sup>76</sup>.

В ноябре 2006 года демократы получили контроль над обеими палатами Конгресса США под флагом борьбы с коррупцией, символом которой стали специальные проекты, бóльшая часть которых появляется в финансовых законопроектах на стадии согласительной комиссии. Однако, видимо, позабыв о предвыборных обещаниях, новый глава комитета Палаты представителей по ассигнованиям Д. Обей объявил, что намерен внести пакет специальных проектов своих коллег по Палате как раз на заседании согласительной комиссии<sup>77</sup>.

Поразительный случай «работы» согласительной комиссии Палаты представителей и Сената над финансовыми законопроектами имел место летом 2007 года, когда законопроект о гидротехнических работах (постройка мостов, плотин, дамб и пр.) в сенатской версии составил 14 млрд долл., в варианте Палаты представителей – 15 млрд долл., а члены комиссии «досогласовывали» его до 20 млрд долл.<sup>78</sup>.

В целом же в соотношении влияния палат Конгресса США на стадии согласительной комиссии имеется следующая закономерность: во внесении поправок представители Сената побеждают чаще переговорщиков Палаты представителей, поскольку вторые вынуждены занимать оборонительную позицию, чтобы защитить уже сложившуюся консолидированную версию законопроекта. И, наоборот, когда билль инициирован в Сенате, что бывает значительно реже, то на стадии согласительной комиссии преимущество имеют переговорщики Палаты представителей<sup>79</sup>. При этом наблюдателями отмечает-

---

<sup>75</sup> *Truman D. Governmental Process*. N. Y.: Alfred Knopf, 1968. P. 377–380.

<sup>76</sup> *The Washington Post*. 27.12.2005

<sup>77</sup> *Ibid.* 13.06.2007.

<sup>78</sup> *Ibid.* 02.08.2007.

<sup>79</sup> *Strom G.S., Rundquist B.S. A Revised Theory of Winning in House-Senate Conferences // The American Political Science Review*. 1977. Vol. 71. № 2. P. 448–453.

ся<sup>80</sup>, что именно на этой стадии рассмотрения финансового законопроекта в нем появляется большое количество специальных проектов. Согласительные комиссии тем более удобны для этих целей, что в отличие от стенографируемых заседаний комитетов, их работа совершенно не публична, закрыта от глаз постороннего наблюдателя. Вместе с тем следует констатировать снижение важности этой точки доступа при попытке задействовать такую форму бюджетного лоббизма, как специальный проект. По поправкам 2007 года к закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности» внесение специальных проектов на стадии рассмотрения законопроекта в согласительной комиссии запрещается, только проекты, утвержденные Палатой представителей и Сенатом на пленарных заседаниях, могут присутствовать в билле.

*В-пятых*, небезынтересной точкой доступа к бюджетному процессу могут быть партийные клубы конгрессменов, предоставляющие возможность всем желающим пообщаться за ланчем с членами Палаты представителей и сенаторами за определенную плату. Например, в созданном по образцу «Комитета демократических лидеров» «Республиканском партнерстве главной улицы» (Republican Main Street Partnership), заплатив 15 тыс. долл. можно дважды отобедать с конгрессменом, а за 25 тыс. долл. – трижды<sup>81</sup>.

*В-шестых*, важным ключом к государственной казне являются партийные лидеры. Т. ДеЛэй инициировал K Street Project<sup>82</sup>, который настойчиво предлагал проверенных республиканцев в качестве глав вашингтонских представительств корпораций и бизнес-ассоциаций<sup>83</sup>. Таким образом, республиканцы стремились контролировать доступ лоббистов к процессу принятия решений, не отдавая столь важное

---

<sup>80</sup> The Washington Post. 23.05.2005; The New York Times. 06.07.2005.

<sup>81</sup> The New York Times. 30.04.2006. URL: [www.dlc.com](http://www.dlc.com), [www.republicanmainstreetpartnership.com](http://www.republicanmainstreetpartnership.com) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>82</sup> URL: [www.kstreetproject.com](http://www.kstreetproject.com) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>83</sup> В штате Миссури партийная организация республиканцев – это «семейный бизнес»: сын Р. Бланта, Мэтт, является губернатором штата, а младший сын Эндрю – ведущим лоббистом, клиенты которого перечисляют средства в предвыборные фонды отца и старшего брата. Более того, он женат на «лоббистке» компании Philip Morris, которая является одним из важнейших клиентов его фирмы. Это весьма распространенная практика, когда один супруг работает в государственном учреждении, а другой/ая представляет интересы компаний, лоббирующих принятие тех или иных решений в этом самом учреждении (см.: The Washington Post. 03.10.2005).



дело на откуп личным взаимоотношениям законодателей и лоббистов. Преемник Т. ДеЛэя на посту партийного кнута с 2003 года<sup>84</sup> Р. Блант имел не менее тесные связи с вашингтонскими лоббистами, которых он привлекал к подсчету голосов, к переговорам по поправкам к законопроектам и т.д. Немногим отличается и лидер нового демократического большинства в Палате представителей С. Хойер от штата Мэриленд, который поспособствовал выделению 2 млн долл. для дочерней структуры компании ManTech International, сотрудники которой во время избирательной компании 2006 года внесли в избирательный фонд конгрессмена более 12 тыс. долл.<sup>85</sup> На 2009 фин. год спикер Палаты представителей Конгресса США Н. Пелоси запросила 12 млн долл. в специальных проектах<sup>86</sup>. Партийные бонзы важны не только в качестве самостоятельной точки доступа к бюджетному процессу, обращаясь к которым с большей вероятностью можно получить финансирование своих нужд, но и как регулирующее звено. Ведь именно с них начинается процесс утверждения такой формы реализации бюджетного лоббизма, как специальный проект<sup>87</sup>.

*В-седьмых*, кокусы по-прежнему остаются очень удобной точкой доступа для решения нужных вопросов. Подрядчики из сферы высоких технологий работают с интернет-кокусом, производители сладостей – с «сахарным» кокусом. Порядка 189 членов Конгресса принадлежат к дюжине кокусов. Абсолютным чемпионом 2006 года являлся член Палаты представителей демократ М. Макинтайр, состоящий в 98 кокусах. Например, члены кокуса искусств летом этого года подверглись лоббированию со стороны С. Кинга, требовавшего обеспечить государственное финансирование ряда представлений<sup>88</sup>.

В заключение отметим, что зачастую исходной точкой доступа является конгрессмен или сенатор, именно к нему зачастую обращаются заинтересованные группы в попытках получить финансирование своих нужд. Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью автору исследования выде-

---

<sup>84</sup> Т. ДеЛэй лишился этого поста в сентябре 2005 года в связи с судебным обвинением в незаконном финансировании выборов в Техасе, по обвинению прокурора-демократа, известного по расследованиям громких коррупционных дел представителей обеих партий.

<sup>85</sup> The Washington Post. 10.12.2007.

<sup>86</sup> The New York Times. 27.06.2008.

<sup>87</sup> Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 188.

<sup>88</sup> The Washington Post. 17.07.2006.

лил критерии того, как решается вопрос о поддержке или игнорировании запроса той или иной заинтересованной группы: 1) вероятность одобрения проекта коллегами по подкомитету и 2) соответствие запроса на финансирование фискальным приоритетам конгрессмена.

Вышерассмотренные точки доступа можно подразделить на те, которые обеспечивают возможность влиять на органы исполнительной или законодательной власти. Отмечается, что первые, несмотря на значительное количество встроенных лоббистов в лице местных элит, гораздо чаще, чем вторые, служат проводниками общественных интересов. Вместе с тем Конгресс США, несмотря на свой порядок формирования по мажоритарному принципу, способствующий расцвету бюджетного лоббизма, порой блокирует продвижение инициатив различных заинтересованных групп<sup>89</sup>. Данное наблюдение идет вразрез с бытующим в литературе представлением о сугубо локальных мотивациях поведения конгрессменов. Действительно, в странах с пропорциональной избирательной системой и сильными партийными структурами роль лоббизма в политической системе довольно скромна и носит сугубо элитистский характер. Мажоритарный же порядок формирования парламента приводит к локализации политики, зависимости депутата не от партийной верхушки, как в пропорциональных системах, а от местных элит. В США все это усугубляется крайне коротким электоральным циклом в Палате представителей. Вместе с тем американские парламентарии порой способны подняться над узкогрупповыми интересами и поставить общественное благо во главу угла.

## **2.2. Формы реализации бюджетного лоббизма**

Результаты бюджетного лоббизма могут проявляться в нескольких организационных формах. Первой можно назвать учреждение внебюджетного фонда, такого как, например, Федеральный фонд строительства шоссейных дорог. Это наиболее желаемая и труднодостижимая цель любого бюджетного лоббиста, ибо создание подобной

---

<sup>89</sup> *Quirk P.J., Nesmith B.F.* Who Serves Special Interests? The President, Congress, and Interest Groups // *The Interest Groups Connection: Electioneering, Lobbying and Policymaking in Washington* / ed. by P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox. 2<sup>nd</sup> ed. Washington D.C.: CQ Press, 2005. P. 312–313.

структуры, финансируемой только за счет специального целевого налога, позволяет направить себе и/или своему клиенту в карман десятки миллиардов долларов, не подлежащих ежегодному утверждению комитетами Конгресса, где эти средства могут быть оспорены другими заинтересованными лицами. В Конгрессе США бюджетные средства утверждаются в рамках категории обязательных расходов (mandatory spending) раз в несколько лет, и дискреционного финансирования (discretionary spending) – ежегодно. Средства же внебюджетного фонда расходуются вне рамок традиционного ежегодного бюджетного процесса<sup>90</sup> по формуле, утвержденной специальным федеральным законом. Так, отменную 44-миллиардную «кормушку» в 1996 году создали себе телефонные компании под названием «Фонд всеобщих услуг», пополняемый за счет специального «телефонного налога». Цель данного внебюджетного фонда выглядит вполне благовидно – максимальный охват телефонной связью сельских районов страны. Каждый раз, когда компания получает нового клиента в сельской местности, она получает субсидию из этого внебюджетного фонда. Естественно, что в условиях олигополии 75% субсидий получают 10 крупнейших провайдеров. Попытки федеральной комиссии по коммуникациям в 2002 и 2004 гг. ограничить субсидирование телефонных компаний были блокированы сенатором Байроном Дорганом, который получил 23 тыс. долл. в свой избирательный фонд от одного из крупнейших бенефициаров этого внебюджетного фонда «Вестерт уайрелесс корп.»<sup>91</sup> Другой пример из этого ряда. В августе 2002 года для улучшения электоральных перспектив республиканца Джона Тана (Thune) на выборах в Сенат от штата Южная Дакота Белый дом и Министерство сельского хозяйства учредили специальный внебюджетный фонд помощи фермерам штата – «Программа компенсации потерь крупного рогатого скота»<sup>92</sup>. Более сложная комбинация была разыграна в 2005 году. Компании с вредным асбестовым производством несли большие убытки от выплат по искам о возмещении вреда здоровью от своих бывших работников. Для реше-

---

<sup>90</sup> Основные стадии бюджетного процесса США: бюджетные заявки министерств и ведомств → Административно-бюджетное управление президента → комитеты Палаты представителей и Сената Конгресса США по бюджету → комитеты Палаты представителей и Сената по ассигнованиям → министерства и ведомства → Главное контрольно-финансовое управление Конгресса США.

<sup>91</sup> The Washington Post. 22.07.2007.

<sup>92</sup> Ibid. 18.07.2006.

ния этой проблемы был разработан проект закона о внебюджетном фонде, по которому подобные иски изымаются из судебной системы и передаются на рассмотрение в Министерство труда США для выплаты фиксированных компенсаций из данного фонда. Асбестовые и страховые компании осуществляют пополнение средств фонда из расчета, что только 23% всех пострадавших обратятся за компенсациями. Неизбежный дефицит предполагается покрывать за счет федерального бюджета США<sup>93</sup>.

Вторая форма реализации бюджетного лоббизма – создание программы адресной помощи, которая относится к типу обязательных расходов, осуществляемых автоматически по строго фиксированным правилам, например, программы поддержания цен на сельскохозяйственную продукцию. Одно из важнейших следствий бюджетного лоббизма: уменьшение доли дискреционных ассигнований в федеральном бюджете США (до 1/3), поскольку каждая группа в период усиления своего влияния стремится перевести лоббируемые ассигнования в категорию обязательных расходов (*mandatory spending*), не подлежащих ежегодному утверждению; отсюда и трудности с регулированием бюджетного дефицита<sup>94</sup>. Отмечается, что так называемый «программный бюджетный лоббизм» (*programmatic pork*) все в большей степени оттеняет «локализованный бюджетный лоббизм» (*allocative pork*) – о котором речь ниже. При этом, безусловно, распределение средств в рамках федеральных программ осуществляется в основном на принципах эффективности и соответствия общественным интересам, так, по подсчетам Дж. Хирда, 80% проектов инженерных войск США финансируются эффективно и порядка 20% – результат лоббистской деятельности заинтересованных групп<sup>95</sup>.

Третья форма бюджетного лоббизма – выделение гранта, скажем, от федерального правительства штатному, а от него – местному, или гранта на исследования какому-либо крупному университету<sup>96</sup>. Представители региональных и местных органов власти, а также университетов составляют значительную часть корпуса вашингтонских

---

<sup>93</sup> *The Waste Basket: A Weekly Bulletin on Government Waste*. 15.07.2005.

<sup>94</sup> *Rubin I.S. The Politics of Public Budgeting*. N. J.: Chatham House Publishing, Inc., 1990. P. 19–20, 128–129.

<sup>95</sup> *Hird J.A. The Political Economy of the Pork: Project Selection at the U S Army Corps of Engineers // The American Political Science Review*. 1991. Vol. 85. № 2. P. 447.

<sup>96</sup> *Savage J.D. Funding Science in America: Congress, Universities, and the Politics of the Academic Pork Barrel*. N. Y., 2000.

лоббистов<sup>97</sup>, многие из этих организаций имеют постоянные представительства в федеральном округе Колумбия и, как показывает анализ регистрационных форм и полугодовых отчетов лоббистов<sup>98</sup>, регулярно нанимают лоббистские фирмы для преследования своих интересов. Весьма влиятельная среди заинтересованных групп Национальная лига городов в 2005 году добилась отмены предложения Дж. Буша о ликвидации программы единовременных субсидий на развитие местных общин, а в марте 2006 года она инициировала коллективное письмо 53 сенаторов и 177 членов Палаты представителей руководителям бюджетных комитетов палат Конгресса США против предполагаемого сокращения этой программы на 25%<sup>99</sup>.

Четвертая форма реализации бюджетного лоббизма – государственные займы и кредитные поручительства; первые обильно выдаются сельскому хозяйству, строительным предприятиям, малому бизнесу и экспортерам через Экспортно-импортный банк для продвижения американского экспорта; любопытно, что две трети займов этого банка выдаются семи самым крупным экспортерам Америки. Государственными займами не брезговали такие компании, как Boeing, Chrysler, Lockheed Martin. Предприятие добивается получения кредитного поручительства тогда, когда оно не способно привлечь средства на фондовом или финансовом рынке под приемлемую процентную ставку, получение же правительственной гарантии кредита фактически ликвидирует риски и приводит к снижению процентной ставки по получаемому кредиту. В международных торговых конфликтах это всегда расценивается как форма скрытого субсидирования. Кредитное поручительство – одна из самых распространенных форм бюджетного лоббизма, поскольку налагает не слишком обременительные обязательства на бюджет, которые к тому же невозможно просчитать, и пользуется громадным спросом в бизнес-среде; эта форма легко достижима и наиболее демократична, поэтому чаще всего используется новичками на Капитолийском холме, пока еще не способными протащить программу целевой помощи или выделение гранта. В период деятельности Конгресса 101-го созыва (1989–1990 гг.) функционировало 169 электорально значимых программ, по которым было принято 82 211 решений о выдаче грантов, займов, поручительств, причем 68% из них пришлось на две программы Управле-

---

<sup>97</sup> Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976. С. 127.

<sup>98</sup> URL: [sopr.senate.gov](http://sopr.senate.gov) (дата обращения: 16.09.2016).

<sup>99</sup> The New York Times. 13.03.2006; The Washington Post. 31.05.2006.

ния по делам малого бизнеса – программу кредитов малому бизнесу и программу государственных гарантий по облигациям частных компаний<sup>100</sup>. Последний пример выделения кредитного поручительства, который стал достоянием общественности, имел место в 2007 году, когда сенатор от Нью-Мексико П. Доминичи с подачи Института ядерной энергии (такое благовидное название имеет ассоциация предприятий ядерной энергетики) вставил в федеральный бюджет строку о 38,5-миллиардном поручительстве для членов ассоциации<sup>101</sup>.

Пятая форма бюджетного лоббизма – программы государственного страхования, например, страхование урожая сельскохозяйственных культур. Под нажимом аграрного лобби – Национального союза фермеров – в 2000 году Конгресс США принял закон о снижении сельскохозяйственных рисков, санкционирующий использование 8 млрд долл. на содействие фермерам в приобретении полисов страхования урожая для снижения непосредственных государственных расходов на эти цели, т.е. на замещение чрезвычайных дополнительных ассигнований соответствующей программой. Однако вскоре под нажимом ненасытных фермеров были выделены дополнительные чрезвычайные ассигнования сначала на 1,8 млрд долл., а затем еще на 6 млрд долл. В результате фермеры по поводу одной и той же «катастрофы» трижды получают средства: по программам государственного страхования, по программам частных страховых компаний, выплаты по которым на 60% состоят из средств федерального бюджета, и до 80 тыс. долл. по дополнительным ассигнованиям, в случае если 35% урожая пострадали от природной стихии. С 2000 года эта сумма составила 24 млрд долл.<sup>102</sup> В 2001 году Л. Комбест, глава комитета Палаты представителей по сельскому хозяйству, провел закон, по которому все фермеры получают компенсации в период низких цен на зерновые независимо от того, занимаются они выращиванием этих культур или нет. Размер этих субсидий – 50 млрд долл. в течение пяти лет<sup>103</sup>.

В 2007–2008 гг. разразилась очередная баталия, когда пришло время переутверждать программу страхования сельского хозяйства. В соответствии со взятыми на Дохийском раунде Всемирной торго-

---

<sup>100</sup> *Bickers K.N., Stein R.M.* The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel // *The American Journal of Political Science*. 1996. Vol. 40. № 4. P. 1313.

<sup>101</sup> *The Washington Post*. 18.12.2007.

<sup>102</sup> *Ibid.* 15.10.2006.

<sup>103</sup> *Ibid.* 22.12.2006.

вой организации обязательствами администрация США внесла в Конгресс США новую программу, в которой субсидии предлагалось сократить. И первоначально глава профильного комитета Палаты представителей Д. Петерсон внес предложение о снижении объема выплат на 2%. Однако после яростного сопротивления фермерского лобби даже эти робкие попытки реформирования были отвергнуты и 19 июня 2007 г. комитет по сельскому хозяйству единогласно принял законопроект на следующую пятилетку, фиксирующий статус-кво<sup>104</sup>. Более того, г-н Петерсон даже предложил вынести на дальнейшее рассмотрение два варианта законопроекта: в одном субсидии сохраняются на нынешнем уровне, во втором увеличиваются (под нажимом фермерского лобби)<sup>105</sup>. В результате на рассмотрении Палаты представителей оказался вариант, увеличивавший выплаты на 80 млрд долл. в качестве рамочной цифры, недаром 470 организаций лоббировали парламент по этому вопросу<sup>106</sup>. 27 июля 2007 г. Палата представителей утвердила «старый новый» законопроект о фермерских субсидиях: 231 конгрессмен проголосовал «за», 191 – «против». Партийное голосование довольно редкая вещь при рассмотрении законопроектов распределительного характера (вспомним концепцию Т. Лоуи, о которой речь шла в первой главе). Не поддержали билль в основном представители республиканской партии, с подачи Торговой палаты США и «Круглого стола бизнеса» – крупнейших объединений, выражающих интересы большого бизнеса США, который заинтересован в развитии Дохийского раунда переговоров<sup>107</sup>. 16 ноября большой бизнес одержал временную победу – в сенатскую версию законопроекта были внесены ограничения на размер субсидий, предлагавшиеся Дж. Бушем – мл. В результате законопроект о 286-миллиардных субсидиях фермерам не был утвержден в Сенате США<sup>108</sup>. Однако через месяц ограничения благополучно исчезли из текста билля, и 79 против 14 голосов сенаторов законопроект был одобрен<sup>109</sup>. Только 15 мая 2008 г. после масштабной лоббистской кампании не только традиционных фермерских объединений, но и общественных организаций, борющихся с голодом (что дало позитивное освещение в либеральной прессе), а также компаний, вырабатываю-

---

<sup>104</sup> The Washington Post. 20.06.2007.

<sup>105</sup> Ibid. 07.07.2007.

<sup>106</sup> Ibid. 14.07.2007.

<sup>107</sup> Ibid. 28.07.2007.

<sup>108</sup> Ibid. 17.11.2007.

<sup>109</sup> Ibid. 15.12.2007.

щих топливо из сельскохозяйственного сырья, итоговая версия билля о субсидиях, согласованная в специальной комиссии Палаты представителей и Сената Конгресса США, была одобрена конгрессменами<sup>110</sup>. 21 мая 2008 г. в тот же день, когда Дж. Буш – мл. наложил вето на 290-миллиардный билль, оно было преодолено Конгрессом США. За период президентства Дж. Буша его вето было преодолено дважды – по закону о водных проектах<sup>111</sup> и страхованию фермеров – классические примеры распределительной политики. Так, организованная коалиция фермеров, борцов с голодом и поборников новых видов топлива одержала победу над большим бизнесом, вовлеченным в Дохийский раунд переговоров и ратовавшим за снижение уровня субсидирования сельского хозяйства Америки.

Шестая форма бюджетного лоббизма – специальный проект, статья в бюджетном законопроекте или докладе профильного комитета по нему<sup>112</sup>, закрепляющая строго фиксированную сумму на финансирование конкретного проекта в избирательном округе заинтересованного конгрессмена. Следует подчеркнуть, что фразеология специального проекта, которая используется в финансовых законопроектах, довольно изысканна и стыдлива. Считается неэтичным просто написать, что такая-то сумма выделяется такой-то организации. Выделяются очень специфические квалифицирующие признаки организации, имеющей право на выполнение тех или иных работ, с тем чтобы средства из бюджета могла получить именно та структура, которая стоит за данным специальным проектом. Например, если речь идет о государственном подряде, то в строке, санкционирующей выделение средств, детально описываются технические характеристики работ, которым соответствует конкретная фирма<sup>113</sup>. Элизабет Розман, директор департамента по отношениям с правительством корпорации Honeywell и в прошлом заместитель директора АБУ по отношениям с Конгрессом, отметила в интервью автору исследования, что эта форма наиболее легко достижима из всего арсенала форм бюджетного лоббизма; все предыдущие формы предполагают активные лоббистские усилия в течение нескольких лет от начала процесса до получения средств из казны на банковские счета компании. Считает-

---

<sup>110</sup> The Washington Post. 15.05.2008.

<sup>111</sup> Ibid. 21.05.2008.

<sup>112</sup> 90% специальных проектов содержатся в тексте докладов профильных комитетов, но отсутствуют в тексте самих законов. Тем не менее федеральные ведомства считают их частью законов обязательных к исполнению. – С.К.

<sup>113</sup> Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 112.



ся, что такие проекты составляют небольшую долю в федеральном бюджете<sup>114</sup>. Но при этом не учитывается тот факт, что многие заинтересованные группы добиваются учета своих интересов еще на уровне бюджетных отделов федеральных ведомств и Административно-бюджетного управления при президенте США, и поэтому не нуждаются в активном использовании конгрессменов. Так, результаты глубинных интервью с членами комитетов по ассигнованиям и их помощниками показывают, что количество специальных проектов в принимаемых законах до начала 1980-х годов было ничтожно, и все проекты реализовывались напрямую через федеральные ведомства. Но со времен жесткого конфликта между президентом-республиканцем Р. Рейганом и демократическим Конгрессом число таких проектов резко возросло, поскольку только в законодательной форме конгрессмен мог обеспечить попадание денег адресату через громоздкую и запутанную систему федеральных ведомств. С тех пор взаимное доверие исполнительной и законодательной власти в США так и не было восстановлено<sup>115</sup>. Это обстоятельство объясняет безудержный рост количества специальных проектов. Только в период с 1997 по 2004 год, по данным фонда «Наследие», их число в бюджетных законах увеличилось с 2 до 10 тыс., причем постепенно был создан настоящий рынок бюджетных проектов, на котором «они продаются и покупаются как бушели<sup>116</sup> пшеницы»<sup>117</sup>. В 2006 фин. году, по данным Исследовательской службы Конгресса США, он утвердил 13 тыс. специальных проектов на 67 млрд долл., что составило 2,4% от федерального бюджета в 2,75 трлн долл.<sup>118</sup> В 2008 же фин. году их количество снизилось до 11 700, а общая стоимость – до 16,9 млрд долл.<sup>119</sup>, что связано с резко негативным общественным мнением и решением демократического большинства ограничить это явление, во многом за счет партии меньшинства. Если до 2006 года пресса была заполнена жалобами демократов на то, что республиканцы оттесняют их от

---

<sup>114</sup> *Cranford J.* Budgeting for America. 2<sup>nd</sup> ed. Washington: Congressional Quarterly, Inc., 1989. P.163.

<sup>115</sup> *Andres G.J.* Pork Barrel Spending. On the Wane? // *Political Science and Politics*. 1995. Vol. 28. № 2. P. 207–211; *White J.* Making Connections to the Appropriations Process // *The Interest Groups Connection: Electioneering, Lobbying and Policymaking in Washington* / ed. by P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox. 2<sup>nd</sup> ed. Washington D.C.: CQ Press, 2005. P. 183.

<sup>116</sup> Бушель – 36,3 литра.

<sup>117</sup> URL: [www.heritage.org](http://www.heritage.org) (дата обращения: 11.11.2016).

<sup>118</sup> *The New York Times*. 28.05.2006.

<sup>119</sup> *Ibid.* 22.01.2008.

раздела бюджетного пирога, то с победой демократов на выборах в ноябре 2006 года 60% всех специальных проектов получают конгрессмены новой партии большинства<sup>120</sup>. В 2008 году наиболее громким уголовным делом ФБР, связанным со специальными проектами, стало дело против Тэда Стивенса, бывшего старейшим членом Сената от Великой старой партии. Г-н Стивенс выделил 30 млн долл. на создание Совета Аляски по продаже рыбы, главой которого стал его сын Бен Стивенс<sup>121</sup>. Другой пример из этого ряда: сенатор Р. Уикер провел специальный проект в проекте бюджета на 2007 фин. год в размере 6 млн долл. компании «Аурора флайт сайенс», которая является одним из самых щедрых доноров его избирательного фонда<sup>122</sup>. Э. Розман отметила, что Коалиция за исследование космоса, в которую входят компании Lockheed Martin, Honeywell и др., в бюджете на 2008 фин. год обеспечила принятие так называемой поправки Микульски–Хатчинсон, финансирующей специальный проект членов коалиции.

Интересно отметить, что путь от утверждения специального проекта до получения средств на счет бенефициария довольно часто в мире бюджетного лоббизма оказывается, как ни странно, довольно тернистым. Санкционирование специального проекта Конгрессом и подписание соответствующего закона президентом вовсе не гарантирует поступление бюджетных средств на счета той или иной заинтересованной группы. Особенно если продукция, когда речь идет о госзакупках, не соответствует нуждам федерального ведомства. Так, в 1993 году компания Audre получила специальный проект на 14 млн долл. на поставку программного обеспечения обработки визуальной информации для Пентагона. Однако г-н Карпович, глава отдела закупок программных продуктов Пентагона, отказался выполнять предписание Конгресса, поскольку Министерство обороны не нуждалось в данном продукте. Для того чтобы помочь Пентагону принять решение о закупке своей продукции, компания Audre направила в предвыборные фонды г-на Льюиса, главы комитета Палаты представителей по ассигнованиям, 9 тыс. долл., г-на Уилсона – 6 тыс. долл., г-на Каннингэма 4 тыс. долл., которые были членами того же комитета, не был забыт и г-н Хантер, глава подкомитета по закупкам комитета Палаты представителей по делам вооруженных сил. Они направили письма в Пентагон, и в результате с горем пополам контракт на закупку продукции фирмы Audre на 1,2 млн долл. был все-таки заклю-

---

<sup>120</sup> The Washington Post. 30.08.2007.

<sup>121</sup> Ibid. 30.10.2007.

<sup>122</sup> Ibid. 16.01.2008.

чен. Хотя по специальному проекту в законе о бюджете Пентагона эта фирма имела право на получение заказа до 20 млн долл. Проблема в том, что провалить закупки продукции низкого качества даже при наличии могущественных покровителей довольно сложно. Поэтому лоббист компании Audre г-н Уилкес решил создать свою собственную фирму ADCS, для которой купил лицензию на программу цифровой обработки визуальной информации VPMax, которая в рейтингах Пентагона считалась лучшей на рынке аналогичных программных продуктов. С 1996 по 2004 год г-н Уилкес направил в предвыборный фонд члена подкомитета по делам вооруженных сил комитета по ассигнованиям Р. Каннингэма 80 тыс. долл. и 2,5 млн в виде взяток (за что оба угодили впоследствии в федеральную тюрьму). Но поскольку программа была более высокого качества, чем программа фирмы Audre, то Пентагон более охотно осуществлял ее закупки<sup>123</sup>.

И, наконец, седьмая форма получения средств из бюджета – контракт на оказание услуг органам государственной власти. Казалось бы, какую роль лоббизм может играть в сфере, подлежащей строгому регулированию законодательством о государственных закупках? Ответ – регулирование не является столь уж строгим. Например, в 2003 году вне предписанных законом конкурсных процедур один крупный федеральный подрядчик с доходом более 2 млрд долл. Booz Allen Hamilton получил контракт на обработку разведанных на 2 млн долл. у Министерства внутренней безопасности США. Через два года сумма контракта возросла до 73 млн долл. В ответ на предписание ГКФУ Конгресса США провести требуемый законодательством тендер Министерство внутренней безопасности разделило работу, ранее выполнявшуюся фирмой Booz Allen Hamilton на пять контрактов и провело конкурс, в результате которого все пять контрактов снова выиграла та же компания<sup>124</sup>. Но особенно изысканную форму принял 45-миллионный внеконкурсный контракт подрядчика ЦРУ и АНБ «Современные технологии», который был создан главой подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигнованиям Дж. Марта в качестве благотворительной организации, с тем чтобы не только получить вне тендера федеральный контракт, но и не платить с него налоги<sup>125</sup>. Сотрудники правительственного подрядчика не остались в долгу и заплатили в предвыборный фонд отца-основателя 132 тыс. долл. за период своего существования. В це-

---

<sup>123</sup> Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 114–126.

<sup>124</sup> The Washington Post. 28.07.2007.

<sup>125</sup> Ibid. 01.10.2007.

лом же стараниями г-на Марта и его коллег по законодательному органу данная «благотворительная» организация имеет ежегодный доход порядка 250 млн долл. В 2007 году подразделение «Современных технологий» «Содружество исследований» выплачивало «заработную плату» гражданскому служащему ВВС США Ч. Ричарсу в размере 13 400 долл. в месяц в период, когда он ожидал своего утверждения в Белом доме<sup>126</sup>. Не удивительно, если в скором времени эта компания станет и подрядчиком ВВС США. Другие силовые ведомства также не отличаются строгой бюджетной дисциплиной. Например, в 2006 году Д. Херраиз, глава бюро содействия правосудию Министерства юстиции США санкционировал выделение вне конкурса 296 тыс. долл. управлению судебного правосудия штата Огайо, директором которого он являлся в 2004 году. Еще более тесные узы связывали госпожу К. Дэйли, заместителя директора программы Барнса Министерства юстиции США и реципиента средств по программе Барнса г-на Дж. Пэско, главу братства «Полицейский порядок» штата Огайо. Супруга выделила мужу 603 тыс. долл.<sup>127</sup>

Кроме того, Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью автору исследования отметил, что конгрессмен может позвонить тому или иному руководителю ведомства или направить письмо с поддержкой выделения средств какой-либо компании, однако важность этого фактора в процессе принятия решений зависит сугубо от степени близости личных отношений отдельно взятого конгрессмена с отдельно взятым бюрократам.

Данная практика постепенно из девиантной трансформируется в нормативную. Так, с 2000 года стоимость работ, выполненных для федерального правительства без соответствующих тендеров, увеличилась в три раза и достигла 207 млрд долл. в 2007 году. По мнению главного исследователя общественной организации «Налогоплательщики за здравый смысл» К. Эшдауна «правительственные чиновники манкируют законодательством о государственных закупках с целью ускорить процесс для “своих” подрядчиков»<sup>128</sup>. При этом, естественно, малый бизнес играет второстепенную роль в качестве подрядчика федерального правительства – лишь 22% контрактов на сумму в 83,2 млрд долл. были выполнены предприятиями малого бизнеса<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> The Washington Post. 02.11.2007.

<sup>127</sup> Ibid. 19.06.2008.

<sup>128</sup> Ibid. 22.08.2007.

<sup>129</sup> Ibid. 23.10.2008.

Вольное обращение с законодательством о закупках порождает массу жалоб обделенных казенным долларом компаний. Только в 2007 году ГКФУ Конгресса США получило 1318 жалоб на нарушения правил заключения государственных контрактов – на 48 больше, чем в 2006, и на 234 больше, чем в 2001 году. В 30% случаев были сделаны предписания провести повторные тендеры. К примеру, в 2007 году Worldwide services и Congtingency management group заявили жалобу на выделение контракта Пентагона на снабжение войск в Ираке и Афганистане трем своим соперникам. Согласно предписанию ГКФУ Конгресса США Пентагон повторно провел конкурс и повторно заключил контракты с теми же компаниями. Событием 2008 года стала нешуточная война, разгоревшаяся между Boeing и ее конкурентом Northrop Grumman за 35-миллиардный контракт на постройку танкеров переаправки самолетов в воздухе. Первоначально подряд выиграла корпорация Northrop Grumman, после чего Boeing подал жалобу в ГКФУ, аргументируя ее тем, что закупочное подразделение ВВС США изменило технические требования к проекту после подачи заявки Boeing, проинформировав, однако, об изменениях Northrop Grumman<sup>130</sup>. Естественно, что ГКФУ Конгресса США поддержало жалобу Boeing в своем решении 18 июня 2008 г. Этому предшествовала многомиллионная пиар-компания Boeing в национальной прессе, и особенно в округах членов Конгресса США, где расположены заводы корпорации<sup>131</sup>. Э. Розман, директор департамента по отношениям с правительством корпорации Honeywell и в прошлом заместитель директора АБУ по отношениям с Конгрессом, отметила в интервью автору исследования, что поскольку представляемая ею компания является субподрядчиком Boeing, она также участвовала в данной кампании.

Одним из факторов снижения бюджетной дисциплины в период администрации Дж. Буша – мл. является сокращение возможностей для контроля расходования средств. Например, в то время как бюджет Пентагона с 2001 по 2007 фин. год вырос более чем на 50%, а именно с 400 млрд до 600 млрд долл., количество аудиторов в управлении главного контролера Пентагона сократилось с 180 до 150. Кроме того, количество внутренних жалоб сотрудников Министерства обороны США за последние 10 лет увеличилось на 68%, с 315 до 528, тогда как количество сотрудников главного контролера, разбирающих эти бумаги, сократилось с 22 до 19. По 18% жалоб были при-

---

<sup>130</sup> The Washington Post. 23.08.2008.

<sup>131</sup> The New York Times. 19.06.2008.

няты меры административного свойства в виде увольнения с работы, понижения в должности и чине, возмещения денежных средств в государственную казну<sup>132</sup>.

Таким образом, каждая заинтересованная группа может выбрать форму бюджетного лоббизма, которую в состоянии освоить. Самые могущественные и сплоченные корпорации предпочитают внебюджетный фонд и программу адресной помощи. Высокоорганизованные группы, такие как представители аграрного лобби, инициируют программы государственного страхования. Компании, действующие в одиночку, используют государственные кредиты, поручительства и специальные проекты. Штатные, местные органы власти, образовательные и научные учреждения стараются получить федеральный грант или все тот же специальный проект.

### **2.3. Методы лоббирования и PR в бюджетном процессе**

Перечень методов лоббирования представлен в таблице 2.1. Анализ процесса распределения федеральных ассигнований показывает, что за исключением приемов судебного лоббизма и подготовки текстов законопроектов, указанные методы используются и в бюджетном процессе США.

Т а б л и ц а 2.1 – Методы лоббирования и частота их использования

Название метода	Частота использования, %	
	Опрос Шлозмана и Турни, 1986 г.	Опрос Наунса и Фримана, 1990 г.
1	2	3
Выступления на слушаниях в Конгрессе или в федеральном ведомстве	99	99
Прямые контакты с законодателями или чиновниками	98	97
Неформальные контакты с законодателями или чиновниками	95	81
Предоставление результатов исследований	92	Вопрос не задавался
Коалиции: • работа с другими группами; • планирование совместной стратегии с федеральными служащими	90	93
	85	84

<sup>132</sup> The Washington Post. 01.06.2008.

1	2	3
<i>Кампании в прессе:</i>	86	74
• интервью с журналистами;		
• размещение оплаченной рекламы	31	21
<i>Формирование государственной политики:</i>	85	88
• написание текстов законопроектов;		
• подготовка ведомственных циркуляров и регламентов;	78	81
• воздействие на практику реализации закона или циркуляра;	89	85
• работа в консультативных советах;	76	76
• формирование повестки дня	84	83
<i>Воздействие на/через избирателей:</i>	84	83
• кампании писем, телеграмм, телефонных звонков;		
• работа с влиятельными гражданами;	80	92
• информирование законодателей о воздействии решения на его избирательный округ	92	94
<i>Судебный процесс:</i> • возбуждение дел и/или предоставление записок друзей суда	72	40
<i>Выборы:</i>	58	45
• взносы в предвыборные фонды кандидатов;		
• работа в процессе ведения предвыборной кампании;	24	29
• одобрение кандидата	22	21
Публичные протесты и демонстрации	20	21
<i>Другие приемы:</i>	52	42
• воздействие на процесс утверждения федеральных служащих в Сенате;		
• предоставление законодателям и чиновникам услуг личного характера	56	36

*Источник: Baumgartner F.R., Leech B.L. Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1998. P. 130.*

Сначала проведем границу между лоббизмом и коррупцией как разными способами влияния на принятия решений. Результаты лоббизма довольно часто носят общий характер и касаются изменения государственной политики по тому или иному вопросу, коррупция же скорее, направлена на обход, а не изменение существующих нормативно-правовых документов. Последние бывают двух видов: первые направлены на достижение общественного блага, вторые – на созда-

ние возможностей для чиновников вымогать взятки. Первые в исторической перспективе выдерживают натиск противодействия в том или ином виде, вторые же постепенно отменяются в рамках лоббистских кампаний по дерегуляции бизнеса. В 2008–2009 гг. были инициированы 287 реформ в сфере регулирования бизнеса в 131 стране, и лишь в трех из них была усложнена, например, процедура открытия бизнеса. Проблема с взятками заключается еще в том, что компаниям приходится иметь дело с разными чиновниками с течением времени, аппетиты которых могут увеличиваться, изменение же государственной политики через лоббизм дает относительно стабильные результаты. Таким образом, слишком высокий размер взяток может служить поворотным пунктом для компании, чтобы начать лоббировать изменение государственной политики. Также отмечается, что когда фирма располагает сравнительно небольшими ресурсами, она предпочитает давать взятки, при росте капитализации обычно происходит сдвиг в сторону лоббизма. Анализ 6 тыс. фирм показал, что маленькие фирмы в основном дают взятки, а большие – занимаются лоббизмом. Также с 1999 по 2002 год фирмы, занимавшиеся лоббизмом, в среднем росли на 15% быстрее тех, которые давали взятки. В сравнительной перспективе отмечается, что в бедных странах компании в основном прибегают к взяткам для обхода тех или иных государственных норм, а в богатых – к лоббизму, в целях изменения самой политики. Кроме того, отмечается, что большой размер взяток может сдерживать развитие бизнеса, приводить к экономической стагнации и препятствовать переходу к лоббизму. Напротив, чем стабильнее нормативная система, тем выше уровень инвестиций, и тем вероятнее фирмы будут заменять взятки лоббизмом. Заключительная ремарка по соотношению лоббизма и коррупции: на ранних стадиях развития страны суровое наказание за взятки может и продлить период, в который фирмы прибегают к коррупции для решения проблем с государством. Более эффективным способом борьбы со взятками является внедрение мер по увеличению производительности труда<sup>133</sup>.

Несколько слов о судебном лоббизме. Одной из форм участия в судебном лоббизме, как указано в таблице 2.1, является подача записок друзей суда. Судья имеет право назначить по своему усмотрению «друга суда», которому дается право высказывать мнение по суще-

---

<sup>133</sup> *Harstad B., Svensson J.* Bribes, lobbying, and development // *American political science review*. 2011. Vol. 105. № 1. P. 46–63.



ству рассматриваемого вопроса. Наиболее активно этот прием используется в Верховном суде. Воздействие на решение имеют прежде всего влиятельные группы, обладающие значительными ресурсами, которые работают в коалиции с другими группами. Иными словами, качество записок, а не их количество, имеет решающую роль. Кроме того, заинтересованные группы, которые часто выступают по тем или иным решениям, имеют преимущество над теми, кто это делает редко. Также организации с наиболее центристскими позициями по рассматриваемым вопросам чаще оказываются услышанными. При этом консервативные судьи преимущественно прислушиваются к позициям близких по идеологии заинтересованных групп, тогда как либеральные судьи нередко склонны рассмотреть и чуждую им идеологическую позицию<sup>134</sup>. Вместе с тем бюджетный процесс накладывает на их использование свой отпечаток. Данную специфику мы и попытаемся выявить в этом параграфе. Обычно методы лоббизма подразделяют на прямые и косвенные, при использовании первых имеет место непосредственный контакт лоббиста с лицом, принимающим решения, при вторых такого взаимодействия нет.

Важный метод прямого лоббирования – личные контакты. Компания, желающая получить финансирование из государственного бюджета, для утверждения своего проекта зачастую разбивает его по избирательным округам наиболее влиятельных законодателей либо выстраивает соответствующую систему субподрядчиков<sup>135</sup>. В своих интервью лоббисты заявляют, что работают в большей степени на основе обязательств конгрессмена представлять интересы своего округа, чем благодаря финансовым вливаниям. При этом установлено, что лоббисты стараются поддерживать контакты с определенными законодателями, что даже может привести к смене специализации. Например, конгрессмен является членом комитета с юрисдикцией в сфере здравоохранения, и лоббист также специализируется на представлении интересов фармацевтических компаний, сетей больниц и т.д. Затем конгрессмен может перейти в комитет по обороне, и лоббист порой тоже меняет своих клиентов. Также исследования показывают, что лоббисты, бывшие помощниками сенаторов, теряют работу после того, как их бывшие боссы покидают Сенат США. По

---

<sup>134</sup> *Box-Steffensmeier, J.M., Christenson D.P., Hitt M.P.* Quality over quantity: amici influence and judicial decision-making // *American political science review*. 2013. Vol. 107. № 3. P. 446–460.

<sup>135</sup> *Rubin I.S.* The Politics of Public Budgeting... P. 102–109.

оценке М. Берtrand, основанной на анализе отчетов лоббистов, лоббисты, обладающие и связями, и определенной экспертизой, зарабатывают в среднем больше остальных. При этом связи представляют собой более ценный ресурс, а именно: когда усиливается роль политика, с которым у лоббиста тесные отношения, последний пользуется бóльшим спросом (стоимость лоббистского контракта увеличивается в среднем на 5–6 тыс. долл. Связь с «рядовым» политиком, чье влияние увеличилось влечет за собой рост стоимости контракта на 6–10%, знакомство же с сотрудником Белого дома дает «прибавку» в 12–15%); когда же та или иная сфера становится в центре законодательной активности (например, реформа здравоохранения в 2010 году) лоббисты-эксперты не становятся объектом большего интереса со стороны клиентов<sup>136</sup>. Поддержка или нейтралитет профильного федерального ведомства, или значительно способствует позитивному результату<sup>137</sup>.

Л. Коэн и К. Маллой, проанализировав законопроекты, рассматривавшиеся Сенатом США в 1989–2008 гг., установили, что сенаторы голосуют в соответствии с бизнес-интересами крупнейших компаний, расположенных в их штатах, при этом, когда прямая заинтересованность отсутствует, важную роль играет такой фактор, как принадлежность к ассоциации выпускников того или иного университета. Повышение на одно стандартное отклонение индекса связи через университеты повышает вероятность того, что сенатор проголосует за тот или иной билль на 5%. В целом же эффект связи через вузы составляет 60% эффекта учета интересов штата при голосовании. Интересы штата являются главной детерминантой голосования сенатора, так как определяют успех его перевыборной кампании. Членство в сенатском комитете по ассигнованиям увеличивало размер средств, направляемых сенатором в свой штат в виде «специальных проектов», на 16%. Также было замечено, что наличие «связи через университет с сенатором-членом комитета по ассигнованиям, повышало ассигнования в виде «специальных проектов» на 4,2%. Помимо убедительного статистического материала, они приводят такой пример: в 2001 году через Сенат США проходил закон «Об ассигнованиях на энергетику и гидротехнические работы». Предполагалось выделение

---

<sup>136</sup> *Bertrand M., et. al.* Is it whom you know or what you know? An empirical assessment of the lobbying process // *American economic review*. 2014. Vol. 104. № 12. P. 3887–3914.

<sup>137</sup> *White J.* Making Connections to the Appropriations Process... P. 176.

ТЭК значительной суммы денег, голосование разделилось по партийному признаку, республиканцы выступали «за» принятие закона, демократы – «против». Первым были нужны несколько голосов «партии осла», чтобы принять закон. В поддержку законопроекта выступал и сенатор от Техаса Ф. Грэм, выпускник университета Джорджии. Среди демократов нашелся другой выпускник этого вуза – З. Миллер, сенатор от Джорджии, который и помог принять закон. Для его штата этот закон не имел большого значения, также он не был убежденным сторонником альтернативной энергетики. Кстати, второй сенатор от этого штата голосовал «против» этого законопроекта<sup>138</sup>.

Механизм, облегчающий личные контакты, – «вращающаяся дверь» (*revolving door*)<sup>139</sup>, обстоятельно изучен Дж. Лазарусом и др. На основе анализа данных о трудоустройстве бывших членов Конгресса США с 1976 по 2012 год установлено, что 25% бывших конгрессменов и 29% бывших сенаторов пошли потом работать лоббистами. Среди бывших конгрессменов факторами, влияющими на вероятность выбора карьеры лоббиста, являются, во-первых, длительность законодательной работы; во-вторых, институциональная позиция (руководство комитетом и т.п.). Для сенаторов эти обстоятельства не слишком важны, поскольку особенности регламента Сената США создают более равномерное распределение власти. Также любопытным наблюдением является то, что республиканцы и консерваторы чаще выбирают работу лоббиста после ухода из Конгресса США, чем демократы и либералы<sup>140</sup>.

Для получения возможности лишний раз с глазу на глаз переговорить политиком все средства хороши. Например, известно, что супруга Дж. Марта (ныне покойного), председателя подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигно-

---

<sup>138</sup> *Cohen L., Malloy C. Friends in high places // American Economic Journal: Economic Policy. 2014. Vol 6. № 3. P. 63–91.*

<sup>139</sup> «Вращающаяся дверь» – это практика перехода на работу в частные фирмы сотрудников органов государственной власти, и, наоборот, устройство сотрудников частных компаний в правительство. Обычно связывается с конфликтом интересов, так как бывшие сотрудники частных компаний могут отстаивать интересы бывших работодателей при разработке государственной политики, равно как и бывшие чиновники могут использовать свои связи в органах власти в интересах нового работодателя. – *С.К.*

<sup>140</sup> *Lasarus J., McKay A., Helbel A. Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former members of Congress // Interest groups and advocacy. 2016. № 1. P. 1–19.*

ваниям, является страстной любительницей оперы. Поэтому General Dynamics и Northrop Grumman ежегодно выдавали по 100 тыс. долл. симфоническому оркестру заштатного городка Джонстауна, штат Пенсильвания, попечителем которого является супруга «кардинала ассигнований». Несколько отстают Boeing и Lockheed Martin – 50 тыс. долл. На представлениях оркестра этого депрессивного города можно увидеть публику, достойную Метрополитен-опера, а все потому, что он находится в избирательном округе г-на Марта. В целом же в 2008 году 13 млн долл. были внесены в благотворительные фонды 200 конгрессменов<sup>141</sup>. Кроме того, Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью автору исследования отметил, что неперенным условием в системе аргументации при личной встрече является локализация предлагаемого заинтересованной группой запроса на финансирование в рамках избирательного округа народного избранника. Поскольку порой, отмечает сотрудник аппарата, «мы слушаем 30-минутную презентацию какого-либо специального проекта и не понимаем: почему именно мы должны поддержать его? Конгрессмен имеет порядка 10–12 встреч ежедневно, разнообразные завтраки, обеды, ужины, парламентские слушания, и важно понять, какое отношение специальный проект имеет к его избирателям». В связи с этим можно выделить отдельный прием бюджетного лоббизма, направленный на обеспечение эффективного личного контакта с конгрессменом. А именно: если требуется получить средства из федерального бюджета, штаб-квартиру будущего бюджетополучателя следует открыть в избирательном округе наиболее влиятельного члена Конгресса, с членством в соответствующим профильном комитете, обладающем юрисдикцией по той категории бюджетных расходов, в рамках которой планируется получить финансирование. Об этом открыто заявлял, к примеру, глава подрядчика Пентагона и ЦРУ М. Уэйд<sup>142</sup>. Иногда используются еще более изощренные приемы, например, г-н Уэйд в 2003 году внес 40 тыс. долл. в предвыборный фонд члена комитета Палаты представителей по ассигнованиям В. Гуди, затем, получив от него специальный проект на 15 млн долл., открыл в избирательном округе г-на Гуди Центр анализа иностранных подрядчиков, несмотря на то, что Пентагон уже имел Разведывательный центр оценки закупочных рисков, подвергавший проверке иностранных подрядчиков Министерства оборо-

---

<sup>141</sup> См.: The New York Times. 19.10.2008.

<sup>142</sup> Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 169.

ны<sup>143</sup>. Одной из форм благодарности наделенному властью лицу, вследствие успешно осуществленного личного контакта, является «инсайдерская торговля», т.е. торговля ценными бумагами на основе информации недоступной широкой публике. Например, в 1993 году г-жа Уайт, сотрудник аппарата комитета Палаты представителей по ассигнованиям за неделю до принятия закона о бюджете, где имелся специальный проект для фирмы Audre, купила у руководства фирмы пакет акций, стоимость которых выросла на 31% после выделения бюджетного финансирования<sup>144</sup>.

Одним из приемов улаживания субъектов, принимающих решения о распределении бюджетных ассигнований, является социальный лоббизм, описанный еще в классической работе Д. Трумена «Правительственный процесс». Среди последних примеров можно отметить скандальный случай доставки в августе 2003 года представительниц древнейшей профессии подрядчиком Министерства по делам ветеранов г-ном Уилкесом члену комитета Палаты представителей по ассигнованиям г-ну Каннингэму<sup>145</sup>.

Кроме того, отмечается определенная специфика в ходе выступлений на слушаниях в Конгрессе и федеральных ведомствах. Анализ материалов слушаний показал, что корпорации в индивидуальном порядке очень редко используют этот метод лоббирования (о чем речь пойдет в третьей главе). Иногда мы видим лишь немногочисленные ассоциации бизнеса, зато президенты университетов, директора научно-исследовательских институтов, мэры городов, руководители графств, вожди индейских племен и председатели разнообразных ассоциаций весьма активно выступают за предоставление федеральных средств в виде специальных проектов и грантов. В целях продвижения той или иной программы или статьи расходов во время парламентских слушаний, предоставления результатов исследований, проведения кампаний в СМИ используют следующие типы аргументов и способов воздействия.

*Во-первых*, для увеличения степени приоритетности того или иного проекта он представляется как единственное решение острого кризиса или чрезвычайной ситуации. Так, во времена холодной войны для обоснования роста американского военного бюджета оборонные подрядчики постоянно манипулировали статистикой, преувели-

---

<sup>143</sup> Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 198–200.

<sup>144</sup> Ibid. P. 113.

<sup>145</sup> Ibid. P. 148.

чивавшей советскую военную мощь. Этот прием используется и теперь, несмотря на другую конфигурацию международных отношений. Например, генерал авиации Ч. Данлэп – мл. 9 января 2008 г. в статье в *The New York Times* обосновывал крайнюю важность закупки новых самолетов F-22 для борьбы с мировым терроризмом<sup>146</sup>. Оказывается, не активизацией работы агентурной сети, а закупкой новых истребителей можно решить проблему терроризма! Д. Закхейм и Р. Кадиш, вице-президенты уже знакомой нам по предыдущему параграфу компании Booz Allen Hamilton, 28 апреля 2008 г. выступили со статьей в *The Washington Post* о необходимости увеличить бюджеты силовых ведомств, подрядчиками которых, между прочим, является руководимая ими фирма, поскольку количество крупнейших оборонных корпораций сократилось с 20 в 1980-х годах до шести в 1990-х, во времена администрации Клинтона, резко снизившей расходы на оборону. А, дескать, приход нового президента в лице Б. Обамы может привести, по мнению господ Закхейма и Кадиша, к новому раунду слияний и поглощений в американском ВПК<sup>147</sup>. Вся эта цепочка рассуждений подается в ключе заботы о конкуренции и эффективности государственных закупок. Кроме того, вследствие победы Барака Обамы на президентских выборах и возможного сокращения бюджета Министерства обороны США Ассоциация предприятий аэрокосмической промышленности, в которую входят такие корпорации, как Boeing, Lockheed Martin, General Dynamics, Northrop Grumman, объявила о намерении провести пропагандистскую кампанию стоимостью 1,5 млн долл. в таких изданиях, как *The Washington Post*, *Congressional Quarterly*, *National Journal*, суть которой в том, чтобы показать важность ВПК в экономике США как фактора выхода из экономического кризиса. В частности, указывалось, что в оборонной промышленности трудятся более 2 млн человек, корпорации имеют субподрядчиков во всех 50 штатах страны, а экспорт составляет 97 млрд долл. ежегодно<sup>148</sup>.

*Во-вторых*, апелляция к «строго научным данным»: дескать, нынешняя система приоритетов конъюнктурна и есть не что иное, как результат борьбы групповых интересов (что, собственно, недалеко от истины), и только на основе «научных» данных можно увидеть «реальные» проблемы, решению которых посвящена предлагаемая про-

---

<sup>146</sup> *The New York Times*. 09.01.2008.

<sup>147</sup> *The Washington Post*. 28.04.2008.

<sup>148</sup> *Ibid.* 01.12.2008.

грамма. Этим аргументом пользуются сами заинтересованные группы. Например, 1 августа 2007 г. директор по отношениям с правительством Ассоциации страдающих болезнью Альцгеймера выступил в газете *The Washington Post* с «данными» о том, что сокращение финансирования исследований болезни Альцгеймера снизит способность лечебных учреждений оказывать помощь слабоумным, поскольку их число вырастет с 5 млн в 2007-м до 16 млн в 2050 году<sup>149</sup>. Достоверность прогноза одного из бюджетополучателей программы, подлежащей сокращению, характеризуется простым термином «конфликт интересов».

*В-третьих*, при лоббировании проектных капиталовложений обычно говорят, что в будущем они потребуют намного бóльших затрат, или что капиталовложения не так уж велики по сравнению с важностью решаемой проблемы.

*В-четвертых*, цели предлагаемой программы формулируются в рамках используемой политическим руководством фразеологии, для создания видимости соответствия «национальным» приоритетам. Например, заинтересованные группы пытаются использовать программы помощи пострадавшим от урагана «Катрина» для достижения своих целей. С подачи нефтяного лобби председатель комитета Палаты представителей по энергетике Дж. Бартон, республиканец из Техаса, предложил законопроект, облегчающий строительство новых нефтеперерабатывающих заводов. К. Паркс, вице-президент Американской ассоциации страхователей собственности, выступал за продление действия закона, обязывающего правительство содействовать страховым компаниям в выплате ущерба, причиненного иностранной террористической атакой, если он превышает определенные суммы. Б. Сталлман, президент Американской федерации фермерских бюро, предлагал в рамках чрезвычайных ассигнований выделить дополнительное финансирование фермерам. Р. Курш, представитель Федерации американских больниц, в очередной раз заявил о необходимости предоставить частным больницам доступ к грантам Агентства по чрезвычайным ситуациям при возникновении стихийных бедствий (федерация стремится получить доступ к федеральным грантам этого ведомства с 2001 года). Ч. Мериц, глава вашингтонского представительства «Круглого стола туристического бизнеса» выступил за предоставление грантов, налоговых вычетов, скидок по кредитам отелям, ресторанам, закусочным в регионах, пострадавших от стихий-

---

<sup>149</sup> *The Washington Post*. 01.08.2007.

ных бедствий<sup>150</sup>. Более того, авиакомпании предлагали в связи с этим приостановить сбор акцизов на горючее, страховые компании выдвинули план создания фонда из свободных от налогообложения средств для покрытия будущих расходов от природных катастроф и т.д.<sup>151</sup>

*В-пятых*, для получения общественного одобрения той или иной программы зачастую красочно расписывают ее реальные, а порой и мнимые, положительные внешние эффекты (positive spillovers), а именно: каждый конкретный гражданин наверняка не использует эту программу, но вместе с тем она приносит ему весьма значительные косвенные выгоды; так, государственные субсидии общественному транспорту популяризируются и оправдываются следующей логической цепочкой: для автомобилистов, не пользующихся общественным транспортом, эти субсидии важны тем, что если бы все пассажиры метро и автобусов стали пользоваться личными автомобилями, то это привело бы к гигантским пробкам, увеличило бы износ дорожного покрытия, а соответственно, и налоги на топливо, с которых осуществляется его ремонт. Ярким образчиком подобной логики явилась совместная статья от 26 апреля 2008 г. в Нью-Йорк Таймс мэров городов Стэмфорда (штат Коннектикут) Д. Мэллоя, Рочестера (штат Нью-Йорк) Р. Даффи и М. Мэллори, главы города Цинциннати<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Опускаясь на ступеньку ниже, наблюдаем аналогичную картину и с распределением контрактов на восстановительные работы. Более 80% подрядов, выделенных Федеральным агентством по чрезвычайным ситуациям, не прошли установленную законодательством систему конкурсных процедур. Как и следовало ожидать, одним из лидеров по количеству контрактов оказалась пресловутая «Халлибертон», а точнее, ее дочернее предприятие «Шо групп, Келлог, Браун энд Руут», зарегистрированным лоббистом которой является бывший глава Федерального агентства по чрезвычайным ситуациям Дж. Аллбах. Кроме того, в нарушение установленных процедур, подрядчиками стали фирмы, деятельность которых находится под расследованием в связи с уже осуществляемыми контрактами – «Бечтел корп», «Флуор корп», «АшБритт». Кроме того, один из крупнейших подрядчиков Пентагона «Нортроп Грамман» потребовал 2 млрд долл. из федерального бюджета на восстановление ущерба от урагана, при этом, как отмечают независимые аналитики, все потери уже были возмещены благодаря страховым компаниям, правда, после судебного иска со стороны оборонного подрядчика. В результате своих усилий эта корпорация получила «все» полмиллиарда долларов (The New York Times. 17.11.2005; The Washington Post. 28.09.2005, 02.05.2006).

<sup>151</sup> The Wall Street Journal. 09.09.2005.

<sup>152</sup> The New York Times. 26.04.2008.



*В-шестых*, если невозможно придумать сколько-нибудь правдоподобные позитивные внешние эффекты для программы, которая очевидно финансирует конкретную, не слишком большую группу лиц, то прибегают к следующему аргументу: данная статья расходов должна быть введена, поскольку все граждане получают что-то тем или иным образом от различного рода программ, и это одна из них (получил сам – не мешай другому)<sup>153</sup>.

*В-седьмых*, сознательное занижение реальной стоимости реализации программы и/или проектирование ее таким образом, чтобы расходы были сравнительно невелики лишь в первые несколько лет, с существенным их увеличением в последующие годы, по наполеоновскому принципу – главное ввязаться в бой, а там посмотрим. Яркой иллюстрацией этого приема является ситуация с законом 2003 года «О возмещении стоимости лекарств, отпускаемых по рецепту», когда государственного актуария Р. Фостера вынудили предоставить Конгрессу США оценку стоимости реализации закона в 400 млрд долл. в течение 10 лет – вместо реальной суммы в 600 млрд долл.<sup>154</sup> Конгрессмен из Калифорнии П. Старк, старший демократ подкомитета по здравоохранению комитета Палаты представителей по налогам и сборам, заметил: «Мы не можем доверять цифрам, предоставляемым чиновниками администрации. И если расходы по закону о возмещении стоимости медикаментов возрастут, то дополнительные средства пойдут их друзьям в фармацевтической промышленности, а не пожилым людям». Активное участие в разработке и продвижении этого закона сыграл глава республиканского большинства в Сенате Б. Фрист, совладелец пакета акций в 10 млн долл. сети частных больниц, основанных его отцом<sup>155</sup>. Отдельные члены Конгресса США были возмущены тем фактом, что под воздействием фармацевтического лобби в эту программу были включены такие медикаменты, как «Виагра»<sup>156</sup>. А Главное контрольно-финансовое управление при Конгрессе США установило, что за последние четыре года стоимость раз-

---

<sup>153</sup> *Rubin I.S.* The Politics of Public Budgeting... P. 118–121.

<sup>154</sup> The New York Times. 20.11.2005.

<sup>155</sup> Кроме того, в 1995 году он поддержал законопроект, увеличивающий выплаты частным больницам, подобно HCA, Inc., в рамках программы Medicare. Более того, он постоянно выступал за ограничение размеров выплат жертвам врачебных ошибок. При этом HCA, Inc. с 1998 года затратила на лоббирование своих интересов в Вашингтоне 1,3 млн долл. и внесла различными способами в предвыборный фонд Б. Фриста 180 тыс. долл. (The New York Times. 25.10.2005).

<sup>156</sup> *Ibid.*

работки новых вооружений по 26 программам увеличилась на 42% от первоначально рассчитанных расходов<sup>157</sup>.

Одним из важных методов непрямого лоббизма является финансирование избирательных кампаний. В связи с этим любопытное наблюдение сделали Дж. Уайт, Р. Стейн и К. Бикерс, определившие, что взносы комитетов политического действия оказывают влияние на поведение законодателей только по вопросам, по которым уже достигнут определенный компромисс; если же идет борьба, то они являются взаимозамещающими и сами по себе не определяют исход. Победы достигает только та группа, которая подключает дополнительные ресурсы и методы (кампании в прессе, личные контакты и т.п.)<sup>158</sup>. «Благодаря вашей помощи я могу продолжать помогать вам» – это коронная фраза ныне покойного главы подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигнованиям Дж. Марта, выражающая взаимосвязь между взносами в предвыборные фонды, с одной стороны, и получением бюджетных средств заинтересованной группой – с другой<sup>159</sup>. Например, находящийся под расследованием ФБР бюджетный лоббист Brent Уилкес, потративший с 1997 года по настоящее время 706 тыс. долл. на взносы в предвыборные фонды членов комитета Палаты представителей по ассигнованиям, получил с тех пор более 100 млн долл. бюджетных долларов в виде государственных подрядов для компании Audre. При этом ключевую роль играло знакомство с г-ном Лоури, бывшим членом комитета Палаты представителей по ассигнованиям, который был в близких отношениях с г-ном Левисом, главой комитета по ассигнованиям. При этом г-н Уилкес ежемесячно оплачивал счета г-на Лоури, постепенно возросшие с 2,5 тыс. до 25 тыс. долл.<sup>160</sup> В подтверждение этой логики лоббист фирмы National group Ф. Кашинг отметил, что «я знаю нескольких членов Конгресса, которые во время разговора не преминут отметить, что мы, дескать, просматривали наш список доноров избирательного фонда и пока не видели вас там. Более предметные переговоры о финансировании предвыборной кампании обычно ведутся через несколько дней после того, как специальный проект обсуждался с конгрессменом». Например, в 2008 фин. году

---

<sup>157</sup> The Washington Post. 01.10.2005.

<sup>158</sup> *White J.* Making Connections to the Appropriations Process // *The Interest Groups Connections...* P. 175; *Stein R., Bickers K.* Perpetuating the Pork Barrel. Policy Subsystems and American Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 116.

<sup>159</sup> *Stern M., etc.* The Wrong Stuff... P. 87.

<sup>160</sup> The New York Times. 06.08.2006.

глава подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигнованиям г-н Марта получил 29 тыс. долл. в предвыборный фонд от компании DRS Technologies, которой «по чистой случайности» выделил в качестве специальных проектов 30 млн долл.<sup>161</sup> Однако порой семейственность вносит свои коррективы в связку «взносы в фонды – федеральные подряды, гранты и пр.». А именно: государственный подрядчик – компания Small Biz Tech в 2005 году 15 тыс. долл. перевела на счета предвыборного фонда г-на Льюиса, тогда занимавшего пост главы комитета Палаты представителей по ассигнованиям, но 42 тыс. в качестве заработной платы директору фонда, которой по невероятному совпадению оказалась падчерица председателя комитета<sup>162</sup>. Для пополнения фондов комитетов политического действия как одного из каналов финансирования выборов используются все методы. Например, глава подрядчика Пентагона и ЦРУ М. Уэйд перед каждой годовщиной принятия своего сотрудника на работу высылал им поздравительные открытки с напоминанием пополнить КПД своей фирмы, угрожая увольнением в случае отказа. Старшие сотрудники платили по 1 тыс., младшие – по 500 долл. За подобные, и не только, манипуляции г-н Уэйд угодил под расследование ФБР<sup>163</sup>.

Рассмотрим обратную сторону финансирования избирательных кампаний как метода лоббизма. Интерпретация бюджетного лоббизма с позиций неоинституционализма, ставящая конгрессмена и его электоральные мотивации<sup>164</sup> в качестве детерминанты всего процесса, приводит к тому, что в центре всей литературы по этой проблеме

---

<sup>161</sup> The Washington Post. 06.06.2008.

<sup>162</sup> *Stern M., etc. The Wrong Stuff...* P. 95.

<sup>163</sup> *Ibid.* P. 201–202.

<sup>164</sup> Существенной мотивацией конгрессмена является активная поддержка заинтересованных групп в их попытках получить свою долю бюджетного пирога. Эта норма на практике реализуется в следующих действиях: в уведомлении потенциальных бюджетополучателей о появлении новых программ и модификации прежних, в поиске потенциальных программ при получении запросов, в предварительной проверке заявок на федеральные гранты, в содействии созданию эффективной коалиции лиц, заинтересованных в получении бюджетных средств, в посредничестве при проведении переговоров, нацеленных на смягчение позиции противников того или иного проекта. Конгрессмены также стараются содействовать снятию излишних барьеров при подаче заявок на федеральные гранты. Например, в июне 2005 года Конгресс США поддержал инициативу 281 биотехнологической фирмы, снимающую ограничение на получение финансирования от Управления по делам малого бизнеса с фирм, венчурный капитал в которых превышает 51%.

стоит вопрос: насколько бюджетный лоббизм улучшает предвыборные перспективы конгрессменов?<sup>165</sup> Отмечается, что на так называемый «массовый электорат» он не оказывает существенного воздействия. Другое дело – «внимательная общественность», которая состоит из местных политиков (губернаторов, членов легислатур, мэров и т. д.), бизнес-элиты и профессионалов (врачей, юристов, ученых, преподавателей и пр.). Чрезвычайно важно учитывать нужды этих категорий, поскольку первые могут рекрутировать из своей среды потенциального соперника на следующих выборах, вторые – пополнить его предвыборный фонд, третьи – предоставить политических активистов для проведения избирательной кампании<sup>166</sup>. Считается, что чем больше федеральных средств конгрессмену удастся направить в свой избирательный округ за время пребывания в Вашингтоне, тем больше голосов он получает на перевыборах. Эта зависимость имеет большее значение для демократов, чем для республиканцев, – видимо, ввиду меньшей ориентации электората республиканской партии на получение средств из государственного бюджета. При этом количество новых программ и государственных заказов играет намного более существенную роль, чем уже существующие финансовые потоки<sup>167</sup>. В то же время Р. Стейн и К. Бикерс полагают, что электоральное значение имеют только госзаказы<sup>168</sup>.

При этом статистический анализ распределения новых грантов по избирательным округам свидетельствует о том, что конгрессмены, победившие на выборах с результатом менее 60% голосов, стремятся увеличить размер финансовых потоков в свой округ, тогда как законодатели, набравшие более 60%, гораздо менее энергичны. В период деятельности Конгресса 101-го созыва (1989–1990 гг.) различия в количестве новых грантов между округами первой и второй групп составило 23%. Наибольшей манипуляции со стороны конгрессменов подвергаются две программы Управления по делам малого бизнеса – программа кредитов малому бизнесу и программа государственных

---

<sup>165</sup> Подробнее см.: *Травкина Н.М.* «Бюджетные кормушки» в политической системе США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2003. № 4. С. 72–98.

<sup>166</sup> *Bickers K.N., Stein R.M.* The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel // *American Journal of Political Science*. 1996. Vol. 40. № 4. P. 1308.

<sup>167</sup> *Alvarez R.M., Saving J.L.* Deficits, Democrats and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in 1980s // *Political Research Quarterly*. 1997. Vol. 50. № 4. P. 823.

<sup>168</sup> *Stein R.M., Bickers K.M.* Universalism and the Electoral Connection: A Test and Some Doubts // *Political Research Quarterly*. 1994. Vol. 47. № 3. P. 295–297.

гарантий по облигациям частных компаний. Данное обстоятельство вызвано тремя факторами: во-первых, процесс рассмотрения заявки в Управлении по делам малого бизнеса составляет менее 10 дней. Во-вторых, потребители этих программ – предприятия малого бизнеса – присутствуют во всех избирательных округах; в-третьих, они функционируют на основе самофинансирования (платежи по предыдущим кредитам покрывают предоставление последующих).

Кроме того, установлено, что вероятность появления на первичных выборах «достойного соперника» у идущего на перевыборы конгрессмена уменьшается только на 2% при увеличении количества новых кредитов/ поручительств. А вероятность появления «достойного соперника» на всеобщих выборах уменьшается только на 4% при сопоставимом увеличении количества новых кредитов/поручительств. В то время как вероятность того, что впервые избранный конгрессмен столкнется с «достойным соперником» на следующих первичных выборах, составляет 99,8%, а на всеобщих выборах – 99,9%. Более того, вероятность появления «достойного соперника» возрастает на 10% при понижении электоральной доли. Однако в 1990 году на первичных выборах с такой ситуацией столкнулись 3% конгрессменов, а на всеобщих выборах – 10%.

Таким образом, количество новых кредитов/поручительств хотя и является статистически значимой величиной, влияющей на вероятность появления «достойного соперника», но значение других вышеуказанных факторов намного более существенно. Иными словами, упомянутые программы Управления по делам малого бизнеса доминируют количественно – в период деятельности Конгресса 101-го созыва (1989–1990 гг.) они составили 70% новых грантов – и легко поддаются манипуляции со стороны конгрессменов, но не оказывают реального воздействия на их электоральные перспективы<sup>169</sup>. В целом же, при прочих равных условиях, осведомленность избирателей о новых проектах, направленных в округ конгрессменом, увеличивает их готовность голосовать за него на перевыборах на 9,7%<sup>170</sup>. С. Левит и Дж. Снайдерс же считают, что дополнительные 100 долларов феде-

---

<sup>169</sup> *Bickers K.N., Stein R.M.* The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel... P. 1320–1324.

<sup>170</sup> *Stein R.M., Bickers K.N.* Congressional Elections and the Pork Barrel // *The Journal of Politics*. 1994. Vol. 56. № 2. P. 393–394.

ральных средств на одного жителя округа повышают поддержку конгрессмена на перевыборах на 2%<sup>171</sup>.

Из вышеизложенного становится очевидным, что общее электоральное значение бюджетного лоббизма невелико<sup>172</sup>. Поэтому исследователи направили свои усилия на выявление особых случаев. Так, К. Гонзалес предлагает уточнение к вышеизложенным рассуждениям. А именно: бюджетный лоббизм оказывает влияние только на перевыборах в Палату представителей Конгресса США и только в так называемых «колеблющихся избирательных округах» (swing districts)<sup>173</sup>. А П. Селлерс замечает, что в этом вопросе имеет значение фискальная последовательность конгрессмена. В избирательных округах с большим количеством проектов, финансируемых из федерального бюджета, фискальные либералы будут иметь преимущества на выборах перед консерваторами, и, наоборот, в округах с небольшим количеством специальных проектов лучшие результаты будут показывать фискальные консерваторы<sup>174</sup>. В подтверждение логики П. Селлерса Д. Сэвэдж указывает, что существует значительное количество конгрессменов, часть которых являются главами различных подкомитетов комитетов Палаты представителей и Сената по ассигнованиям, активно противостоящих наведению финансовых биллей разного рода специальными проектами. Данное обстоятельство несколько не ухудшает электоральные перспективы подобных законодателей<sup>175</sup>.

Подвергаются изучению и попытки президента США использовать федеральные подряды для повышения шансов на перевыборы. Например, К. Майер установил, что в сентябре и октябре високосного года (когда в США проходят президентские выборы) количество новых оборонных подрядов возрастает на 21%, а контрактов в граждан-

---

<sup>171</sup> *Levitt S.D., Snyder, Jr. J.M.* The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes // *The Journal of Political Economy*. 1997. Vol. 105. № 1. P. 31.

<sup>172</sup> *Ritt L.G.* Committee Position, Seniority, and the Distribution of Government Expenditures // *Public Policy*. 1976. Vol. 24. № 4. P. 488.

<sup>173</sup> *Gonzales A. Ch. Y.* Pork Barrel Spending, Term Limits, and Rainy-day Fund: Three Essays in Political Economy and Fiscal Federalism. A Dissertation for the PhD in Economics. Washington, D.C., 2002. P. 37.

<sup>174</sup> *Sellers P.J.* Fiscal Consistency and the Federal District Spending in Congressional Elections // *American Journal of Political Science*. 1997. Vol. 41. № 3. P. 1024–1041.

<sup>175</sup> *Savage J.D.* Saints and Cardinals in Appropriations Committees and the Fight against Distributive Politics // *Legislative Studies Quarterly*. 1991. Vol. 16. № 3. P. 329–347.

ских ведомствах – на 42%. При этом отмечается невысокая эффективность такого рода мероприятий<sup>176</sup>.

Как и следовало ожидать, бюджетный лоббизм не оказывает существенного воздействия на электоральные шансы кандидата: иными словами, увеличение потока денежных средств из федерального бюджета США, направляемых конгрессменом в свой округ, не является существенным фактором победы на перевыборах. Подобное влияние было отмечено лишь в так называемых колеблющихся округах. Очевидно, что члены Конгресса США участвуют в бюджетном лоббизме не для повышения доли проголосовавших за них избирателей. Как показали промежуточные выборы 7 ноября 2006 г., бюджетный лоббизм оказывал противоположное – негативное – воздействие на эти электоральные перспективы. Не помогло и существенное превышение объема средств в предвыборных фондах республиканцев над демократами.

Следующий метод лоббирования, используемый в бюджетном процессе, – кампании давления с мест (потоки писем, телеграмм, телефонных звонков избирателей), которые являются методом непрямого лоббирования. К нему чаще всего прибегают общественные организации. А именно: благотворительные организации католиков США, Коалиция технического образования и карьеры, Ассоциация за карьеру и техническое образование, Центр законного действия, Консорциум за граждан с ограниченными возможностями, Американская лига за благополучие детей, Центр действия и исследования питания (Food Research and Action Center) создали Коалицию потребностей человека (Human Needs Coalition) и ежегодно размещают на ее интернет-сайте призывы к американцам подписать и направить своему конгрессмену письмо с требованием финансирования программ, направленных на развитие человеческого потенциала<sup>177</sup>. По мнению генерального директора консалтинговой фирмы Dutko Worldwide Д. Ириона, смена хозяина Белого дома отразится и на наборе применяемых методов: «лоббирование демократического правительства имеет свою специфику, поскольку в большинстве случаев оно предрасположено со скептицизмом воспринимать интересы бизнеса. Совершенно недостаточно сказать, что корпорация такая-то поддерживает что-то. С демократами по-

---

<sup>176</sup> *Mayer K.R. Electoral Cycles in Federal Government Prime Contract Awards: State-Level Evidence from 1988 and 1992 Presidential Elections // The American Journal of Political Science. 1995. Vol. 39. № 1. P. 173–177.*

<sup>177</sup> URL: [www.chn.org](http://www.chn.org) (дата обращения: 16.09.2016).

лезно показать, что та или иная группа “простых граждан” выступает в поддержку предлагаемого вами подхода к решению проблемы»<sup>178</sup>.

Публичные протесты и демонстрации также используются в бюджетном лоббизме. Так, Элизабет Розман отметила в интервью автору исследования, что такие корпорации, как Boeing, субподрядчиком которой является ее фирма, активно используют массовые выступления в борьбе за подряды Пентагона. Особенно в городах, где завод корпорации является градообразующим, такие методы помогают обеспечить поддержку конгрессмена, в чьем округе находится завод, на федеральном уровне.

Особо яростная борьба между Boeing и Northrop Grumman разгорелась в 2008 году за многомиллиардный контракт Пентагона на постройку танкеров по дозаправке самолетов в воздухе. Обе компании стараются подключить не только своих сотрудников на местах, но и субподрядчиков, таких как Honeywell, Pratt and Whitney, General Dynamics к разного рода публичным акциям. А Northrop Grumman даже апеллировала к членам Национальной гвардии с призывом воздействовать на своего члена Конгресса США.

В отдельную группу методов бюджетного лоббизма можно выделить манипуляции с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой для создания режима наибольшего благоприятствования конкретным заинтересованным группам. В рамках многих федеральных (и не только) программ средства распределяются на основе математических формул. Соответственно, первый прием в этой группе методов состоит в том, что будущий подрядчик на стадии разработки программы старается пролоббировать такую формулу, по которой он сможет получить наибольший объем финансирования. Один из способов фиксации достигнутых преимуществ – изменение способа бюджетирования таким образом, чтобы уменьшить долю бюджета, которая может быть изменена, например, инкременталистское бюджетирование. Этот метод доступен только чрезвычайно могущественным группам, способным диктовать свои условия Административно-бюджетному управлению при президенте США.

К этой группе относится следующий прием: для уменьшения степени публичности процесса рассмотрения тех или иных ассигнований, финансовый законопроект переводится в категорию срочных и чрезвычайных<sup>179</sup>. Так, на протяжении нескольких лет финансиру-

---

<sup>178</sup> The Washington Post. 14.11.2008.

<sup>179</sup> The Washington Post. 14.06.2006.



лись войны в Афганистане и Ираке. Например, в начале апреля 2005 года Сенат при рассмотрении запроса Дж. Буша – мл. на 80 млрд долл. дополнительного финансирования войны в Афганистане и Ираке не устоял перед искушением вставить даже в этот законопроект массу «наездников». Д. Фейштейн, демократ из Калифорнии, внесла положение, требующее выделить 34 млн долл. на восстановление лесных дорог в своем штате<sup>180</sup>. А демократ от штата Гавайи Д. Инойя провел в этом законопроекте 40 млн долл. в виде «специальных проектов», среди которых 10 млн долл. для библиотеки, 3 млн на сельскохозяйственные исследования и т.п.<sup>181</sup> В сентябре 2006 года в аналогичном законе нашлось место и для 275 млн долл. для борьбы с лесными пожарами<sup>182</sup>. И всё это в законе о финансировании военных действий!

Кроме того, на стадии распределения средств от конкретных бюджетополучателей к федеральным подрядчикам, последние всеми силами стараются заключить коммерческий, а не стандартный правительственный контракт. Например, летом 2006 года крупнейшему подрядчику Пентагона, корпорации Lockheed Martin, благодаря этому приему удалось отложить прекращение контракта на строительство вертолета С-130J Hercules для ВВС США<sup>183</sup>.

Подрядчики все чаще содействуют переводу рассмотрения своих заявок на оборонные контракты из Пентагона, известного громоздкими и многоступенчатыми правилами закупок, в Министерство внутренних дел, которое наряду с несколькими другими ведомствами обладает правом осуществлять закупки для других государственных структур за специальную плату. Это значительно ускоряет и упрощает данный процесс<sup>184</sup>. Например, компания ADCS по специальному проекту в 1998 году имела права на продажу своего программного обеспечения Пентагону, однако согласно нормативам федеральной контрактной системы, подразделяющей подрядчиков на несколько категорий, эта компания не могла непосредственно работать с Министерством обороны, поскольку не являлась его «основным подрядчиком» (prime contractor). Для преодоления этого формального препятствия директор компании Б. Уилкес заключил соглашение с компанией MCSI, которая

---

<sup>180</sup> The New York Times. 12.04.2005.

<sup>181</sup> Ibid. 12.05.2005.

<sup>182</sup> The Washington Post. 08.09.2006.

<sup>183</sup> Ibid. 24.06.2006.

<sup>184</sup> Ibid. 25.12.2006.

являлась «основным подрядчиком» Министерства по делам ветеранов, и добился перевода своего контракта из Пентагона в это министерство. Таким образом, были обойдены формальные требования федеральной контрактной системы. Впоследствии г-н Уилкес избавился от посредника в лице MCSI и добился перевода своей фирмы в категорию основных подрядчиков Министерства по делам ветеранов, которое продолжило закупать программное обеспечение для Пентагона в соответствии с соглашением о межведомственных закупках<sup>185</sup>.

Но самый надежный способ получить средства из федерального бюджета – это право самому оценивать качество своей работы. В июле 2005 года компания «ЗМ» получила контракт на оценку степени эффективности своего собственного программного обеспечения в качестве операционной системы для программы Medicare. Нетрудно догадаться что компания «ЗМ» признала программное обеспечение «ЗМ» высоконадежным и эффективным<sup>186</sup>.

Самый привлекательный способ обеспечить минимум гласности процесса распределения средств – это перевод проекта в категорию секретных и особо секретных программ, в рамках которых расходуются около 30 млрд долл. ежегодно. С чем, кстати, связан печальный пример члена комитета Палаты представителей по ассигнованиям республиканца от штата Калифорния Р. Каннингема, получившего 2,4 млн долл. в виде взяток от MZM, Corp. за помощь в получении контракта от агентства Пентагона по контрразведке<sup>187</sup>.

Кроме того, при распределении средств в рамках программ адресной помощи, например, сельскохозяйственных субсидий, зачастую установлена максимальная сумма, которую может получить отдельное юридическое лицо. Поэтому многие крупные фермы зачастую де-юре разделяются на несколько более мелких, с тем чтобы обойти это условие. Так, благодаря этому приему в 2004 году 1900 ферм получили на 312 млн долл. больше<sup>188</sup>.

К разряду манипуляций с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой можно отнести и нецелевое использование «всеобщего соглашения о закупках» (blanket purchase agreement), которое первоначально было разработано в качестве методики упрощенной закупки товаров для федеральных нужд, таких как канцеляр-

---

<sup>185</sup> *Stern M., etc. The Wrong Stuff...* P. 132–140.

<sup>186</sup> *The New York Times.* 17.07.2006.

<sup>187</sup> *The Washington Post.* 05.11.2006; 14.01.2007.

<sup>188</sup> *Ibid.* 22.12.2006.

ские скрепки. Постепенно трактовка этого соглашения была настолько расширена федеральными подрядчиками, что в рамках этой процедуры стали осуществляться многомиллионные закупки. В 2001 году Конгресс США принял паллиативную меру для повышения конкуренции среди подрядчиков, работающих в рамках данного соглашения, увеличив минимальное количество претендентов на подряд с двух до трех. К примеру, компания MZM, благодаря поддержке члена комитета Палаты представителей по ассигнованиям Р. Каннингэма, рассчитывала получить контракт в рамках данного соглашения. Для того чтобы формально соответствовать этим новым требованиям, Агентство оборонных информационных систем в 2002 году проинформировало две другие компании о тендере в рамках данного соглашения за две недели до последнего срока подачи заявок. Как и следовало ожидать, в срок заявку подготовить смогла только фирма MZM, которая и получила контракт на 225 млн долл.<sup>189</sup>

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что практически все известные методы лоббизма используются в бюджетном процессе. Вместе с тем распределение федеральных ассигнований представляет собой достаточно специфическую сферу деятельности, что сказывается на характере применяемых средств. А именно: финансирование избирательных кампаний важно только в вопросах, по которым уже достигнут компромисс. Проведение кампаний в СМИ, выступление на слушаниях в Конгрессе США и в федеральных ведомствах, предоставление результатов исследований содержит значительное количество приемов и методов аргументации, характерных преимущественно для бюджетного лоббизма: ссылка на единственно верные «научные» данные, мнимые позитивные внешние эффекты, соответствие «национальным» приоритетам, занижение реальных затрат и др. Сюда же относятся приемы манипуляций с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой: перевод законопроекта в категорию срочных, чрезвычайных и особо секретных, перемещение процесса рассмотрения государственного подряда в Министерство внутренних дел, известное своими облегченными процедурами, и т.д.

В заключение параграфа проиллюстрируем применение некоторых методов лоббизма на примере деятельности генерала в отставке МакКэффри (таблица 2.2).

---

<sup>189</sup> Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 169–170.

Т а б л и ц а 2.2 – Лоббистские цели клиентов МакКэффри

Год	Фирма	Цель	Консалтинговая компания	Расходы фирмы на лоббизм, тыс. долл.
2008	HNTB	Получение финансирования по законопроекту о строительстве шоссейных дорог	Boyagian consulting	20
2002–2008		Билль о строительстве шоссейных дорог	Dutko worldwide	1678
2006–2007		Правительственные контракты	Джефферсон – отношения с правительством	160
2006		Федеральные транспортные ассигнования	Пауэрс – глобальные стратегии	40
2004		Выработка стратегии во взаимоотношениях с правительством	Fleishman Hillard	40
Итого				1938
2007	DinCorp-International	Поиск возможностей для поддержки операций правительства в Ираке и Афганистане	Cohen group	80
2006–2007	McNeil Technologies	Федеральные программы здравоохранения и управления персоналом	Monfort Lewis	120
2002	Phoenix House Foundation	Закон о лечении и предотвращении злоупотребления наркотиками	Общественные стратегии	40
Итого				2178

*Источник:* таблица составлена на основе анализа отчетов, составляемых лоббистами по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности».

Будущий бюджетный лоббист Б. МакКэффри родился в 1942 году, в 1964 окончил Военную академию США в Вест-Пойнте, в 1970 году – магистратуру Американского университета по гражданскому государственному управлению. С 1964 по 1996 год служил в рядах вооруженных сил США, последние годы службы (1994–1996) был командующим вооруженными силами США в Центральной и Южной Америке. В 1996–2001 гг. занимал пост директора Национальной службы по противодействию распространению наркотиков. Затем, со сменой администрации, ушел на преподавательскую работу в Военную академию США в Вест-Пойнте в качестве почетного профессо-

ра. Б. МакКэффри в 2005 году перешел на должность профессора по совместительству в той же академии и основал консалтинговую фирму в пригороде Вашингтона Арлингтоне. В процессе работы он получил должность члена совета директоров в компаниях – подрядчиках федерального правительства – HNTB, DynCorp International, CRC Health Corporation, Global Linguist Solutions, McNeil Technologies, Phoenix House Foundation<sup>190</sup>. Еще в 2001 году генерал в отставке МакКэффри стал членом совета директоров компании Veritas. После теракта 11 сентября он выступил с призывом резко увеличить бюджет Пентагона, указывая на необходимость закупать беспилотные самолеты, а также грузовые – в особенности С-17. Всё это производили подконтрольные Veritas заводы.

С 2002 по 2008 год Б. МакКэффри входил в когорту 75 военных экспертов, участвовавших в специальной программе Пентагона для «независимых» военных экспертов. Эксперты, в основном генералы в отставке, получали возможность участвовать в процессе принятия решений в Пентагоне, путешествовать по всему миру за счет средств Министерства обороны. В обмен по негласному соглашению эти эксперты стали более благосклонны в комментариях военной политики администрации Дж. Буша – мл. Данная программа Пентагона в 2008 году приостановлена и находилась в центре служебного расследования главного инспектора Министерства обороны, ГКФУ Конгресса США, Федеральной комиссии по коммуникациям<sup>191</sup>. Однако не всегда отношения МакКэффри с Пентагоном были идеальными. Так, в 2003 году в интервью телекомпании NBC генерал заявил: «мы поставили себя в рискованную ситуацию, вошли на 400 миль на территорию Ирака, не обеспечив безопасности в тылу». Министр обороны в тот период, Д. Рамсфельд, на время отказал генералу в доступе к специальным секретным брифингам Пентагона. Но в целом МакКэффри был на хорошем счету и, в отличие от других участников специальной пиаровской программы Пентагона, которые посещали горячие точки в составе довольно многочисленных групп, имел привилегию посещать Ирак и Афганистан под спонсорством центрального командования вооруженных сил США. Однако в письме от 22 декабря 2008 г. автору исследования помощник генерала МакКэффри К. Сэлтер от имени своего начальника заявила, что он не принимал участие в этой программе Пентагона. В качестве аргумента были приведены интервью телекомпании NBC

---

<sup>190</sup> URL: [www.mccaffreyassociates.com](http://www.mccaffreyassociates.com) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>191</sup> The New York Times. 30.11.2008.

и статьи в *The Wall Street Journal* и *The Washington Post*, но лишь за период с апреля по декабрь 2003 года, когда генерал МакКэффри действительно был на время отстранен от участия в программе.

В структуру инвестиционной фирмы *Veritas* входит компания *DinCorpInternational*, 37% дохода которой стараниями генерала МакКэффри формируется за счет контрактов в Ираке и Афганистане. Одним из контрактов этой фирмы в Ираке является подряд на обучение местных полицейских. До вхождения в состав директоров данной компании МакКэффри в своих оценках в прессе отзывался крайне пренебрежительно о подготовке иракских силовых структур. Получив же пакет акций *DinCorpInternational*, генерал сразу же сделал заявление в СМИ о существенном прогрессе в деле обучения иракских полицейских<sup>192</sup>.

В 2006 году *Veritas* назначила МакКэффри председателем совета директоров *Global Linguist Solutions* с жалованием 10 тыс. долл. в месяц и крупным пакетом акций, которые взлетели в цене после получения этой фирмой контракта стоимостью 4,6 млрд долл. на предоставление 8 тыс. переводчиков американской армии в Ираке. Президентом этой компании по рекомендации МакКэффри был назначен его друг генерал Дж. Марк, он же – военный аналитик телекомпании *CNN*<sup>193</sup>.

Одним из клиентов генерала МакКэффри в июне 2007 года стала компания *Defense Solutions*. Уже через несколько дней, благодаря личным связям, генерал направил главе вооруженных сил США в Ираке Д. Петрэйесу письмо, предлагающее закупить 5000 автомобилей у компании. При этом Д. Петрэйес не был поставлен в известность о контракте генерала с оборонным подрядчиком. Не знали об этом контракте и слушатели канала «СиЭнБиСи» (*CNBC*), когда в качестве «независимого» военного эксперта генерал расхваливал продукцию *Defense Solutions*. Более того, очевидный конфликт интересов выпал из поля зрения конгрессменов, когда в июле 2007 года генерал МакКэффри в официальном заявлении призвал поставить в Ирак необходимое количество автомобилей производства фирмы *Defense Solutions*<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> *The New York Times*. 30.11.2008.

<sup>193</sup> После того как достоянием общественности стал факт президентства генерала Марка в фирме – оборонном подрядчике Пентагона, телекомпания сочла это очевидным конфликтом интересов и уволила его с должности военного аналитика (*The New York Times*. 30.11.2008).

<sup>194</sup> *Ibid.*

МакКэффри стал объектом внимания потому, что в своей деятельности использовал весьма широкий набор методов лоббирования – от личных контактов до пропагандистских кампаний в прессе. Обычно эти приемы используются не только физическими лицами, но даже различными структурами – личными контактами занимаются лоббистские фирмы, а работой со СМИ – агентства по связям с общественностью. Но самой интересной особенностью деятельности этого бюджетного лоббиста является его включенность в процесс принятия решений в Пентагоне, участие в специальных секретных брифингах и последующих «мозговых штурмах». Такой набор методов и особенностей позволял генералу успешно заниматься своей консалтинговой практикой.

\* \* \*

На основании всего изложенного бюджетный лоббизм в целом можно обрисовать, как показано на рисунке 2.1.

На базе анализа регистрационных форм лоббистов можно выделить девять типов субъектов лоббизма: корпорации и их ассоциации, региональные власти и органы местного самоуправления, фермерские организации, образовательные, научно-исследовательские и культурно-просветительские учреждения, этнические лобби, профессиональные союзы, общественные и экологические организации.

Наибольший объем бюджетных средств получают те из них, кто использует такие точки доступа, как Административно-бюджетное управление при президенте США и профильные комитеты Конгресса по различным сферам госуправления, поскольку они позволяют создать внебюджетный фонд – самую лакомую форму реализации бюджетного лоббизма; чуть меньше получают те, кто использует бюджетные отделы министерств и ведомств и профильные комитеты Конгресса США – по энергетике, транспорту, делам вооруженных сил и т.п., поскольку доступ к ним позволяет получать бюджетные средства на автопилоте в рамках обязательного финансирования (mandatory spending) – 60% всех федеральных расходов; и, наконец, совсем «скромные» средства получают те, кто задействует в своих целях комитеты Палаты представителей и Сената Конгресса США по ассигнованиям, поскольку доступ к ним – это наилучший способ финансирования какого-либо специального проекта.

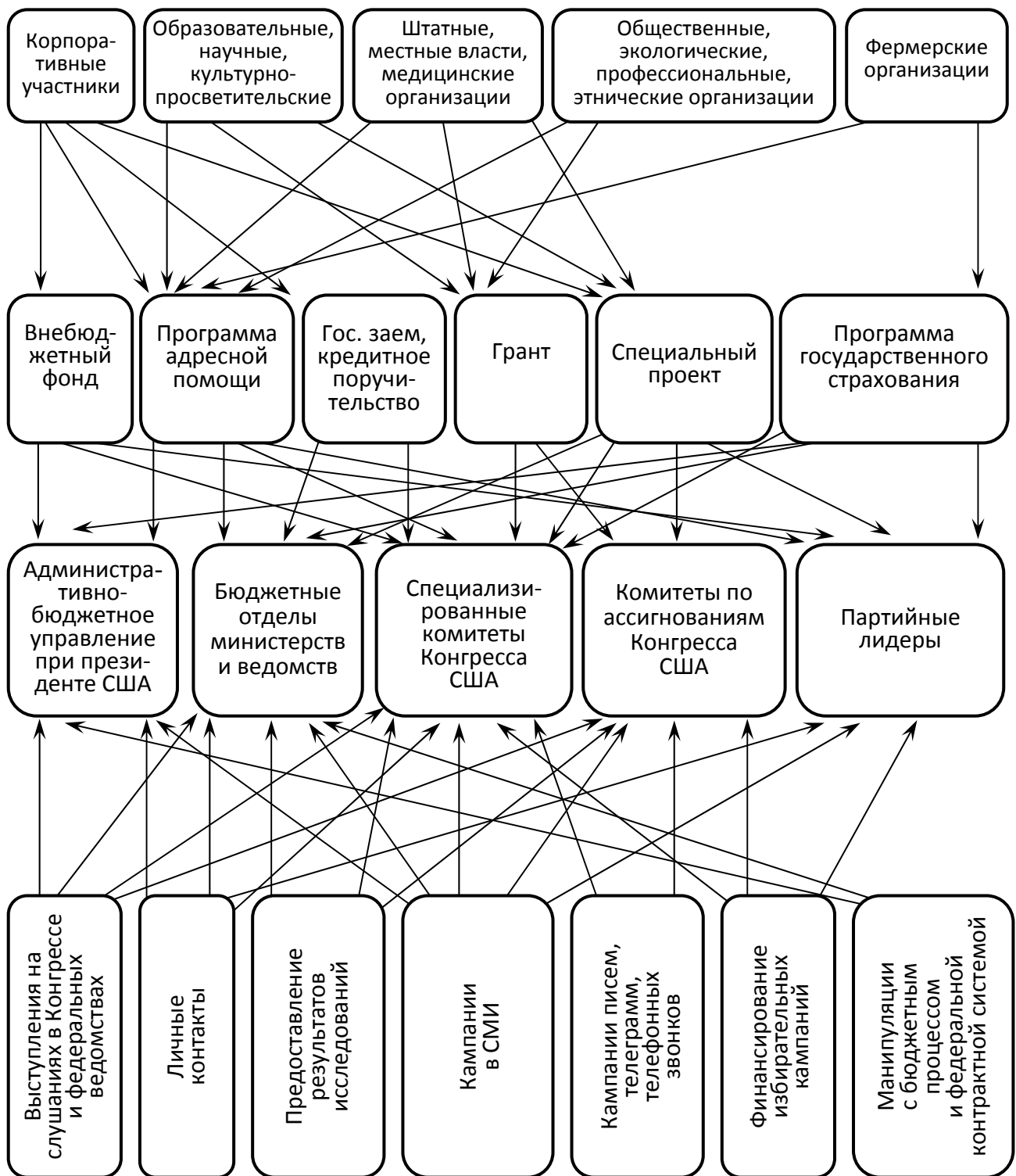


Рисунок 2.1 – Бюджетный лоббизм в США

Набор используемых методов является ключевым фактором бюджетного лоббизма, так как именно он определяет, какую именно точку доступа заинтересованная группа окажется в состоянии (в буквальном смысле слова) задействовать и, соответственно, сколько



средств из федеральной казны заполучить. В этом наборе финансирование избирательных кампаний является своего рода порогом вхождения на рынок бюджетных ассигнований; АБУ при президенте США «стоит» несколько миллионов долларов (взнос в президентскую избирательную кампанию), комитеты Конгресса США – несколько сотен тысяч долларов. При этом понятно, что многие делают крупные взносы в избирательные фонды, но лишь избранные получают средства из федеральной казны. Иными словами, финансирование избирательных кампаний является предпосылкой, но не причиной выделения той или иной заинтересованной группе определенной суммы бюджетных долларов. Решающими факторами по-прежнему остаются личные контакты и общественное мнение (в случае если речь идет о выделении суммы, исчисляющейся миллиардами). Роль такого фактора, как общественное мнение, будет подробно проиллюстрирована в третьей главе на примере лоббистской кампании «большой тройки» – General Motors, Chrysler и Ford.



# ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

После принятия в 1974 году Закона о контроле над бюджетом и замораживании фондов, учредившим бюджетные комитеты Палаты представителей и Сената, Бюджетное управление Конгресса США в качестве противовеса Административно-бюджетному управлению при президенте США, роль американского парламента в бюджетном процессе США резко усилилась, поскольку он получил собственные инструменты анализа финансовых показателей бюджета и теперь не полагается на информацию, предоставляемую исполнительной властью. Это обстоятельство стало одной из многих предпосылок роста политизации бюджетного процесса США, что в условиях разделенного правления 1990-х годов, роста неоконсерватизма радикального толка, привело к знаменитой бюджетной войне Н. Гингрича и У. Клинтона.

За весь период главенства республиканцев в Конгрессе США с 1995 по 2006 год федеральный бюджет США в виде 13 законопроектов об ассигнованиях ни разу не был утвержден в установленный срок до 30 сентября – начало финансового года в США. Виной тому – желание лидеров республиканской партии использовать бюджетный процесс для продвижения своих идеологических установок. Период с 2001 по 2006 год как иллюстрация единого правления республиканцев в исполнительной и законодательной власти показателен своей эволюцией от строгой партийной дисциплины в рядах правящей партии до ее полного разложения в 2005–2006 гг., когда провал политики Дж. Буша – мл. в Ираке сделал его классической «хромой уткой», неспособной обеспечивать единство собственной партии и продвижение в Конгрессе США своих законодательных инициатив о частичной приватизации системы социального страхования, о превращении временных налоговых сокращений в постоянные и т.д.

Обозначив абрис «бюджетного пейзажа» рубежа веков, отметим, что задача данной главы состоит в том, чтобы показать бюджетный лоббизм в действии на основании исследований отдельных случаев. Сначала дается статистический портрет заинтересованных групп,

определяется структура бюджетного лоббизма на основе регистрационных документов, заполняемых по законодательству о лоббизме. После этого рассматриваются несколько конкретных случаев. Первая пара кейс-стади посвящена корпорациям в бюджетном процессе США (1. Деятельность туристического бизнеса США по получению средств из федерального бюджета. 2. Исследование отдельного случая представляет собой разбор эпической кампании, развернувшейся в конце 2008 года в связи с мировым финансовым кризисом, автогигантов США – General Motors, Chrysler и Ford – по лоббированию федерального правительства на предмет выдачи государственного кредита). А затем путем сравнительного анализа определим почему туристический бизнес потерпел неудачу, а автомобильный – нет. Предварительно лишь отметим, что государственные программы рекламирования туристических достопримечательностей существуют лишь в таких странах, как Израиль, где доходы от туризма составляют бóльшую часть ВВП. Вторая пара кейс-стади посвящена иностранному лоббизму, а именно израильскому лобби как наиболее эффективной модели, и российскому, причины слабости которого становятся более отчетливыми при сопоставлении этих случаев.

### **3.1. Статистический портрет субъектов бюджетного лоббизма**

Материал данного параграфа, представленный в табличной форме, – это результат обработки регистрационной документации, заполняемой лоббистами в соответствии с требованиями лоббистского законодательства США. Представляется, что корпус данной документации является достаточно репрезентативным для целей настоящего исследования. Несмотря на значительное количество пробелов в законодательстве, количественно данная информация является достаточно достоверной, поскольку наличие регистрации в соответствии с требованиями законодательства является своего рода индульгенцией на лоббизм, пиаровским ходом, провозглашающим законопослушность и ответственность перед гражданским обществом субъекта лоббизма. В качественном же отношении данные отчеты не могут служить надежной базой исследования в смысле соответствия действительности содержащейся в них информации. Именно поэтому далее представлен лишь количественный анализ информации. Поскольку нет специального органа, систематически отслеживающего работу лоббистов, постольку нами не предпринимались попытки подсчитать расходы на деятельность в органах государственной вла-

сти по категориям субъектов лоббизма, систематически сопоставить законодательные интересы лоббистов (поскольку в большинстве отчетов не выдерживается предписанная законом детализация в изложении целей лоббирования).

Для получения количественной картины исследуемого феномена использовалась база отчетов лоббистов по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», предоставленная для доступа общественности офисом секретаря Сената. Для определения места бюджетного лоббизма в общей структуре представительства интересов в Вашингтоне были сопоставлены данные об общем количестве зарегистрированных лоббистов с количеством тех, которые указали бюджет в качестве основной цели своей деятельности. Для определения структуры субъектов бюджетного лоббизма были выделены следующие типы заинтересованных групп: 1) корпоративные; 2) образовательные, научные, культурно-просветительские; 3) штатные и местные органы власти; 4) медицинские; 5) общественные; 6) экологические; 7) профессиональные; 8) фермерские; 9) этнические. После этого была проделана работа по классифицированию лоббистов в рамках этих типов. Затем были определены количественные параметры каждой категории в абсолютных и относительных числах. Результаты представлены в таблицах, составленных на основе подсчетов автора исследования. Хронологические рамки анализа обусловлены особенностями технических характеристик базы данных отчетов лоббистов офиса секретаря Сената.

Общая количественная характеристика бюджетного лоббизма представлена в таблице 3.1. Из нее видно, что, во-первых, в интервале 1998–2007 гг. возросла доля бюджетных лоббистов среди всех, кто регистрировался по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», с 13–16 до 21–26%. Иными словами, общее количество зарегистрированных лоббистов увеличилось на 66%, а количество «бюджетных лоббистов» – на 157%. Во-вторых, имеет место зависимость между электоральным циклом выборов в Палату представителей и решением лоббистов о начале продвижения интересов в Конгрессе США, а именно – количество новых регистраций возрастает в первый год после выборов и снижается непосредственно в год выборов, что вызвано традиционной неэффективностью Конгресса в этот период<sup>195</sup>, поскольку его члены сконцентрированы на ведении предвыборной кампании и не желают слишком активно отстаивать узкие групповые интересы.

---

<sup>195</sup> The Washington Post. 10.07.2006.

**Таблица 3.1 – Место бюджетного лоббизма в общей структуре американского лоббизма**

Год	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
2007	6252	+15	+110	1331	+1	+243	<b>21</b>	16 581	+4	+66	4360	0	+157	<b>26</b>
2006	5395	-5	+81	1319	-2	+239	<b>24</b>	15 859	-4	+59	4353	+3	+157	<b>27</b>
2005	5669	+22	+84	1340	+23	+245	<b>24</b>	16 210	0	+58	4174	+6	+150	<b>25</b>
2004	4462	-14	+50	1084	-1	+179	<b>24</b>	14 500	+5	+58	3467	+12	+135	<b>24</b>
2003	5139	+16	+73	1086	-2	+179	<b>21</b>	13 800	+13	+50	3155	+19	+10	<b>22</b>
2002	4420	-8	+48	1100	+26	+183	<b>24</b>	12 191	+8	+33	2638	+18	+76	<b>21</b>
2001	4753	+63	+60	868	+67	+123	<b>18</b>	11 202	+11	+22	2227	+19	+48	<b>19</b>
2000	2912	-16	-2	517	-5	+33	<b>17</b>	10 089	+1	+10	1865	+10	+24	<b>18</b>
1999	3430	+15	+15	543	+39	+39	<b>15</b>	9950	+8	+8	1692	+12	+12	<b>17</b>
1998	2969			388			<b>13</b>	9159			1498			<b>16</b>

*Примечания:*

1 – общее количество регистраций по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности»;

2 – изменение количества регистраций в процентах от предыдущего года;

3 – изменение количества регистраций в процентах от 1998 года (первого года доступного в электронной базе данных отчетов лоббистов секретаря Сената Конгресса США);

4 – количество регистраций бюджетных лоббистов;

5 – изменение количества регистраций бюджетных лоббистов в процентах от предыдущего года;

6 – изменение количества регистраций бюджетных лоббистов в процентах от 1998 года;

7 – количество регистраций бюджетных лоббистов в процентах от общего количества регистраций;

8 – общее количество годовых отчетов;

9 – изменение общего количества годовых отчетов в процентах от предыдущего года;

10 – изменение общего количества годовых отчетов в процентах от 1998 года;

11 – количество годовых отчетов бюджетных лоббистов;

12 – изменение количества годовых отчетов бюджетных лоббистов в процентах от предыдущего года;

13 – изменение количества годовых отчетов бюджетных лоббистов в процентах от 1998 года;

14 – количество годовых отчетов бюджетных лоббистов в процентах от общего количества годовых отчетов.

*Источник:* таблица составлена на основе отчетной документации лоббистов [www.sopr.senate.gov](http://www.sopr.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016). Полные данные о регистрациях лоббистов доступны с 1998 по 2007 год.

Зато после переизбрания встает необходимость «отработки» взносов в избирательные фонды, так как активное участие в их пополнении принимают разнообразные лоббистские структуры. Данная закономерность менее выражена в отношении бюджетных лоббистов и не влияет на общее количество заинтересованных групп, действующих в парламенте. Иными словами, бюджетный лоббизм представляет собой более устойчивое явление и в меньшей степени зависит от электоральных циклов.

Структура заинтересованных групп, принимающих участие в бюджетном процессе, представлена в таблице 3.2.

**Т а б л и ц а 3.2 – Структура участников бюджетного лоббизма в 1998 и 2004 гг.**

№ группы	Организации	1998 год		2004 год	
		Число	Доля в %	Число	Доля в %
1	Корпоративные	495	34,2	1015	29,2
2	Образовательные, научные, культурно-просветительские	218	15,1	668	19,2
3	Штатные и местные органы власти	221	15,3	652	18,8
4	Медицинские	238	16,5	540	15,5
5	Общественные	66	4,5	146	4,2
6	Экологические	29	2,0	72	2,0
7	Профессиональные	27	1,8	63	1,8
8	Фермерские	50	3,4	56	1,6
9	Этнические	31	2,1	42	1,2
10	Другие	64	4,4	213	6,1
Итого		1438	100,0	3467	100,0

*Источник:* таблица составлена на основе анализа отчетов, составляемых лоббистами по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности». Выбор хронологических рамок определялся желанием автора исследования показать изменение структуры участников бюджетного лоббизма за максимально возможный период с одной стороны, и техническими характеристиками электронной базы данных секретаря Сената – с другой.

Данные таблицы 3.2 показывают, что в структурном отношении с 1998 по 2004 год не произошло существенных изменений среди участников бюджетного процесса, разве что доля корпораций снизилась с 34 до 29%, медицинских структур – с 16 до 15%, фермерских – с 3 до 1%, этнических – с 2 до 1%, тогда как доля научно-образователь-

ного лобби выросла с 15 до 19% а штатных и местных органов власти – с 15 до 18%. Иными словами, при общем росте количества заинтересованных групп их соотношение остается относительно стабильным. Снижение доли корпоративного, медицинского, фермерского и этнического лобби вовсе не свидетельствует о падении влияния, просто количественно более быстрыми темпами возрастало число научных учреждений и региональных органов власти, нанимавших лоббистов для продвижения своих интересов в бюджетном процессе.

Из таблицы видно, что наиболее активны в бюджетном лоббизме корпорации и их объединения. Они составляют одну треть всех участников этого процесса. Наибольшим объемом расходов на продвижение своих интересов отличаются такие гиганты, как Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman и др. Работа с государственными структурами проводится самостоятельно и через соответствующие объединения как федерального (Национальную ассоциацию промышленников, Ассоциацию оборонных подрядчиков), так и регионального уровня (торговые палаты Питсбурга, Дэйтона, Лэйтона).

Мировой экономический кризис, разразившийся в 2008 году, внес свои коррективы в корпоративный лоббизм. Например, для получения федеральных субсидий совету директоров корпорации Fannie Mae пришлось сместить своего генерального директора – г-на П. Фицпатрика в соответствии с требованиями конгрессменов<sup>196</sup>. Тяжелые времена наступили и для Ассоциации ипотечных банков, количество членов которой сократилось на 17% – с 2,5 до 3 тыс. в 2007–2008 гг.; для улучшения имиджа глава этой общественной организации Дж. Кемпнер также был уволен<sup>197</sup>. Но некоторые члены этой организации весьма удачно использовали кризис как предлог для расширения бизнеса. Так, банк «ПНС финансовые услуги» на «антикризисные» 7,7 млрд долл., полученные от Министерства финансов в октябре 2008 года, купил Национальный городской банк, тогда как по условиям законодательства о помощи финансовому сектору на 700 млрд долл., данные средства должны были идти на повышение ликвидности путем кредитования экономики<sup>198</sup>.

Другие ипотечные структуры оказались менее удачливыми. К примеру, компания Freddie Mac была частично национализирована,

---

<sup>196</sup> The Washington Post. 23.05.2008.

<sup>197</sup> Ibid. 23.07.2008.

<sup>198</sup> Ibid. 25.10.2008.

получив взамен в ноябре 2008 года 14 млрд долл.<sup>199</sup> Не в первый раз в своей истории<sup>200</sup> крупнейший банк Америки City Group на аналогичных условиях в это же время получил 45 млрд долл.<sup>201</sup> Бурную лоббистскую деятельность под прикрытием кризиса развили и страховые компании – как через «Круглый стол финансовых компаний» в лице его главы С. Барлетта, так и в индивидуальном порядке. Высказывались предложения не ограничиваться помощью коммерческим и инвестиционным банкам, но включить в ряды бенефициариев брокеров, автопроизводителей и зарубежные финансовые структуры<sup>202</sup>. Усилия крупнейших страховых компаний увенчались успехом – в сентябре 2008 года лидер мирового рынка страхования Американская международная группа получила 85 млрд долл. из федерального бюджета, лицемерно заявив о прекращении лоббистской деятельности *после* получения средств<sup>203</sup>. Однако следует отдать должное американским законодателям: для контроля над расходованием средств по 700-миллиардной программе помощи финансовому сектору в ноябре 2008 года была учреждена должность специального главного контролера, которую получил известный своей честностью Н. Барофски, бывший глава отдела по борьбе с ипотечным мошенничеством прокуратуры г. Нью-Йорка<sup>204</sup>.

Образовательные, научные и культурно-просветительские учреждения количественно отстают только от корпораций и составляют одну пятую всех, кто стремится получить свою долю в государствен-

---

<sup>199</sup> The Washington Post. 14.11.2008.

<sup>200</sup> Впервые финансовая помощь этому банку была оказана в 1933 году во времена Великой депрессии, затем в 1980-е годы из-за безответственного кредитования государств Латинской Америки, предпоследний случай финансовых вливаний в этот банк имел место в начале 1990-х годов в связи с падением рынка коммерческой недвижимости. Банк всегда считался слишком большим, чтобы государство могло позволить его крушение (The Washington Post. 25.11.2008).

<sup>201</sup> Причиной проблем этого банка является уже имевшая в 1920-е годы накачка средств населения через коммерческие подразделения банка в инвестиционные структуры, что создало «пузырь» на инвестиционном рынке ценных бумаг. Для того чтобы отменить разделение инвестиционной и коммерческой составляющих банковского сектора, введенного во времена «Нового курса» Ф. Рузвельтом, Сити-групп в 1999 году при поддержке Р. Рубина, члена совета директоров этого банка, а тогда занимавшего пост министра финансов, пролоббировала отмену закона Глэсса Стигалла (The Washington Post. 24, 25.11.2008).

<sup>202</sup> См.: The New York Times. 25.10.2008.

<sup>203</sup> The Washington Post. 20, 26.10.2008.

<sup>204</sup> Ibid. 20.11.2008.



ном бюджете США. Среди образовательных учреждений не только лидеры – Гарвардский и Йельский университеты, но и такие заведения, как двухгодичные колледжи Редланда, Санта-Моники, Северного Эссекса, Кирквуда, Мэрикопа и многих других. При этом важно отметить, что успеху служит не громкое имя, а наличие своего конгрессмена в комитете по ассигнованиям. Например, член комитета Палаты представителей по ассигнованиям, Дж. Льюис, в 1988–2001 гг. направил в виде специальных проектов 150 млн долл. в Университет Лома Линда, достоинством которого является расположение в избирательном округе члена этого комитета<sup>205</sup>. Крайне активно за получение федеральных средств в виде специальных проектов выступают различные американские библиотеки – Публичная библиотека Бруклина, Квинса, Библиотека Мэри Бейкер и др. В отстаивании своих интересов они используют и профессиональные организации, такие как Американская ассоциация библиотек.

Органы власти штатов, городов и графств являются одной из самых влиятельных групп участников бюджетного лоббизма, при этом отмечается, что те из них, кто нанимает лоббиста или имеет свое представительство в Вашингтоне, чаще остальных получают средства из федерального бюджета США. Кроме того, М. Рич установил, что в выделении федеральных грантов местным органам власти ключевое значение имеет деятельность самих местных органов, роль Конгресса США в лице его профильных комитетов в этом процессе не существенна<sup>206</sup>. В этом заключается особенность данного вида финансирования, поскольку в других сферах (оборонные ассигнования, сельскохозяйственные субсидии, транспортные расходы и т.п.) значение профильных комитетов весьма существенно. В связи с мировым экономическим кризисом в особо тяжелом положении оказались штаты и местные органы власти, поскольку их налоговая база формируется во многом за счет налога на прибыль. Самый предусмотрительный из глав субъектов федерации, губернатор штата Нью-Йорк Д. Пэтерсон, еще в августе 2008 года провел встречу с главой сенатского комитета по банкам, финансам и городским делам К. Доддом, в течение которой тщетно просил о выделении федеральной помощи<sup>207</sup>. Тогда же Конференция мэров, которая представляет интересы

---

<sup>205</sup> *Stern M., etc. The Wrong Stuff... P. 97.*

<sup>206</sup> *Rich M.J. Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants // The American Political Science Review. 1989. Vol. 83. № 1. P. 198.*

<sup>207</sup> *The New York Times. 01.08.2008.*

1139 городов в Вашингтоне, выступила с предложением федеральному правительству увеличить финансирование программ борьбы с уличной преступностью<sup>208</sup>. По мере нарастания кризиса аппетиты местных властей возрастали. В октябре 2008 года губернатор Нью-Джерси Дж. Корзайн, в прошлом глава инвестиционного банка Goldman Sachs и сенатор, выступил с предложением принять закон о выделении 300 млрд долл. на строительные работы по ремонту дорог, мостов, дамб, плотин и пр. А мэр Луисвилля Дж. Абрамсон, по совместительству председатель Конференции мэров, предложил направить 90 млрд долл. на городские инфраструктурные проекты<sup>209</sup>. Столкнувшись со скептицизмом конгрессменов, не желающих тратить бюджетные средства на местные проекты, члены Национальной ассоциации губернаторов умерили свои аппетиты и предложили на встрече с избранным президентом Б. Обамой 136-миллиардную программу строительных работ и 40-миллиардную программу дополнительных субсидий по программе Medicare<sup>210</sup>.

Традиционно медицинское лобби активно и многочисленно. Здесь и крупнейшие производители лекарств – Pfizer, Watson Pharmaceuticals и др., и их объединения – фармацевтические исследователи и производители Америки. Обширно представлен корпус лечебных учреждений – медицинские центры графства Эри, штата Техас, Университета Нью-Йорка, Детская больница Дэнвера и их объединения – Американская федерация больниц, Американская федерация государственных больниц, Национальная ассоциация детских больниц и пр. Еще одним элементом медицинского лобби, участвующим в бюджетном лоббизме, являются профессиональные объединения врачей и пациентов – Американская медицинская ассоциация, Американская ассоциация по изучению болезней печени, Национальная коалиция помощи больным с заболеваниями органов пищеварения, Американское общество больных инфекционными заболеваниями и многие другие. Особо острая борьба развернулась в 2009–2010 гг. вокруг реформы здравоохранения Б. Обамы.

Общественные организации хотя и достаточно скромно, но все же представлены в бюджетном лоббизме. Среди них можно отметить Американскую ассоциацию пенсионеров, Союз за семью и детство,

---

<sup>208</sup> The Washington Post. 07.08.2008.

<sup>209</sup> Ibid. 29.10.2008.

<sup>210</sup> Ibid. 01.12.2008.

Волонтеров Америки, Лигу консервативных избирателей, Национальную коалицию родительских центров, Совет за первую свободу Америки, Национальный комитет за сохранение социального страхования, Национальную сеть за прекращение домашнего насилия. Отмечена активность и объединений этих организаций, таких как Национальный совет неприбыльных ассоциаций.

Экологические организации тоже участвуют в бюджетном процессе США. Это организация «За сохранение океана», группа «За чистый воздух и воду», «Национальная федерация защиты индюка», «Национальная ассоциация изучения подземных вод», «Защитники природы», «Друзья земли», «Альянс за сохранение южной креветки», «Американцы за ответственный доступ к природе». Среди этих организаций имеются и научные учреждения, например, Исследовательский институт систем окружающей среды.

Этнические группы как участники бюджетного лоббизма делятся на две категории. К первой относятся те, кто работает в связке с зарубежными государствами, – это прежде всего израильское лобби, представленное Американско-Израильским комитетом по общественным делам, Еврейской ассоциацией за попечение по месту жительства. Заметной активностью отличается и греческая община – Совет греко-американского наследия, Всемирный совет греков за рубежом. Вторая группа – это племена американских индейцев – Сиссетон-вахпетон сиукс, Совет индейского племени Муклешут и их объединения – Консорциум высшего образования американских индейцев, Конфедерация племен индейской резервации Юматилла и пр.

Весьма широк спектр профессиональных организаций, лоббирующих свои интересы в бюджетном процессе США. Здесь представлены как международные организации (Международная ассоциация пожарников, Международное братство профсоюзов водителей грузовиков, Международный союз операционных инженеров), так и организации национального уровня (Американская федерация труда – Конгресс производственных профсоюзов, Американская ассоциацию адвокатов, Американская ассоциацию государственных служащих, Ассоциация федеральных судей, Ассоциация агентов ФБР) и локальные структуры (Ассоциация шерифов Луизианы, Ассоциация профессиональных охотников Аляски и пр.).

Таким образом, все участники бюджетного лоббизма количественно довольно отчетливо подразделяются на три уровня: пер-

вый – это корпорации, которые составляют около 30%; ко второму относятся три группы: а) образовательные, научные, культурно-просветительские учреждения, б) штатные и местные органы власти, в) медицинские организации; каждая из них составляет от 15 до 20%. На третьем уровне расположены оставшиеся пять групп – общественные, экологические, профессиональные, фермерские и этнические организации, их доля колеблется в пределах 1–4%.

### **3.2. Лоббизм местных и региональных органов власти**

Города, графства, штаты играют существенную роль в выработке федерального бюджета США. Ежегодно множество представителей интересов этих органов власти регистрируются в качестве лоббистов по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», чтобы иметь возможность легально отстаивать интересы своих клиентов. Среди вопросов, являющихся целями лоббистской деятельности, значатся как традиционные вещи (строительство мостов и дорог, дамб, и прочих водных сооружений), так и федеральные программы на поддержку школьного образования, исследовательских университетов.

Особо остро в 2013 году встал вопрос медицинского обеспечения в связи с принятой в 2010 году реформой здравоохранения<sup>211</sup>.

В марте 2010 года Конгресс принял, а президент Б. Обама завизировал закон «О защите пациентов и доступном здравоохранении», который основательным образом изменил американскую систему здравоохранения. Закон, продвигавшийся президентом и демократами в Конгрессе США, дал доступ к медицинским услугам 20 из 46 млн американцев, лишенных таковых. В частности, значительная часть закона посвящена мерам по увеличению числа застрахованных через частные фирмы. Этот нормативно-правовой акт представляет собой центристскую схему, далекую как от продвигавшегося левыми единого государственного страхового механизма, так и от полной дерегуляции рынка медицинского страхования, пропагандировавшегося крайне правыми. Как следствие, он вызвал неприятие со всех сторон.

---

<sup>211</sup> См.: Попов А. А. Проблемы американского здравоохранения и реформа Б. Обамы // США и Канада: экономика, политика, культура. 2010. № 10. С. 3–20.

Левые критикуют закон за отсутствие в нем положения о создании единой государственной программы, наподобие Medicare, недовольство вызывает требование этого акта ко всем индивидам под угрозой штрафа приобрести полис медицинского страхования, а при нехватке собственных средств такую покупку следует осуществить при помощи государственной субсидии. Леволиберальные политики и эксперты полагали, что в условиях высоких страховых взносов и рекордных прибылей страховых корпораций, компромиссная позиция закона представляет собой «взятку разжиревшей буржуазии». Недовольные справа не приемлют многочисленные регуляторные нормы, которые, по их мнению, снизят конкуренцию на рынке и обанкротят многих страховщиков. Они также выступали против, во-первых, так называемого «индивидуального мандата»<sup>212</sup>, обязывающего под угрозой штрафа покупать полис медицинского страхования, и, во-вторых, – расширения программы Medicaid, обеспечивающей доступ к здравоохранению малоимущих американцев.

Таким образом, этот закон представляет собой довольно сложный документ, одни положения которого будут выгодны фирмам, оказывающим медицинские услуги, другие могут привести к убыткам. Например, отметим, во-первых, ранее упоминавшийся «индивидуальный мандат»; во-вторых, требование к работодателям с количеством сотрудников свыше 50 человек предоставить под угрозой штрафа сотрудникам медицинскую страховку за счет фирмы; в-третьих, создание так называемых «обменов медицинским страхованием» (health insurance exchanges), в рамках которых люди, не достаточно бедные для Medicaid, смогут покупать субсидированную государством страховку. Все эти нормы закона весьма выгодны страховщикам.

С другой стороны, в правовом поле появляются регуляторные нормы, во-первых, запрещающие страховщикам устанавливать пожизненные или годовые лимиты на стоимость оплаченных за счет страховки медицинских услуг; во-вторых, не позволяющие просто аннулировать страховку; наконец, в-третьих, не санкционирующие возможность устанавливать размер страховых взносов на основе существующих хронических заболеваний или попросту отказывать пациентам в медицинском страховании при наличии хронических болезней. Закон 2010 года также вводит ограничения на структуру медицинских расходов страховщиков. Так, отныне не менее 80% от

---

<sup>212</sup> В 2012 году Верховный суд США подтвердил конституционность этого «индивидуального мандата». – С.К.

суммы страхового взноса должно идти на медицинские услуги и лишь 20% – на административные расходы, прибыль, выплату дивидендов и пр<sup>213</sup>. В довершение всего закон «О защите пациентов и доступном здравоохранении» вводит новые налоги и сборы со страховых компаний.

С 1 октября 2013 г. началась регистрация малоимущих граждан для получения государственных субсидий на покупку полиса медицинского страхования в рамках специальных зон (exchanges). Одни штаты отказались заниматься администрированием этого компонента реформы здравоохранения Барака Обамы, другие, напротив, принялись за дело с энтузиазмом. Кроме того, вследствие принятого в 2010 году закона и последующего решения Верховного суда штаты получили право увеличить количество участников программы Medicaid за счет изменения параметров расчета уровня бедности, что также породило жаркие споры. Многие штаты, в которых доминируют республиканцы, отказались расширять программу Medicaid на своей территории. Местные органы власти также не остались в стороне от реформы здравоохранения: для многих небогатых территорий требование предоставлять своим сотрудникам полную медицинскую страховку оказалось непомерным бременем для бюджета.

Имеется множество литературы по «межправительственному лоббизму» (intergovernmental lobby), в которой рассматриваются разные аспекты этого феномена. Во-первых, большое внимание уделяется проблеме легитимности лоббизма местных и региональных органов власти в Вашингтоне; во-вторых, факторам, обуславливающим степень результативности этого лоббизма; в-третьих, проблематике бюджетного лоббизма.

По первому вопросу следует отметить, что в целом члены Конгресса США и их помощники рассматривают представителей интересов штатов и местных органов власти с гораздо меньшим подозрением, чем, скажем, проводников позиции большого бизнеса, поскольку они отстаивают общественные интересы и не получают прямой выгоды от федерального финансирования. Кроме того, отмечает Б. Лич, легитимность лоббизма со стороны местных органов власти обосновывается положениями законодательства штатов, иногда прямо

---

<sup>213</sup> *Al-Ississ, M., Miller, N. What does health reform mean for the health care industry? Evidence from Massachusetts Special Senate Election // American Economic Journal: Economic Policy. Pittsburgh: American Economic Association, 2013. Vol. 5. № 3. P. 1–29.*

предписывающего местным чиновникам отстаивать интересы своей территории в Вашингтоне, и «традиционной ответственностью за местное управление»<sup>214</sup>.

По второй проблеме отметим, что руководство регионов пользуется большим влиянием в Вашингтоне, чем главы городов и графств. Самой престижной группой считаются губернаторы, ступенью ниже – региональные законодатели, а затем – специалисты по отдельным сферам управления (главы департаментов). Степень влияния местных органов власти различна. Так, отмечает К. Хантер, «мэры крупных городов в целом более влиятельны, но личные отношения того или иного главы графства с конгрессменом могут оказаться более существенными в принятии решения. Влиятельность специалистов по разным сферам управления наиболее велика среди помощников конгрессменов, которые нуждаются в технической экспертизе при написании текста законопроекта»<sup>215</sup>. В отношении способности правительств штатов и местных органов власти лоббировать свои интересы в Конгрессе США Б. Лич отмечает три обстоятельства: информационные запросы комитетов Конгресса, роль политических партий и, наконец, личные особенности председателей комитетов.

Также Б. Лич подчеркивает, что способность местных и региональных органов власти лоббировать свои интересы в парламенте зависит от того, могут ли они достичь консенсуса по тому или иному вопросу. Организации, представляющие интересы правительств штатов, администраций городов и графств, не всегда могут выработать единую позицию, что, согласно их уставам, не позволяет осуществлять лоббистские кампании. Например, при голосовании внутри Национальной ассоциации губернаторов не набралось двух третей голосов, вследствие чего она оказалась выключенной из дебатов по электро-ральной реформе.

В отношении попыток местных и региональных органов власти получать средства из федерального бюджета Ч. Левин с коллегами отмечают, что «развитие межправительственного лоббизма в последние десятилетия можно рассматривать как прямой результат

---

<sup>214</sup> *Leech B.L., Baumgartner F.R., La Pira T.M., Semanko N.A. Drawing Lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy // Political Research Quarterly, 2005. Vol. 58. № 1. P. 19–30.*

<sup>215</sup> *Hunter K. Analysis of the effect of lobbying efforts and demand-side economic development policies on state economic health // Public Administration Quarterly, 2001. Vol. 25. № 1. P. 49–78.*

эволюции системы американского федерализма и попытку «субнациональных органов власти» лоббировать федеральных чиновников в целях получения финансовой помощи»<sup>216</sup>.

Межправительственное лобби, по мнению Ч. Левина, выполняет в Вашингтоне две основные функции. Во-первых, воздействие на формулирование целей государственной политики и представление интересов «правительств-клиентов». Существование этой функции заключается в выступлениях на слушаниях в Конгрессе США, общении с отдельными законодателями, инициирование тех или иных законопроектов, составление запросов в органы исполнительной власти. Во-вторых, содействие «правительствам-клиентам» в понимании механизмов принятия решений в Вашингтоне, системы распределения федеральных подрядов, способов воздействия на законодателей, приемов аргументации запросов на финансовую помощь.

Федеральная система грантовой поддержки не является ключом к решению всех проблем, с которыми сталкиваются штаты и местные органы самоуправления. Сотни программ с различными сроками подачи заявок, разнообразными требованиями к их оформлению, изощренными регуляторными нормами, определяющими порядок их администрирования, всё это, по оценке Ч. Левина, создает проблему для местных руководителей, не искушенных в премудростях центральной бюрократии. Многие просто не способны выполнить все требования и получить необходимые средства из федерального бюджета. Мэры и сити-менеджеры пытаются пользоваться внешней помощью при обращении за грантами федерального правительства. Не всегда, по оценке Ч. Левина, это удается. Координация между различными департаментами мэрий остается слабым местом, в результате чего создается ненужная конкуренция между разными отделами администрации города в борьбе за один и тот же грант.

Для достижения успеха в деле получения средств из федерального бюджета были предприняты усилия по созданию системы организованного представительства интересов местных и региональных органов власти в Вашингтоне. Отдельные штаты, города и графства начали создавать свои «отделения по работе с федеральным правительством» в столице США; также получило распространение исполь-

---

<sup>216</sup> *Levine Ch., Thurber J.* Reagan and the Intergovernmental Lobby: Iron Triangles, Cozy Subsystems and Political Conflict // *Interest Group Politics*. 2<sup>nd</sup> ed. / ed. By Allan Cigler and Burdett Loomis. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press. P. 202–220.



зование наемных консультантов, которых стали называть «вашингтонскими грантсменами» (Washington Grantsmen).

Все эти лоббистские механизмы считаются довольно эффективными. Они позволяют представлять проблемы местных и региональных органов власти на федеральном уровне. Так называемые «межправительственные лоббисты» оказывают содействие чиновникам и конгрессменом в подготовке законопроектов, касающихся штатов, городов, графств.

В отношении степени влияния местных органов власти на процесс принятия решений в федеральных органах власти Р. Дилджер, проведя ряд опросов, сделал несколько наблюдений. В 1987 году главы городских департаментов транспорта не были уверены в своей способности скорректировать планы столичных чиновников, в 2001 году ситуация изменилась. Практически все опрошенные американским ученым респонденты отметили увеличение своего влияния<sup>217</sup>. Кроме того, принятие закона 1991 года «Об эффективности смешанного наземного транспорта» и «Закона о справедливости транспорта» привело к существенным изменениям в системе принятия решений. По опросам, 72% сотрудников местных органов власти отметили увеличение степени влияния общества в принятии решений в сфере транспорта, к аналогичному выводу пришли 82% директоров департаментов транспорта штатов и 44% законодателей штатов.

К концу 1970-х годов большинство губернаторов учредили специальные представительства в Вашингтоне, координирующие отношения между штатами и федеральными органами власти, именно тогда сложилась система представительства интересов региональных и местных органов власти, которую мы наблюдаем сегодня.

Основу аппарата влияния местных и региональных органов власти в Вашингтоне составляет так называемая «большая пятерка»: Национальная ассоциация губернаторов, Национальная ассоциация легислатур штатов, Национальная лига городов, Национальная ассоциация мэров, Национальная ассоциация графств.

По данным Национальной ассоциации губернаторов и Национальной ассоциации бюджетных специалистов штатов, в 2013 фин. году 30 штатов впервые за долгие годы вместо дефицита бюджета

---

<sup>217</sup> *Dilger R.J. State and Local Government Officials Perspectives on Intergovernmental Relationships in Surface Transportation Policy: 1987 and 2001 // Publius. 2002. Vol. 32. № 1. P. 65–85.*

имели профицит, 10 штатов завершили финансовый год в рамках запланированных показателей. В результате 42 губернатора внесли в местные законодательные собрания бюджеты, предусматривающие увеличение расходов в 2014 фин. году. Однако, по оценкам наблюдателей, ситуация была далека от идеала, так как тогда в полной мере еще не сказались последствия секвестра федерального бюджета, проведенного в марте 2013 года в соответствии с положениями закона 2010 года «О контроле за бюджетом»<sup>218</sup>.

Несмотря на некоторое улучшение положения дел с местными финансами, ряд городов и графств вынуждены сокращать нормы рабочего дня для работников с почасовой оплатой, чтобы не тратить средства на медицинское страхование работников. По закону 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении» с января 2015 года работодатели, чьи сотрудники заняты не менее 30 часов в неделю, обязаны предоставить им корпоративную медицинскую страховку. Администрация города Миддлтаун, штат Нью-Джерси, объявила, что сократит время работы 25 совместителей, чтобы сэкономить 775 тыс. долл. и не предоставлять им возможность приобрести полис медицинского страхования за счет работодателя.

С аналогичной целью графство Би (Bee County), штат Техас, выпустило пресс-релиз, в котором отмечается, что с 1 октября 2013 г. оно ограничило время работы сотрудников, работающих по совместительству 24 часами в неделю. Графство Бревард, штат Флорида, также планирует сократить часы работы 138 совместителей, чтобы не тратить 1,38 млн долл. на их здравоохранение. Администрация Личбурга, штат Вирджиния, объявила об аналогичных мерах в отношении 40 человек, графство Честерфилд, из того же штата, рассматривает возможность сокращения времени работы нескольких сотен сотрудников. Графство Чиппева (Chippewa County), штат Висконсин, пошло дальше всех и планирует не сократить недельные нормы, а просто уволить 15 чиновников, работающих на условиях почасовой оплаты, чтобы сэкономить 163 тыс. долл. на их медицинском обеспечении<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> Hays A. Intergovernmental Lobbying: Toward an Understanding of Issue Priorities // The Western Political Quarterly, 1991. Vol. 44. № 4. P. 1081–1098.

<sup>219</sup> The Washington Post. 23.08.2013.

Ультраконсервативная структура «Клуб за экономический рост» (Club for Growth), в последнее время содействовавшая избранию 50 праворадикальных конгрессменов, выступала за срыв переговоров о бюджете на следующий год. В ультимативной форме от Барака Обамы требовали аннулировать ассигнования на реализацию закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении», который считается едва ли не основным достижением его президентства. Важно отметить, что летом 2012 года даже Верховный суд США, «нашпигованный» консерваторами во время двух президентских сроков Дж. Буша–мл., признал конституционность данного билля. Республиканцы в Палате представителей более 40 раз принимали законопроект, отменяющий закон 2010 года, который, естественно не проходил через Сенат, контролируемый демократами. С 1 октября 2013 г. вступило в силу одно из ключевых положений реформы, после чего ее отмена стала совсем маловероятной.

Чем же так не угодила правым республиканцам реформа здравоохранения, что они «закрыли» федеральное правительство? В 1990-х годах в аналогичных ситуациях уже не раз имела место ситуация «закрытия правительства», но тогда семь из двенадцати законов об ассигнованиях были уже приняты, и временному отстранению от работы подверглись далеко не все федеральные чиновники. Осенью 2013 года не принят ни один из бюджетных законов, и последствия оказались более серьезными.

Ирония заключается в том, что с помощью специального положения во временной бюджетной резолюции об аннулировании ассигнований на реформу здравоохранения или даже путем «закрытия правительства» нельзя заблокировать реализацию закона 2010 года, о котором речь шла выше. Дело в том, что, например, Medicare, программа медицинского страхования для пенсионеров, в значительной мере финансируется через внебюджетный больничный фонд. Для справки: в США есть два вида государственных расходов – дискреционные, утверждаемые ежегодно Конгрессом через 12 законов об ассигнованиях, и обязательные, которые получают денежные средства через специальные программы и внебюджетные фонды, учрежденные специальными законами. Другая государственная программа, Medicaid, предоставляющая услуги здравоохранения малообеспеченным американцам, финансируется на паритетных началах федеральными органами власти и штатами. Оперативное управление же Medicaid осу-

ществляют штаты, поэтому «заккрытие федерального правительства» не остановит ее функционирование.

Суть реформы здравоохранения заключается в увеличении количества американцев, получающих медицинские услуги. Достигается это путем предъявления дополнительных регуляторных требований к страховщикам, изменениями в Medicaid и, наконец, введением системы государственных субсидий физическим лицам для покупки полисов медицинского страхования у частных компаний. Важно отметить, что, например, последняя мера выдвигалась десятилетие назад Фондом «Наследие», консервативным «мозговым центром», но как только ее принял на вооружение Б. Обама, правые радикалы «пошли в психическую атаку». Согласно положениям закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении», с 1 октября 2013 г. американцы получили право покупать полисы медицинского страхования с помощью государственных субсидий. Очевидно, что после этого реформа становится необратимой, и ни один политик не решится отнять уже выданные медицинские страховки. Во-первых, критики справа выражали недовольство многочисленными новыми регуляторными нормами, которые, по их мнению, снизят конкуренцию на рынке и обанкротят многих страховщиков. Во-вторых, они выступали против «индивидуального мандата», предписывающего под угрозой штрафа покупку полиса медицинского страхования, и расширения программы Medicaid, обеспечивающей доступом к здравоохранению малоимущих американцев; казалось бы, больше клиентов у страховщиков, значит, больше денег в их карманах, но тут консерваторы вспомнили о своей нелюбви к правительству и посчитали требование о покупке полиса насилем над личностью. Интересно, почему они не опротестовывали в Верховном суде обязательное требование о покупке страховки при вождении автомобиля? В-третьих, вводятся регуляторные нормы, запрещающие страховщикам устанавливать пожизненные или годовые лимиты на стоимость оплаченных за счет страховки медицинских услуг, отменять страховку, наконец, устанавливать размер страховых взносов на основе существующих хронических заболеваний или попросту отказывать пациентам в медицинском страховании при наличии хронических болезней. В-четвертых, закон также вводит ограничения на структуру медицинских расходов страховщиков. Так, отныне не менее 80% от суммы страхового взноса должно идти на медицинские услуги, и лишь оставшиеся 20% – на административные расходы, прибыль, выплату дивидендов и пр. Иными словами, для республиканцев интересы бизнеса важнее нужд малоимущих американцев.

«Клуб за экономический рост» был основан три десятилетия назад группой нью-йоркских финансистов, которые занимаются сбором денег в поддержку ультраконсервативных кандидатов, выступающих за свободную торговлю, против всех видов государственного регулирования экономики, не говоря уже о системе социального обеспечения для малоимущих. С 2006 года они потратили более 55 млн долл. на предвыборные кампании различных законодателей, в результате им удалось оказать содействие в избрании 50 конгрессменов, а также обеспечить поражение двух умеренных сенаторов, таких как Ричард Лугар, в разное время занимавший пост главы сенатского комитета по международным делам.

«Организации наподобие этого клуба являются самоподдерживающимися структурами, если они перестанут добиваться своих целей, поток денежных средств на их работу прекратится. Поэтому они стараются нагнетать истерию, что, собственно, оплачивает их рабочие места», – заявлял Бет Куэйл, сын бывшего вице-президента США Бена Куэйла, в свое время потерявший пост конгрессмена от штата Аризона из-за пропагандистской компании, организованной «Клубом за экономический рост»<sup>220</sup>.

В ответ на критику со стороны умеренных республиканцев, К. Чокола, глава клуба, заявлял: «Переговоры и компромисс – это не то, чем мы занимается. Мы стараемся двигать людей к позиции поддержки экономического роста настолько близко, насколько мы можем»<sup>221</sup>. С 2010 года, с появлением праворадикального движения «Чайная партия», в Конгрессе США постепенно увеличилась доля крайне консервативных республиканцев, которые при своей относительной малочисленности смогли захватить контроль над повесткой дня. Они пользуются поддержкой среди большинства активистов и рядовых республиканцев. Так, по опросу газеты The Washington Post и телеканала ABC, проведенному в октябре 2013 года, 61% республиканцев считают, что нельзя отступать в вопросе аннулирования реформы здравоохранения, даже если это приведет к дефолту, причем 66% республиканцев отдают себе отчет во вредоносности последствий отказа платить по долгам.

Финансовый год в США начинается 1 октября, но на октябрь 2013 года из-за жесткого противостояния республиканцев и демократов Конгресс еще не принял ни одного из 12 законов об ассигно-

---

<sup>220</sup> URL: <http://surfingbird.ru/surf/ev8AAfC40#.WFFKGtKLQnQ> (дата обращения: 14.12.2016).

<sup>221</sup> Там же.

ваниях, которые и составляют федеральный бюджет США. Правда, за последние 30 лет Конгресс США принимал бюджет вовремя лишь четыре раза: в 1977, 1989, 1995 и 1997 гг. Обычно в конце сентября принимается временная резолюция, которая продлевает финансирование федеральных ведомств на несколько недель до момента принятия бюджета, но в 2013 году праворадикальные организации смогли заставить Джона Байнера, спикера Палаты представителей, увязать вопрос о бюджете с реформой здравоохранения.

«Заккрытие» федерального правительства, имевшее место в 1990-е годы во время бюджетных баталий демократа У. Клинтона и республиканского спикера Н. Гингрича, стоило политической карьеры последнему. Однако у небольшой, но решительно настроенной группы правых радикалов нет стимула для компромисса. Они оказались в Конгрессе именно на фоне активизации правых групп, символизируемых «Чайной партией». «Выкурить» же этих лиц из парламента практически невозможно, поскольку благодаря практике джерримандеризма, перекройке избирательных округов в целях создания политически однородного электората, республиканцы надолго закрепили за собой большинство в Палате представителей.

Столкновение вокруг реформы здравоохранения привело к «закрытию» федерального правительства США. Более трети федеральных чиновников с 1 по 16 октября 2013 г. сидели дома, предоставление тысяч государственных услуг – изготовление паспортов, выдача продовольственных талонов, справок из налогового ведомства, контроль качества продуктов питания, мониторинг инфекционных заболеваний – было приостановлено. На все это большой бизнес смотрел с раздражением, но реальную обеспокоенность вызвало приближение «конца света». По оценке Министерства финансов США, с 17 октября 2013 г. оно не смогло бы гарантировать оплату всех своих счетов: от процентов по долгам кредиторам до выплаты пенсий. В результате большой бизнес решил показать, кто в доме хозяин и взяться за исправление ситуации с намерением приложить все усилия, чтобы изгнать строптивых «любителей чая» из Конгресса.

К 17 октября 2013 г. на счетах Министерства финансов США оставалось около 30 млрд долл., далее пришлось бы рассчитывать только на поступления из Службы внутренних доходов, американского налогового ведомства. Самый крупный платеж, более 60 млрд долл., приходился на 1 ноября. Нужно было перечислить пенсии пожилым американцам, заработную плату военным, а также оплатить проценты по кредитам иностранным заимодателям. Без внешних источников та-

кую сумму Дж. Лью, министру финансов, собрать не получилось бы, и тогда пришлось бы объявлять дефолт. В результате резко подскочили бы процентные ставки по кредитам, что снизило бы скорость обращения денежной массы и привело бы к рецессии не только в США, но и во всем мире.

Откуда и когда взялся этот набивший оскомину потолок госдолга? Он был введен еще в 1917 году для ограничения полномочий федерального правительства в займе средств на рынке капитала. Для справки: бытует мнение, что США имеют отменную «кредитную историю» и ни разу не были в состоянии дефолта, но это не так: в 1790 году имел место дефолт по внешнему долгу, а в 1933 году был дефолт по внутреннему долгу, – тогда во время Великой депрессии федеральное правительство не смогло расплатиться по облигациям, основанным на золоте. Чего действительно никогда не было, так это дефолта одновременно и по внутренним, и по внешним обязательствам. Еще в мае 2013 года США достигли данного лимита, но из-за секвестра расходов федерального бюджета в марте 2013 года, а также повышения собираемости налогов, вызванного ростом экономики, Министерству финансов удавалось балансировать на грани.

Стоит отметить, что в 2011 году также было жесткое столкновение праворадикальных республиканцев и демократов по вопросу размера госдолга, и тогда после окрика с Уолл-стрит в последний момент удалось найти решение. У. Баффет, глава инвестиционной фирмы Berkshire Hathaway, тогда даже призывал отменить вовсе закон о лимите госдолга, который создает лишь дополнительную нервозность на рынке, но не выполняет основной функции – сдерживания роста государственных расходов.

Наложение схватки по лимиту госдолга с «закрытием» правительства вывело большой бизнес из себя. Все заговорили о необходимости поддерживать более умеренных представителей республиканской партии, чтобы избегать подобных ситуаций впредь. Глава Национальной федерации розничной торговли Дэвид Френч заявил: «Мы рассматриваем способы борьбы с идеологическим видом консерватизма, который за неимением лучшего слова, является более радикальным, чем ранее. Мы пришли к выводу, что оставаться в стороне нельзя»<sup>222</sup>.

Бизнесмены вынуждены признать, что методы влияния, которые работали ранее – взносы в предвыборные фонды, наличие множества

---

<sup>222</sup> URL: [http://expert.ru/2013/10/16/uoll-strit-v-gneve/?caption=&height=500&keepThis=true&TB\\_iframe=true&width=1100](http://expert.ru/2013/10/16/uoll-strit-v-gneve/?caption=&height=500&keepThis=true&TB_iframe=true&width=1100) (дата обращения: 14.12.2016).

членов организаций по всей стране, которых можно мобилизовать для разного рода пропагандистских кампаний, дорогостоящий лоббистский аппарат – теперь не работают. Д. Дэннер, председатель Национальной федерации независимого бизнеса, отметил: «Сейчас в республиканской партии есть множество людей, для которых бизнес и его интересы не являются приоритетом. Им наплевать на наше мнение, на мнение Торговой палаты США, а также на позицию “Круглого стола бизнеса”».

Как ни удивительно, но некоторые республиканцы публично пренебрегают позицией большого бизнеса. Так, Рэнди Ньюгебауэр, республиканец из Техаса, член кокуса «Чайной партии» заявил, что если американские корпорации хотят направить свои деньги куда-то еще, это их выбор. «Мы должны перестать беспокоиться о следующих выборах, а начать думать о стране», – провозгласил этот член комитета Палаты представителей по финансовым услугам, который в 2003–2014 гг. получил в виде взносов в предвыборный фонд 496 тыс. долл. от коммерческих банков, 437 тыс. долл. – от страховых компаний и 364 тыс. долл. – от финансовых и инвестиционных фирм, по данным «Центра за ответственную политику». Б. Джостен, главный лоббист Торговой палаты США, подчеркивал: «Что мы хотим, так это консервативного бизнес-ориентированного законодателя, который будет во многих аспектах более реалистичным в своих оценках ситуации»<sup>223</sup>.

В 2011 году во время схватки вокруг очередного увеличения лимита госдолга главы крупных корпораций не выступали публично против республиканцев. Создавались разного рода организации наподобие «Реши вопрос с долгом», которые призывали обе партии найти компромисс. В 2013 году началась череда открытого восстания бизнеса против «Чайной партии». Генеральный директор Honeywell Дэвид Коут отметил: «очевидно, что эта группа внутри республиканской партии создает проблему в данный момент»<sup>224</sup>. Многие главы компаний заявляют, что в принципе они согласны с позицией республиканцев, требующих сократить государственные расходы и отменить отдельные положения закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении», но ради этого «закрывать» правительство и вызывать дефолт совершенно неэффективно. Ирония ситуации заключается в том, что Торговая палата

---

<sup>223</sup> URL: [http://expert.ru/2013/10/16/uoll-strit-v-gneve/?caption=&height=500&keepThis=true&TB\\_iframe=true&width=1100](http://expert.ru/2013/10/16/uoll-strit-v-gneve/?caption=&height=500&keepThis=true&TB_iframe=true&width=1100) (дата обращения: 14.12.2016).

<sup>224</sup> URL: <https://news.rambler.ru/world/21670518-uoll-strit-v-gneve/> (дата обращения: 14.12.2016).



США и ряд других организаций во многом были сами виноваты в сложившемся положении. После переписи населения 2010 года, когда проходила перекройка избирательных округов, они потратили немало средств на финансирование усилий республиканской партии по созданию границ избирательных округов, обеспечивающих однородность электората.

Во время избирательной кампании 2012 года Торговая палата США потратила почти 32 млн долл. на поддержку республиканской партии. Американская ассоциация банкиров также преимущественно поддерживала республиканцев: 80% от 2,6 млн, потраченных на выборы, были перечислены именно «Великой старой партии». В 2013 году ее глава, Ф. Китинг, бывший республиканский губернатор штата Оклахома отмечал: «Рядовые американцы понесут основной ущерб, если наши лидеры не предотвратят дефолт Соединенных Штатов Америки»<sup>225</sup>. Пресс-секретарь Национальной ассоциации производителей Э. Стритер заявила, что «мы должны быть более агрессивными». Ее организация решила организовать сбор средств в поддержку умеренного республиканца Майка Симпсона из Айдахо, который входил в число 20 членов Палаты представителей, публично высказавшихся в поддержку бюджетной резолюции, санкционирующей «открытие» федерального правительства без каких-либо политических требований. Решение вызвано тем, что в ходе предвыборной кампании 2013 года на первичных выборах в своем округе этот конгрессмен столкнулся с праворадикальным конкурентом от «Чайной партии». Президент Национальной ассоциации оптовой торговли Д. Ван Донген заявлял, что сейчас многие говорят о необходимости ввязаться в первичные выборы республиканской партии и защитить людей, которых атакуют из-за того, что они, дескать, только на 96% идеологически чисты<sup>226</sup>.

Как уже говорилось, концу 1970-х годов большинство губернаторов учредили специальные представительства в Вашингтоне, координирующие отношения между штатами и федеральными органами власти, именно тогда сложилась система представительства интересов региональных и местных органов власти, которую мы наблюдаем сегодня. Основу аппарата влияния местных и региональных органов власти в Вашингтоне составляет «большая пятерка»: Национальная ассоциация губернаторов, Национальная ассоциация легислатур

---

<sup>225</sup> URL: <https://news.rambler.ru/world/21670518-uoll-strit-v-gneve/> (дата обращения: 14.12.2016).

<sup>226</sup> См. там же.

штатов, Национальная лига городов, Национальная ассоциация мэров, Национальная ассоциация графств.

Остановимся подробнее на организациях «большой пятерки». Национальная ассоциация губернаторов была основана в 1908 году для представительства интересов глав регионов в федеральных органах власти. Помимо лоббистской деятельности она занимается консультированием своих членов по актуальным вопросам государственной политики. В ее структуре даже имеется Центр лучших практик (Center for the Best Practices), который аккумулирует и анализирует информацию о наиболее успешных проектах в сфере государственного управления в регионах. В отношении вопросов здравоохранения эта ассоциация призывает федеральное правительство акцентировать внимание на увеличении количества медицинского персонала, к нехватке которого может привести реформа здравоохранения, проведенная Бараком Обамой. Как упоминалось ранее, на 1 января 2014 г. более 2,2 млн человек получили доступ к медицинскому страхованию, но адекватного увеличения количества врачей и медсестер не произошло<sup>227</sup>.

Вторая организация «большой пятерки» – это Национальная ассоциация легислатур штатов. Она была основана в 1975 году путем слияния Национальной ассоциации законодателей, Национального общества региональных законодателей, и Национальной ассоциации региональных законодательных лидеров. Целью ассоциации является содействие в работе законодательных собраний штатов. Далеко не все легислатуры имеют профессиональный аппарат, который может эффективно помогать в законотворчестве, данная ассоциация выступает своего рода аналитическим центром коллективного пользования и подготавливает по запросу с мест необходимые материалы и исследования. Кроме того, имеется Вашингтонское отделение ассоциации, которое занимается представительством интересов легислатур штатов в федеральных органах власти. В отношении наиболее ак-

---

<sup>227</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.nga.org/cms/home/federal-relations/nga-policy-positions/page-hhs-policies/col2-content/main-content-list/health.html> (дата обращения: 22.02.2014). Важно отметить, что вследствие особенностей процедуры принятия решений и резкого партийного различия в позициях губернаторов республиканцев и демократов, данная организация не смогла выработать более четко сфокусированную программу действий в отношении реформы здравоохранения. – С.К.

туального в 2013 году вопроса реформы здравоохранения – введения специального регулируемого рынка медицинского страхования (Health Insurance Marketplace), в рамках которого малоимущие американцы получили возможность приобретать субсидируемую государством медицинскую помощь, – данная организация призвала Министерство здравоохранения и социальной защиты США активнее работать с законодателями штатов в целях предоставления регионам больших возможностей для самостоятельной работы по реализации закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении»<sup>228</sup>.

Третий представитель «большой пятерки» – это Национальная лига городов. В своей деятельности она пытается активно воздействовать на федеральную политику в сфере городского развития, поддерживать различные инновационные модели, предоставлять важные аналитические услуги для своих членов, рекламировать роль городов как лидеров в улучшении качества жизни граждан США. Среди целей лоббистской деятельности вопросы здравоохранения не значатся<sup>229</sup>.

Четвертая организация, деятельность которой следует упомянуть – Национальная ассоциация мэров. Она была основана в 1933 году для обеспечения федеральной финансовой помощи городам. В основе организации была коалиция мэров, пролоббировавшая принятие закона 1932 года о помощи муниципалитетам, крайне необходимого в условия Великой депрессии. В настоящее время организация представляет в Вашингтоне интересы мэров 1393 городов с населением более 30 тыс. человек. Официальными целями деятельности данной структуры значатся: содействие реализации эффективной федеральной политики городского развития, содействие коммуникации между федеральными и муниципальными органами власти, обеспечение того, чтобы политика центральных властей соответствовала

---

<sup>228</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.ncsl.org/ncsl-in-dc/task-forces/policies-health-and-human-services.aspx#healthinsurancemarketplace> (дата обращения: 23.02.2014). Следует отметить, что 32 штата отказались создавать свои регулируемые рынки продажи полисов медицинского страхования, предоставив тем самым федеральному правительству проделать эту работу. – С.К.

<sup>229</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.nlc.org/influence-federal-policy/advocacy/federal-advocacy-priorities> (дата обращения 15.11.2016). По всей видимости, сообщения в прессе о тяжелом положении городов оказались преувеличенными, так как корректировка законодательства не попала в число законодательных приоритетов.

интересам городов, предоставление аналитических услуг членам организации. Эта ассоциация, помимо прочего, располагает постоянным комитетом по детям, здравоохранению и социальной защите, который занимается вопросами государственной политики в отношении табакокурения, рака, диабета, сердечно-сосудистых заболеваний, ожирения, артрита. Конкретные вопросы реализации ранее упоминавшегося закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении» в числе приоритетов этой организации не значатся<sup>230</sup>.

И последний, пятый, компонент влияния местных и региональных органов власти в Вашингтоне – это Национальная ассоциация графств. Как и все ранее упоминавшиеся структуры, она пытается отстаивать интересы своих членов в федеральных органах власти и предоставлять необходимое информационно-аналитическое обеспечение. В отношении реформы здравоохранения эта ассоциация выступает за расширение Medicaid, предусмотренное законом 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении», что позволит снизить собственные расходы на эти цели, и против предложения республиканцев трансформировать эту программу в фиксированные по объему федеральные гранты штатам, в результате чего финансовое положение графств резко ухудшится. Предлагаемые республиканцами лимиты на расходы по медицинскому обеспечению населения не отражают объективных факторов, таких как старение населения и тенденция к увеличению стоимости медицинских услуг. Уже сейчас эта программа по такому показателю, как затраты на одного пациента, значительно уступает частным планам медицинского страхования и является образчиком экономности. Попытки введения мер дополнительного сбережения средств контрпродуктивны, убеждены члены этой ассоциации.

По состоянию на начало 2014 года более 62 млн малоимущих американцев пользовались программой Medicaid, ежегодная стоимость которой составляла 400 млрд долл. В 32 штатах графствам вменено в обязанность предоставлять медицинские услуги детям, инвалидам и малообеспеченным американцам. Этим занимаются 963 госпиталя и 647 дома престарелых, которыми управляют графства. Ре-

---

<sup>230</sup> URL: <http://www.usmayors.org/chhs/> (дата обращения: 15.11.2016). Кроме того, К. Сван, заместитель исполнительного директора Национальной ассоциации мэров, в личной переписке опроверг заявления в прессе о том, что закон 2010 года вынуждает муниципалитеты сокращать своих сотрудников. – С.К.

форма здравоохранения предоставляет штатам право увеличить число людей, получающих медицинскую помощь благодаря программе Medicaid за счет лиц с доходом ниже 133% федерального уровня бедности. В 2014 году в большинстве штатов бедным считался человек с доходом ниже 11,6 тыс. долл. в год. При этом в 2014–2016 гг. 100% расходов на увеличение числа пациентов Medicaid будет покрываться из федерального бюджета, а затем 90%<sup>231</sup>.

Таким образом, из пяти самых влиятельных представителей местных и региональных органов власти только Национальная ассоциация графств заняла четкую официальную позицию в отношении закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении». Причем позиция эта заключалась в безоговорочной поддержке этой реформы, так как графствам на местах приходится заниматься предоставлением услуг населению, и они менее склонны выстраивать свою позицию по тому или иному вопросу государственного управления исходя из идеологических предпочтений. Другие организации вследствие партийных разногласий своих членов не смогли выработать лоббистской стратегии в отношении реформы здравоохранения Б. Обамы.

### **3.3. Корпоративный лоббизм**

Лоббизм большого бизнеса будет рассмотрен на примере наиболее шумных лоббистских кампаний бизнеса в отношении таких форм реализации бюджетного лоббизма, как программа адресной помощи в виде внебюджетного фонда (цель деятельности туристического бизнеса), государственный кредит (цель «большой автомобильной тройки») и программа государственного медицинского страхования (противодействие которой оказывали страховые компании).

М. Ходжнаки, К. Марчетти, Ф. Баумгартнер, Дж. Берри, Д. Кимбалл и Б. Лич на основе анализа случайно выбранных 98 проблем государственной политики в 1998–2002 гг. установили, что бизнес достигает поставленных целей в органах государственной власти, только если,

---

<sup>231</sup> Подробнее о приоритетах Национальной ассоциации графств в сфере здравоохранения см.: URL: <http://www.naco.org/legislation/Pages/fact-sheets-and-priorities.aspx> (дата обращения: 15.11.2016); показатели федерального уровня бедности на 2014 год см.: URL: <http://aspe.hhs.gov/poverty/14poverty.cfm> (дата обращения: 15.11.2016).

во-первых, рассматриваемая проблема не находится в центре общественного внимания; во-вторых, не имеется оппозиции со стороны НКО представляющих общественные интересы. В сделанной выборке, бизнес-группы составляли – 39%, НКО, представляющие общественные интересы, – 29%, профессиональные группы и объединения органов власти (ассоциации губернаторов, мэров, графств и т.п.) – 12%. При противостоянии бизнеса и НКО, представляющих общественные интересы, первый побеждал через четыре года в 40% случаев, при соперничестве бизнеса и смешанной коалиции, он выигрывал в 57% случаев, в паре бизнес–государство, он побеждал в 36% случаев, когда же бизнесу противостояли профессиональные ассоциации и объединения органов власти, он оказывался в выигрыше в 60% случаев. Если же никто не противостоял бизнесу в достижении поставленной цели, после четырех лет он добивался успеха в 88% случаев. Правда, лишь в 12% случаев бизнес не встречает никакого противодействия своим целям<sup>232</sup>.

У. Керр, У. Линкольн и П. Мишра, на основе статистического анализа данных за 1998–2006 гг., установили, что, во-первых, в активную лоббистскую деятельность вовлечены около 10% фирм в их выборке; во-вторых, чем крупнее компания, тем выше вероятность того, что она займется лоббизмом своих интересов в органах государственной власти; в-третьих, однажды начав участвовать в этом процессе, компании продолжают это делать из года в год, а именно: в средне-статистический год 96% расходов на лоббизм приходится на корпорации, которые участвовали в процессе отстаивания своих интересов в правительстве и в предыдущем году.

Последний феномен вызван относительно высокой стоимостью «входа» на рынок лоббистских услуг (иными словами, даже решив какую-то конкретную проблему, компания предпочитает сохранять имеющийся лоббистский аппарат, чтобы не создавать его снова при возникновении очередной лоббистской цели), кроме того, важно поддерживать уже налаженные связи с политиками, которые могут понадобиться позже<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Hojnacki M., Marchetti K., Baumgartner F., Berry J., Kimball D., Leech B. Assessing business advantage in Washington // *Interest groups and advocacy*. 2015. № 2. 1–20.

<sup>233</sup> Kerr W., Lincoln W., Mishra P. The Dynamics of Firm Lobbying // *American Economic Journal: Economic Policy*. 2014. Vol. 6. № 4. P. 343–379.

### **3.3.1. Туристический бизнес**

Лоббистская кампания туристического бизнеса, направленная на создание государственной программы, рекламирующей США как центр мирового туризма, первоначально увенчалась успехом в 2004 году.

Из федерального бюджета были санкционированы 50 млн долл., однако Министерство торговли США сократило финансирование до 6 млн долл. и свело программу, нацеленную на весь мир, до пилотного проекта в Великобритании. Провал во многом был связан с тем, что для Министерства торговли эта программа была лишней обузой, требующей администрирования. А естественный лоббист интересов туристического бизнеса на федеральном уровне в лице Администрации по путешествиям и туризму США был ликвидирован спикером Палаты представителей Н. Гингричем в середине 1990-х годов.

Необходимость в подобной программе связана с резким сокращением туризма в США после теракта 11 сентября 2001 г. Более того, для профессиональных организаций – Ассоциации туристической индустрии (The Travel Industry Association), Американской ассоциации отелей (The American Hotel & Lodging Association) – лоббизм не являлся сколько-нибудь значимой задачей. Поэтому продвигать данную программу в органах государственной власти взялась организация «Круглый стол туристического бизнеса» (The Travel Business Roundtable)<sup>234</sup>.

Глава компании «Парки Диснея» Дж. Расуло, являвшийся инициатором лоббистской кампании, решил интенсифицировать свои усилия и увеличить сумму до 200 млн долл. Руководить новой кампанией был назначен известный вашингтонский лоббист Дж. Фриман. Под его началом были все ее компоненты: опросы общественного мнения, связи со СМИ, экономические исследования, управление брэндами, подготовка законопроекта, создание коалиции, интернет сайта, осуществление личных контактов. Лоббистская организация получила название «Откроем американское партнерство» (Discover America Partnership).

Подробнее структура лоббистских интересов представлена в таблице 3.3.

---

<sup>234</sup> The Washington Post. 17.02.2008.

Т а б л и ц а 3.3 – Лоббистские интересы туристического бизнеса США

Год	Организация	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
2005–2008	Ассоциация туристической индустрии	Туристическая инициатива западного полушария, визовые процедуры	BKSH & Associates	580
2006–2008		Визовые процедуры	Monument Policy Group	415
2004–2008	Американская ассоциация отелей	Закон о сохранении малого бизнеса, закон об иммиграционной реформе	Собственное вашингтонское представительство	2385
1999–2008		Законодательство о развитии малого бизнеса	BKSH & Associates	690
2006–2008		Не указаны	Pricewaterhouse coopers	Не указаны
2006–2008	«Круглый стол туристического бизнеса»	Финансирование на улучшение инфраструктуры постов таможенного контроля, продвижение туристического бизнеса за рубежом	Собственное вашингтонское представительство	890
1999–2008		Билль на ассигнования министерствам труда, образования и пр.	BKSH & Associates	2850
2006		Туристическая инициатива западного полушария	Mehlman Vogel Castagnetti	48
2008		Туристическая инициатива западного полушария	Monument policy group	140
2007–2008		Закон о продвижении туризма	Sher & Blackwell	80
2007–2008	«Откроем американское партнерство»	Закон о продвижении туризма	Творческие правительственные решения <sup>235</sup>	25
2007		Закон о продвижении туризма	К. Нахиджиан	Не указаны
2006		Не указаны	Normandy Group	Не указаны

Источник: таблица составлена на основе анализа отчетов, составляемых лоббистами по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности».

<sup>235</sup> Контракт с этой фирмой был прекращен, поскольку ее главой является г-жа Сазерлэнд, бывший помощник Т. Стивенса, который проиграл перевыборы в Сенат в связи с тем, что был признан федеральным судом нарушителем этических норм Конгресса (The New York Times. 22.12.2008).



По рекомендации лоббистов государственная рекламная программа стоимостью в 200 млн долл. была несколько расширена за счет включения двух дополнительных целей, которые уже находились на рассмотрении администрации Дж. Буша – мл. Имеются в виду упрощение визовых процедур для иностранцев и улучшение инфраструктуры постов таможенного контроля<sup>236</sup>. Более того, указывалось, что война в Ираке сильно ухудшила имидж США за рубежом, а увеличение количества туристов, посещающих Америку, может служить лучшим средством модной в стенах Государственного департамента публичной дипломатии. Иными словами, был использован прием лоббизма, о котором шла речь в предыдущей главе, – формулирование целей в соответствии и в рамках фразеологии текущих приоритетов администрации США. В качестве аргумента также использовался традиционный для любой стратегии продвижения частных интересов в органах государственной власти лозунг о создании новых рабочих мест как результата воплощения в жизнь программы стоимостью в 200 млн долл.

Первым пропагандистским мероприятием группы «Откроем американское партнерство» стала пресс-конференция в Вашингтоне в сентябре 2006 года. Речь предусмотрительно шла не о необходимости потратить 200 млн долл. на очередную федеральную программу, а о потребности увеличить количество туристов, путешествующих по США. Ассоциация туристической индустрии снабдила конгрессмена У. Делаханта, демократа из штата Массачусетс, материалами исследования, согласно которому 14 тыс. его избирателей заняты в туристическом бизнесе с годовым оборотом в 1,4 млрд долл. В результате на пресс-конференции один из помощников конгрессмена патетически воскликнул, указывая на папку с материалами «это будет моей библией!» Событие получило широкое освещение в СМИ от телеканалов CNN и Fox News, информационных агентств Reuters и Associated Press до национальных газет USA Today и The New York Times<sup>237</sup>.

Через месяц г-н Фриман сделал блестящий пиаровский ход. За 20 тыс. долл. в месяц на должность консультанта группы «Откроем американское партнерство» был нанят бывший министр внутренней безопасности Т. Ридж. Лучшего адвоката ослабления системы визовых требований и улучшения инфраструктуры постов таможенного контроля найти было невозможно. В ноябре 2006 года определенные

---

<sup>236</sup> The Washington Post. 17.02.2008.

<sup>237</sup> Ibid.

изменения в общественном мнении начали проявляться, и даже президент Дж. Буш – мл. впервые публично заявил о необходимости ослабления визовой системы США. Через месяц г-н Фримен провел встречу с сенатором-демократом Б. Дорганом, который занимал пост главы подкомитета в комитете по торговле, науке и транспорту, с юрисдикцией по делам туризма. Б. Дорган заявил о поддержке создания программы рекламирования Америки в качестве туристического центра, в то время как присутствовавший на встрече Дж. Фармер, бывший глава ликвидированной Администрации по путешествиям и туризму США, отметил, что достижимость этой цели весьма невелика, поскольку перенос на государство бремени рекламных расходов частного бизнеса очень сложно «продать» на Капитолийском холме.

Вскоре команда Фримена разработала законопроект о государственной программе рекламирования туристического рынка США за рубежом, по которому предлагались три варианта ее финансирования: 1) налог в 5 долл. со всех покидающих США, вызвавший резкое неприятие авиаперевозчиков, 2) выпуск специальной ценной бумаги федерального казначейства, 3) специальный сбор с лиц, въезжающих в США из стран с безвизовым режимом. Затем на встрече Фримена с Дж. Мэйем, главой Ассоциации воздушного транспорта, направленной на согласование позиций по законопроекту, последний высказался против идеи 5-долларового налога с отбывающих из США<sup>238</sup>. Более того, яростное сопротивление г-на Мэйя на слушаниях в профильном сенатском комитете привело к выхолащиванию законопроекта, предложенного Фрименом. В результате силу закона приобрели лишь декоративные меры об облегчении визового режима и улучшении постов таможенного контроля, тогда как центральная идея о государственной рекламной программе осталась нереализованной.

В июне 2007 года Т. Ридж подготовил исследование, по которому увеличение количества туристов на 1,6 млн человек может принести 8 млрд долл. в экономику США и 850 млн в федеральный бюджет. А в качестве основного источника финансирования лоббируемой программы предлагался 10-долларовый сбор с лиц, въезжающих в США из стран с безвизовым режимом, одновременно в разработанном Фрименом законопроекте увеличивалось количество таких стран. 31 июля 2007 г. У. Делахант внес билль на рассмотрение Палаты представителей. Коспонсорами выступили 244 конгрессмена. Затем в сентябре 2008 года законопроект был одобрен в комитетах по энер-

---

<sup>238</sup> The Washington Post. 17.02.2008.

гетике и торговле, судебной системе и внутренней безопасности, после чего 25 сентября 2008 г. единогласно Палата представителей вотировала этот законопроект<sup>239</sup>. Ранее, еще 27 ноября 2007 г., сенатский комитет по торговле, науке и транспорту с подачи Б. Доргана одобрил-таки законопроект о государственной рекламной программе под названием «Закон 2007 года “О продвижении путешествий”», но были выделены лишь 100 млн долл. за счет предлагаемого туристическим бизнесом сбора, а другие 100 млн должны быть внесены самими бизнесменами<sup>240</sup>. Однако жесткая оппозиция администрации Дж. Буша – мл. привела к умерщвлению билля<sup>241</sup>.

### **3.3.2. Автопроизводители**

В отличие от туристического бизнеса, пожелавшего переложить часть своего рекламного бюджета на американских налогоплательщиков в ситуации относительного благополучия, американские автопроизводители начали свою лоббистскую кампанию в связи с мировым экономическим кризисом, который поставил их на грань выживания. В 2008 году продажи автомобилей в США сократились на 18%. Только у General Motors число проданных машин снизилось на 23%, а у Ford – на 21% (худшие показатели за последние 49 лет)<sup>242</sup>. Можно выделить три этапа, через которые прошла эта кампания.

I. Октябрь – 11 ноября 2008 г. Объектом лоббизма являлись сотрудники Белого дома, Министерства финансов, которое получило в свое распоряжение 700 млрд долл. по программе облегчения проблемных активов (Trouble Assets Relief Program), принятой в сентябре для разрешения финансового кризиса, а также Министерства энергетики, которое в сентябре получило право потратить 25 млрд долл. на разработку автомобилей с более высокими экологическими стандартами.

II. 12 ноября – 11 декабря 2008 г. После отказа Белого дома выделить деньги объектом лоббирования стал Конгресс США.

III. 13–20 декабря 2008 г. В связи с провалом законопроекта о помощи «большой тройке» в Сенате, усилия снова были перемещены на Белый дом и Министерство финансов. При этом количество субъектов лоббизма сократилось за счет корпорации Ford, которая посчита-

---

<sup>239</sup> URL: [www.thomas.loc.gov](http://www.thomas.loc.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Ibid.

<sup>242</sup> The Washington Post. 06.01.2009.

ла выдвигаемые правительством условия неприемлемыми и отказалась от дальнейших усилий по получение государственного кредита. Общая картина лоббизма представлена в таблице 3.4.

Т а б л и ц а 3.4 – Лоббистские интересы General Motors и Chrysler

Год	Организация	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
1	2	3	4	5
1999–2008	GM	Переговоры о изменении климата, стандарты экономии топлива, налоговый кредит на разработку экономичных автомобилей, закон о банкротстве потребителей, законы 2008 г. о финансировании министерств сельского хозяйства, транспорта, обороны, труда и др.	Собственное ватингтонское представительство	93 141
1999–2008		Разработка подзаконных актов Агентством по защите окружающей среды	АДА – консалтинговые услуги	15
2007–2008		Налоговые кредиты, альтернативный корпоративный минимальный налог	Angus & Nickerson	230
2007–2008		Поправка к закону 1986 г. «О развитии водных ресурсов»	Backer & McKenzie	Не указаны
2003–2008		Билли о модернизации Medicare и стандартов безопасности, реформирование пенсионной системы, закон 2008 г. о чрезвычайных мерах экономической стабилизации	BKSH & Associates	680
1999–2008		Закон о повышении стандартов эффективности потребления горючего	Bob Moss Associates	720
1999–2003		Корпоративные средние стандарты экономии топлива	Bob Carp	600
1999–2000		Закон 1999 г. «О выборе автомобилей»	Cortes	40
2003–2008		Закон 2003 г. «О сохранении пенсий и увеличении сбережений», закон 2006 г. «О защите пенсий»	Davis & Hamman	670
2001–2008		«Автомобильные проблемы»	DCI Group	550
2002–2007		Таможенно-торговое партнерство против терроризма, положения о военном жилищном строительстве закона 2007 г. «О санкционировании ассигнований Пентагону»	DLA Piper USA	1720
2002		Покупка компанией Echostar фирмы Hughes Communications	E-Copernicus	160

Продолжение табл. 3.4

1	2	3	4	5
1999–2001	GM	Не указаны	Akert Siemens Cherin & Mellot	Не указаны
2002–2008		Пенсионная реформа, альтернативный минимальный налог на корпорации, налог на автомобили	Группа федеральной политики	3180
2004–2008		Пенсионные выплаты, генномодифицированные лекарства	Greenberg Traurig	Не указаны
1999–2008		Поправки в торговое законодательство США об ужесточении антидемпинговых норм (торговля сталью), акты международной торговой комиссии	Hogan & Hartson	180
2002–2008		Закон о компенсации стоимости рецептурных лекарств (положения о выплатах пенсионерам), поддержка допуска нелецензированных лекарств на рынок, усиление конкуренции между фармацевтическими компаниями	Дженнингс – политические стратегии	1260
2006–2008		Стандарты эффективности потребления горючего	Дж. Стинсон	280
2007–2008		Закон 2007 года «О безопасности климата Америки»	King & Spalding	360
1999–2004		Закон 1999 года «Об ответственности федерализма»	Kirkland & Allis	60
2002–2003		Слияние компаний Echostar и DirectTV	Национальные стратегии	80
2006–2008		Закон об охране окружающей среды	Nossaman	50
2005–2007		Стандарты увеличения экономичности расхода топлива	Parry Romany Deconcini & Symms	430
2007		Не указаны	Patricia Lynch Associates	Не указаны
1999–2000		Торговля с Китаем	Pillsbury Wintrop Shaw Pittman	60

1	2	3	4	5
2008	<b>GM</b>	Поправка к своду законов США, позволяющая компании OnStar осуществлять мониторинг качества автомобилей на вторичном рынке	Коммуникации политического влияния	125
2000–2002		Пенсионная реформа, альтернативный корпоративный минимальный налог	Pricewaterhouse coopers	240
2006–2007		Перерегистрация в Федеральной депозитарной страховой комиссии	Promontory Financial Group, LLC	4245
1999–2008		Альтернативные источники энергии, подзаконные акты Агентства по защите окружающей среды	RGS Enterprise	1476
2001–2008		Продвижение гибридных и электрических автомобилей, пенсионная реформа, федеральный кредит	Ricetti, inc.	1910
2006–2007		Закон 2006 г. «Об индустриальных банках», закон об облегчении регулирования финансовых услуг	Sidley & Austin	Не указаны
1999–2008		Государственное кредитное поручительство, закон о временных ассигнованиях на 2009 фин. год, закон об американцах с ограниченными возможностями	Dubernstein Group	1663
2005–2008		Корпоративные средние стандарты экономии топлива, бюджетная резолюция Конгресса, пенсионная политика, закон о чрезвычайных дополнительных ассигнованиях, тарифы на сталь	Nickles Group	1085
2004–2008		Закон 2008 г. «О стимулировании экономики» (кредит на научно-исследовательские разработки), закон 2008 г. «О предотвращении изъятия жилья у неплательщиков ипотечных кредитов» (кредит на НИР)	OBS Group	610
1999–2008		Реструктуризация электроэнергетики	Thomson & Houghton	790
2004–2008		Закон 2008 г. об ассигнованиях министерствам энергетики, водных ресурсов и пр., закон о финансировании автомобильных НИР Министерством энергетики	Van Scoyoc Associates	560
1999–2002		Ведомственные подзаконные акты, регулирующие содержание горючего, налоговый кредит	Vemer Liipfert	580

Продолжение табл. 3.4

1	2	3	4	5
1999–2000	<b>GM</b>	Продление финансовых льгот	Вашингтонский советник	60
1999–2000		Не указаны	Weil Gotshal	Не указаны
1999–2008		Разработка автомобилей, использующих альтернативные виды топлива, корпоративные средние стандарты потребления горючего, договор о глобальном потеплении климата	Veksler & Walker	1430
1999–2002		Законы об ассигнованиях Министерству обороны	Bill White	80
2003		Вопросы собственности СМИ	Wiley Rein	30
2001–2003		Закон 2001 г. «О предотвращении банкротства потребителей»	Williams & Jensen	
Итого	Количество консалтинговых фирм и расходы на них		42	26 209
	Общие расходы на лоббизм			119 350
1999–2008	<b>Chrysler</b>	Закон о временных ассигнованиях на 2009 фин. год, финансирование программы передовых технологий, подзаконные акты агентства по защите окружающей среды, закон об увеличении безопасности пешеходов, законы о стандартах содержания выхлопных газов и расходе топлива на 100 миль, налоговые кредиты покупателям экономических автомобилей, закон об экономической стабилизации, получение средств из программы облегчения проблемных активов, закон о предотвращении мезотелиномы, получение финансирования на разработку новых батарей, пенсионная и медицинская политика, соглашение о свободной торговле с Кореей, таможенное оформление импортируемых товаров, договор между США и Канадой о подоходном налоге, законодательство о стимулировании жилищного строительства	Собственное вашингтонское представительство	52 770
1999		Законы и подзаконные акты	Arnold & Porter	400
2001–2002		Автомобильные проблемы	Дж. Брэкс–мл.	160
2002–2008		Кредит на НИР, налоговые стимулы покупателям автомобилей	Группа федеральной политики	1680

1	2	3	4	5
2002–2004	Chrysler	Снижение налогов на корпорации	Michael Hussy	Не указаны
2003–2004		Законодательство о защите потребителей	Интегрированные законодательные стратегии	Не указаны
2000–2002		Закон 2001 г. «Об ассигнованиях Министерству обороны»	Огилви – отношения с правительством	160
2008		Федеральные закупки автомобилей, программа разработки новых энергоэффективных и экологичных автомобилей Министерства энергетики	Patricia Kennedy	30
1999–2008		Закон 2007 г. «Об индустриальных банках», требование ввести тарифы на китайские товары, закон 2007 г. «О реформе надзора за ставками обмена валют», закон 2007 г. «О увеличении экономности пассажирских автомобилей», закон 2008 г. «О временном облегчении налогового бремени», закон 2007 г. «О климатической безопасности Америки», закон 2008 г. «О предотвращении изъятия жилья у лиц, взявших ипотечные кредиты», закон 2008 г. «Об ассигнованиях Министерству внутренней безопасности», прямой государственный кредит	Timmons & company	3435
2008		Законодательство о стимулировании жилищного строительства, американо-канадский договор о подоходном налоге, кредит на разработку энергоэффективных и экологичных автомобилей	Venable	120
2001–2003		Закон 2001 года «О защите потребителей и предотвращении злоупотреблений банкротством»	Williams & Jensen	60
Итого		Количество консалтинговых фирм и расходы на них	10	6045
	Общие расходы на лоббизм		58 815	
Совокупные лоббистские расходы General Motors и Chrysler				178 165

Источник: таблица составлена на основе анализа отчетов, составляемых лоббистами по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности».



В рамках первого этапа речь шла в основном о выделении 10–15 млрд из 700-миллиардной программы облегчения проблемных активов Министерства финансов на сделку о слиянии General Motors и Chrysler. Громче всех с призывами поддержать «большую тройку» к Белому дому обращался сенатор К. Левин, который получил 29 тыс. долл. на предыдущих выборах от компании Дженерал моторс<sup>243</sup>. Более того, 30 октября губернаторы шести штатов – Мичигана, Дэлавера, Огайо, Нью-Йорка, Кентукки и Южной Дакоты, где расположены заводы этих автопроизводителей, обратились с письмом к Г. Полсону, министру финансов США, в котором обосновывали необходимость срочной государственной помощи<sup>244</sup>. Сказал свое слово в поддержку и «Круглый стол бизнеса» (Business Roundtable), ведущая лоббистская организация большого бизнеса США<sup>245</sup>. Дополнительный вес аргументам «большой тройки» о необходимости получить средства из программы Министерства финансов придавало то обстоятельство, что, к примеру, финансовое подразделение General Motors, выдающее кредиты и кредитные карточки покупателям автомобилей, зарабатывает больше денег, чем собственно производство машин<sup>246</sup>. 8 ноября 2008 г. руководство «большой тройки» и «Объединенного профсоюза рабочих автомобильной промышленности» провело встречу с Н. Пелоси, спикером Палаты представителей и главой демократов в Сенате Г. Рейдом, в результате которой последние обратились с письмом к министру финансов США с просьбой выделить финансовую помощь автопроизводителям<sup>247</sup>. Однако несмотря на все призывы и письма поддержки, Белый дом заявил, что финансирование сделок о слияниях и поглощениях не входит в компетенцию федерального правительства, и предложил взамен во внеочередном порядке выделить средства из 25-миллиардной программы Министерства энергетики, направленной на создание автомобилей с более высокими требованиями к эффективности и экологическим стандартам<sup>248</sup>.

Во время второго этапа (12 ноября – 11 декабря) фокус лоббистских усилий был перемещен на Конгресс США, при этом цели подверглись корректировке. Отныне речь шла не о государственном

---

<sup>243</sup> The Washington Post. 13.06.2008.

<sup>244</sup> Ibid. 30.10.2008.

<sup>245</sup> Ibid. 31.10.2008.

<sup>246</sup> Ibid. 28.10.2008.

<sup>247</sup> Ibid. 09.11.2008.

<sup>248</sup> The New York Times. 31.10.2008.

кредите на сделку о слиянии General Motors и Chrysler, а о кредитах самим компаниям. 12 ноября Б. Фрэнк, глава комитета Палаты представителей по финансовым услугам, и сенатор К. Левин заявили о начале работы над законопроектом о выделении 25 млрд долл. «большой тройке» из программы реструктуризации проблемных активов Министерства финансов. General Motors активно начала рассылать своим сотрудникам, дилерам, поставщикам (на предприятиях которых работают 4,5 млн человек<sup>249</sup>), письма с целью инициировать кампанию телефонных звонков, телеграмм, писем членам Конгресса, с тем чтобы убедить их поддержать выделение кредита<sup>250</sup>. В поддержку этой инициативы тут же выступила А. Уилсон, глава Ассоциации производителей двигателей и оборудования (Motor and Equipment Manufacturers Association)<sup>251</sup>, а также Б. Джостен, глава департамента по связям с правительством Торговой палаты США<sup>252</sup>. Э. Кобленц, председатель Национальной ассоциации автодилеров (National Automobile Dealers Association), также выступил в поддержку инициативы, вместе с тем глава сенатского комитета по банкам, жилищному строительству и городским делам, К. Додд отметил, что на данный момент в Сенате нет достаточного количества голосов у сторонников помощи автомобильной промышленности и стоит подождать до 20 января 2009 г., когда новый президент Б. Обама вступит в должность и новый Конгресс начнет свою работу, где у демократов будет больше количество голосов в обеих палатах парламента, чем в Конгрессе 110-го созыва<sup>253</sup>.

Общественное мнение, которое является важным фактором успеха или провала любой масштабной лоббистской кампании, накануне слушаний в Конгрессе сложилось крайне неблагоприятное. 54% американцев, по данным опроса газеты The Washington Post и телеканала ABC News, негативно отнеслись к выделению бюджетных средств корпорациям<sup>254</sup>. Основной причиной тому была близорукая лоббистская стратегия «большой тройки» в предыдущий период. General Motors, Chrysler и Ford в свое время осуществляли кипучую деятельность против повышения национальных стандартов эффективности и экологичности автомобилей. Более того, было подано большое ко-

---

<sup>249</sup> The Washington Post. 17.11.2008.

<sup>250</sup> Ibid. 15.11.2008.

<sup>251</sup> Ibid. 12.11.2008.

<sup>252</sup> Ibid. 14.11.2008., 01.12.2008.

<sup>253</sup> Ibid. 13.11.2008.

<sup>254</sup> Ibid. 09.12.2008.

личество исков против правительств штатов, внедривших более высокие и жесткие, чем национальные, требования к расходу горючего на 100 миль и по содержанию загрязняющих веществ в выхлопных газах. Именно поэтому Альянс производителей автомобилей (Alliance of Automobile Manufacturers), сыгравший большую роль в принятии новых национальных стандартов эффективности и экологичности автомобилей, отказался поддержать усилия «большой тройки» по получению средств из федерального бюджета<sup>255</sup>. В целом, по данным «Центра за ответственную политику», расходы автомобильной промышленности на лоббизм в 2008 году составили 50 млн долл. а на избирательные кампании разного уровня – 15 млн долл.<sup>256</sup> 20 ноября 2008 г. на слушаниях в Конгрессе законодатели отказались рассматривать вопрос о выделении финансовой помощи «большой тройке», поскольку те не предоставили конкретных бизнес-планов по расходованию средств. Но главную роль в неудачном исходе слушаний сыграла пресса, сфокусировавшая внимание общественности на том факте, что генеральные директора «большой тройки» прилетели в Вашингтон просить средства налогоплательщиков на корпоративных самолетах<sup>257</sup>. После этого сенатор от Нью-Йорка Ч. Шумер в очередной раз призвал финансовые власти выделить средства из программы облегчения проблемных активов<sup>258</sup>.

Очередная неудача привела General Motors, Chrysler и Ford к необходимости серьезно пересмотреть свои бизнес-стратегии, которые привели к сокращению их доли на автомобильном рынке США с 62 до 47% в 2003–2008 гг. Начались более активные разговоры о необходимости сократить количество моделей и брендов. Так, «большая тройка» имеет 112 моделей, которые представлены 15-ю брендами, тогда как три ведущих японских производителя – Тойота, Honda и Nissan – 58 и 7 соответственно. Более того, при сопоставимых долях на рынке General Motors имеет 6700 дилеров, а Toyota – 1200<sup>259</sup>.

Второй раунд парламентских слушаний по вопросу о выделении государственных кредитов прошел 4–5 декабря 2008 г. На этот раз генеральные директора General Motors, Chrysler и Ford проделали 500 мильный путь от Детройта до Вашингтона на самых экономных и экологичных автомобилях, которые только способны произвести

---

<sup>255</sup> The New York Times. 18.11.2008.

<sup>256</sup> The Washington Post. 19.11.2008.

<sup>257</sup> Ibid. 20.11.2008.

<sup>258</sup> Ibid. 25.11.2008.

<sup>259</sup> The New York Times. 02.12.2008.

возглавляемые ими корпорации. В ходе прямого 6-часового эфира из Капитолия сенатор Р. Шэлби, в округе которого расположены заводы Toyota, не упустил возможности потребовать ответа от каждого из глав компаний: как они добрались до Вашингтона и вели ли они машины сами или наняли водителей<sup>260</sup>. Глава General Motors Р. Вэго-нер – мл. запросил 12 млрд долл. в виде краткосрочного кредита, из них 4 млрд долл. в декабре и еще 4 в январе, а также 6 млрд долл. впоследствии. Генеральный директор Chrysler Р. Нарделли попросил 7 млрд долл., тогда как руководитель Ford Э. Малэлли заявил, что на данный момент не нуждается в федеральных средствах, но в случае ухудшения ситуации его компании может потребоваться от 9 до 13 млрд долл.<sup>261</sup>. Ярким оппонентом выделения государственного кредита наряду с Р. Шэлби был также сенатор от штата Теннесси Р. Коркер, в округе которого находится штаб-квартира одного из крупнейших японских автопроизводителей – корпорации Nissan<sup>262</sup>. Слушания в комитете Палаты представителей по финансовым услугам под председательством Б. Фрэнка, которые также транслировались в прямом эфире, прошли в более благожелательной обстановке<sup>263</sup>. Видимо потому, что в округах членов комитета не было заводов прямых конкурентов «большой тройки» – Toyota, Nissan и Honda. Кроме того, в этот день были обнародованы данные по безработице, по которым только в ноябре были уволены 533 тыс. человек, худший показатель за 27 лет со времен рецессии 1974 года, вызванной резким скачком мировых цен на нефть<sup>264</sup>.

По результатам слушаний Б. Фрэнк начал работу над законопроектом о выделении кредитов «большой тройке», по которому планировалось учредить совет из семи человек во главе с председателем, назначаемым президентом США, средства выделяются под 5% годовых в течение пяти лет, после чего ставка должна возрасти до 9%. Иными словами, процентные ставки устанавливались в соответствии с условиями программы облегчения проблемных активов Министерства финансов. Кроме того, автопроизводители должны были представить к 31 марта членам специального совета план долгосрочной реструктуризации. Положение о необходимости получать одобрение

---

<sup>260</sup> URL: [www.msnbc.com](http://www.msnbc.com) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>261</sup> The Washington Post. 05.12.2008.

<sup>262</sup> The New York Times. 05.12.2008.

<sup>263</sup> URL: [www.msnbc.com](http://www.msnbc.com) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>264</sup> The Washington Post. 06.12.2008.

совета на любую транзакцию более 25 млн долл. также имелось в законопроекте, но оно вызвало недовольство Белого дома<sup>265</sup>. В результате этот порог был увеличен до 100 млн долл. Кроме того, в попытках убедить коллег по партии глава аппарата Белого дома Дж. Болтен выступил на еженедельном обеде сенаторов-республиканцев<sup>266</sup>. Вместе с тем председатель профильного сенатского комитета К. Додд призвал к смене руководства «большой тройки»<sup>267</sup>, как это имело место при выделении кредитов ипотечным компаниям Fannie Mae и Freddie Mac. Итак, 10 декабря Палата представителей приняла законопроект о выделении 14 млрд долл. «большой тройке». К перечисленным ранее положениям были добавлены требования об аудите получателей государственных средств ГКФУ Конгресса США, о разработке автомобилей, которые к 2016 году будут выбрасывать в атмосферу на 30% меньше загрязняющих веществ, в обеспечение кредитов автопроизводители должны были предоставить государству 20% акций, предполагалось введение запрета на выплаты дивидендов акционерам до момента полного погашения задолженности перед бюджетом<sup>268</sup>. Однако на следующий день сенатская версия была провалена с подачи г-на Коркера (в его округе находятся заводы Nissan), который предложил сократить заработную плату рабочим General Motors, Chrysler и Ford до уровня оплаты труда на американских заводах японских автопроизводителей, где отсутствуют профсоюзы. Кроме того, предусматривалось введение запрета на выплату компенсаций увольняемым работникам.

Во время третьего этапа (12–20 декабря 2008 г.) фокус лоббистских усилий вернулся на исходные объекты – Белый дом и Министерство финансов США. 12 декабря, т.е. на следующий день после отказа Сената рассмотреть законопроект о государственных кредитах «большой тройке», Белый дом, учитывая скверную ситуацию на рынке труда, выступил с заявлением о том, что теперь будет рассмотрена возможность выделить требуемые средства из программы облегчения проблемных активов Министерства финансов<sup>269</sup>, против чего администрация США возражала еще в октябре 2008 года. В ожидании федеральной помощи General Motors и Chrysler начали сокращать

---

<sup>265</sup> The Washington Post. 09.12.2008.

<sup>266</sup> The New York Times. 10.12.2008.

<sup>267</sup> Ibid. 08.12.2008.

<sup>268</sup> Ibid. 11.12.2008.

<sup>269</sup> Ibid. 12.12.2008.

операционные расходы по всем возможным и невозможным категориям: Корпорация Chrysler объявила о закрытии всех 30 заводов с 19 декабря по 19 января<sup>270</sup> и уволил 5 тыс. сотрудников, закрыла столовые на ряде своих заводов, а также отказалась от уборки снега на верхних этажах корпоративных парковок, General Motors сократила бюджет на маркетинг на 20%<sup>271</sup>, отменила спонсорскую помощь благотворительным организациям и церемонии вручения Оскаров и даже начала закупать более дешевые канцелярские принадлежности, а Ford перешла с ежедневной на еженедельную уборку офисных помещений<sup>272</sup>. Важно подчеркнуть, что во время выработки плана по выделению государственных кредитов General Motors и Chrysler Белый дом проводил постоянные консультации с переходной командой Б. Обамы, которая, по свидетельству The Washington Post, имела сходную позицию с администрацией Дж. Буша – мл.<sup>273</sup>

Итак, 19 декабря Дж. Буш – мл. объявил о выделении 17,4 млрд долл. из 700-миллиардной программы Министерства финансов США корпорациям General Motors и Chrysler, генеральный директор Ford ранее заявил, что не нуждается в немедленном государственном финансировании на предлагаемых администрацией США условиях. 4 млрд долл. доступны в момент подписания кредитного соглашения, еще 5,4 млрд – 16 января, и 4 млрд – 17 февраля<sup>274</sup>. Как и в законопроекте Конгресса, все транзакции свыше 100 млрд долл. должны быть согласованы со специальным советом, учреждаемым для администрирования займов. Выплаты компенсаций рабочим на медицинское обслуживание должны проводиться акциями корпораций, а выплаты ранее уволенным сотрудникам подлежат ликвидации, кроме того, позиция лоббиста Nissan сенатора Коркера нашла отражение и в плане Белого дома – заработные платы рабочих должны быть сокращены до уровня выплат сотрудникам Toyota, Nissan, Honda.

С подачи главы «Объединенного профсоюза рабочих автомобильной промышленности» Б. Обама и Б. Фрэнк заявили о необходимости пересмотра этого положения в следующем году<sup>275</sup>. Кроме того, дополнительные бонусные выплаты 25 высшим руководителям

---

<sup>270</sup> The Washington Post. 18.12.2008.

<sup>271</sup> The New York Times. 17.12.2008.

<sup>272</sup> Ibid. 15.12.2008.

<sup>273</sup> The Washington Post. 19.12.2008.

<sup>274</sup> The New York Times. 20.12.2008.

<sup>275</sup> The Washington Post. 20.12.2008.

General Motors и Chrysler отменяются до выплаты задолженности федеральному бюджету, процентная ставка по кредитам предполагается на уровне 3% выше рыночной, что на декабрь 2008 года составляло 3,25%.

General Motors и Chrysler потерпели неудачу во время первого и второго этапа своей «работы с правительством», несмотря на масштабную лоббистскую кампанию, в ходе которой были задействованы практически все методы бюджетного лоббизма, потому что пропагандистская кампания в СМИ была неудачной. Причиной тому оказалась крайняя близорукость лоббистской стратегии предыдущих лет, когда эти корпорации всеми силами старались заблокировать принятие новых повышенных стандартов расхода топлива и ужесточения требований к содержанию выхлопных газов. В своем стремлении они дошли до того, что предъявляли иски к правительствам штатов, санкционировавших более жесткие, чем национальные, требования к экономности и экологичности автомобилей. Более того, на слушаниях в Конгрессе они не продемонстрировали готовность отозвать эти иски.

В результате 54% американцев, по данным опросов общественного мнения, были категорически против выделения помощи этим корпорациям, вследствие чего Сенат фактически заблокировал пакет финансовой помощи General Motors и Chrysler.

Победа на третьем этапе была одержана главным образом потому, что вышли новые данные о безработице за ноябрь 2008 года, наихудшие за последние 27 лет со времен нефтяного кризиса 1974 года. Поэтому Белый дом, ранее выступавший против выделения государственных кредитов этим компаниям, был вынужден пересмотреть свою позицию и санкционировать 17-миллиардный кредит. Иными словами, перемена в позиции имела место не благодаря применению какой-либо ранее не задействованной лоббистской стратегии, а лишь в связи с изменением внешних обстоятельств. Короче говоря, в этой ситуации экзогенные факторы преобладали над эндогенными.

В апреле 2010 года General Motors вернуло кредит администрации США в размере 6,7 млрд долл., однако американское и канадское государства по-прежнему владеют 72% акций этой корпорации<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> The Forbes. 23.04.2010.

### **3.3.3. Атомная промышленность**

После аварии на Японской АЭС Фукусима-1, вызванной цунами, по всему миру прокатилась волна «антиатомной истерии». Многие страны пересматривают планы развития атомной энергетики, а канцлер ФРГ А. Меркель даже распорядилась создать комиссию по вопросу об отказе от атомной энергии. Более того, после катастрофы правительство Германии рекомендовало немцам покинуть территорию всего Токийского мегалополиса, тогда как администрация США ограничилась рекомендацией не приближаться к 20-мильной зоне вокруг Фукусимы-1, которая позже стала 50-мильной. «Ядерная энергия очень важная часть нашего энергетического будущего», – заявил Б. Обама после аварии на АЭС в Японии. Чиновники уровнем ниже высказывали ту же позицию. Так, выступая на слушаниях в Конгрессе США министр энергетики С. Чу заявил, что администрация США не намерена пересматривать роль АЭС в энергетической стратегии страны. Аналогичной точки зрения придерживаются Чили, Франция, Беларусь, Турция, Индия, Китай и др.

Причина раскола мира на два лагеря в отношении ядерной энергии – в различной степени зависимости этого источника. Например, в энергетическом балансе США доля электроэнергии, вырабатываемой 104 атомными реакторами, составляет около 20%, во Франции – 50 и 80% соответственно. При этом алармисты имеются и в США. Так, Д. Марки, конгрессмен-демократ от штата Массачусетс, призвал ввести мораторий на строительство новых АЭС. Союз заинтересованных ученых (Union of Concerned Scientists) направил доклад в Белый дом с призывом изменить отношение к атомной энергетике. При этом следует понимать, что Обама включил атомную энергетику в свою энергетическую стратегию для того, чтобы обеспечить ее поддержку среди республиканцев, давних сторонников этого источника электричества.

Тем не менее под давлением общественности 17 марта 2011 г. Б. Обама приказал Г. Джаско, главе комиссии по регулированию ядерной энергетики, провести обследование всех американских АЭС на предмет соответствия стандартам безопасности. Проверка не выявила нарушений, которые можно было бы устранить лишь закрытием АЭС.

Истории атомной энергетики в США посвящены работы С. Кона, В. Лануэтт<sup>277</sup>. Анализом современного состояния энергетической по-

---

<sup>277</sup> *Cohn S. The Political Economy of Nuclear Power (1945–1990): The Rise and Fall of an Official Technology // Journal of Economic Issues. 1990. Vol. 24. № 3. P. 781–811; Lanouette W. Atomic Energy, 1945–1985 // The Wilson Quarterly. 1985. Vol. 9. № 5. P. 90–131.*



литики США и места ядерной энергии в ней заняты И. Бапп – мл., Р. Карлисл, Р. Ингланд, Х. Ицковиц, Б. Эверетт, С. Холтон, С. Миллер, С. Саган, М. Радецкий, Р. Роудс, Б. Беллер, Л. Рифас, С. Ротман, Р. Лихтер, Б. Совакул<sup>278</sup>. Международному сотрудничеству США в сфере мирного атома посвящены статья К. Тана<sup>279</sup>.

Взаимоотношения бизнеса и государства в сфере атомной энергетики изучена слабо и представлена всего несколькими статьями<sup>280</sup>. В небольшом материале Д. Фарсетта представлен анализ деятельности Института атомной энергии, основной лоббистской группы американских атомщиков, по состоянию на 2008 год, П. Фредрикссон и Х. Воллеберг детально изучили воздействие коррупции на энергетическую политику стран – членов ОЭСР.

Фундированный, но довольно устаревший, разбор деятельности атомного лобби в США представлен в статье Б. Узема и М. Зальда. В связи с этим представляется необходимым изучить современное состояние атомного лобби в США и оценить степень его влияния в текущей политической ситуации.

С 2000 года по третий квартал 2012 года было потрачено более 2,1 млрд долл. на формирование государственной политики в сфере атомной энергетики, из этой суммы более 226 млн долл. пришлось на бюджетный лоббизм.

В целом структура организаций, заинтересованных в формировании атомной политики США, весьма разнообразна (таблица 3.5).

---

<sup>278</sup> *Bupp Jr., I.* The Status of Nuclear Power: A Perspective from the United States // *Ambio*, 1976. Vol. 5. № 3. P. 119–123; *Carlisle R.* Probabilistic Risk Assessment in Nuclear Reactors: Engineering Success, Public Relations Failure // *Technology and Culture*. 1997. Vol. 38. № 4. P. 920–941; *England R.* The Hidden Costs of Nuclear Power // *Challenge*. 1979. Vol. 22. № 5. P. 18–26; *Etzkowitz H.* Source Solar versus Nuclear Energy: Autonomous or Dependent Technology // *Social Problems*. 1984. Vol. 31. № 4. P. 417–434; *Everett B.* Back to basics on energy policy // *Issues on science and technology*. 2012. Vol. 29. № 1. P. 69–76; *Holton C.* Power Surge: Renewed Interest in Nuclear Energy // *Environmental Health Perspectives*. 2005. Vol. 113. № 11. P. 742–749.

<sup>279</sup> См.: *Tan Q.* U.S.–China Nuclear Cooperation Agreement: China's Nonproliferation Policy // *Asian Survey*. 1989. Vol. 29. № 9. P. 870–882.

<sup>280</sup> *Farsetta D.* Meet the Nuclear Power Lobby // *Progressive*. 2008. P. 26–29; *Fredriksson P., Vollebergh H.* Corruption, Federalism, and Policy Formation in the OECD: The Case of Energy Policy // *Public Choice*. 2009. Vol. 140. № 1/2. P. 205–221; *Useem B., Zald M.* From Pressure Group to Social Movement: Organizational Dilemmas of the Effort to Promote Nuclear Power // *Social Problems*. 1982. Vol. 30. № 2. P. 144–156.

Т а б л и ц а 3.5 – Структура лоббизма в сфере атомной политики США

Тип организации	2000 год	2011 год
Корпорации и их объединения	8	83
Государственные органы	0	8
Общественные организации	0	8
Научные организации и объединения	0	12
Итого	8	111

*Источник:* Отчеты лоббистов по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности».

По таблице можно сделать несколько выводов. Во-первых, очевидна резкая интенсификация лоббизма, в 2000 году всего восемь структур указали атомную политику среди целей лоббистской деятельности, 11 годами позже их уже 112. Во-вторых, видно кардинальное изменение структуры лоббизма в сфере атомной политики: в 2000 году среди заинтересованных групп были только корпорации и их объединения, в 2011 появились государственные органы, общественные и научные организации.

Корпорации традиционно являются доминирующим субъектом бюджетного лоббизма в США. Среди разного вида бизнес-структур следует отметить таких гигантов атомной промышленности, как «ЮСЕК» (USEC – United States Enrichment Corporation) и «Арева Энтерпрайзес» (Areva Enterprises, Inc.) Основными же объединениями предприятий этого сектора экономики являются Институт атомной энергии и Альянс атомных электростанций следующего поколения (Next Generation Nuclear Plant Industry Alliance).

Органы власти штатов, городов и графств являются одной из самых влиятельных групп участников бюджетного лоббизма, при этом отмечается, что те из них, кто нанимает лоббиста или имеет свое представительство в Вашингтоне, чаще остальных получают средства из федерального бюджета США. Кроме того, М. Рич установил, что в выделении федеральных грантов местным органам власти ключевое значение имеет деятельность самих местных органов, роль Конгресса США в лице его профильных комитетов в этом процессе не существенна<sup>281</sup>. В этом заключается особенность данного вида финансирования, поскольку в других сферах (оборонные ассигнования, сель-

<sup>281</sup> Rich M.J. Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants // The American Political Science Review. 1989. Vol. 83. № 1. P. 198.

скохозяйственные субсидии, транспортные расходы и т.п.) значение профильных комитетов весьма существенно. В связи с мировым экономическим кризисом в особо тяжелом положении оказались штаты и местные органы власти, поскольку их налоговая база формируется во многом за счет налога на прибыль. Особой активностью в продвижении интересов в сфере атомной политики отличились графство Майами Дейд, штат Флорида, а также графство Най, штат Невада, благодаря активной позиции которого в 2012 году был отменен проект строительства склада хранения ядерных отходов у горы Юкка<sup>282</sup>.

Общественные организации хотя и достаточно скромно, но все же представлены в бюджетном лоббизме. Среди них можно отметить Комитет друзей по национальному законодательству, лоббистскую организацию квакеров в США. Она выступает за усиление контроля распространения оружия массового уничтожения, сокращение бюджета Министерства обороны. В сфере энергетической политики данная общественная организация призывает использовать возобновляемые источники энергии. «Наследие действует за Америку» (Heritage Action for America), организация консервативных республиканцев, считает необходимым сокращать объемы расходов из федерального бюджета, позволив бизнесу самому решать, на что тратить средства<sup>283</sup>.

Образовательные и научные учреждения стремятся получить свою долю в государственном бюджете США. Американское атомное общество, Американское физическое общество, Университет Арканзаса, Университет штата Мичиган, Университет штата Северная Каролина, Университет Теннесси активно лоббируют Конгресс США и Министерство энергетики на предмет выделения средств на исследования в сфере ядерной физики. Любопытно отметить, что среди образовательных учреждений отметились далеко не лидеры – Гарвардский и Йельский университеты. При этом важно подчеркнуть, что успеху служит не громкое имя, а наличие своего конгрессмена в одном из комитетов Конгресса по ассигнованиям.

Остановимся подробнее на лоббизме атомной промышленности как доминирующей силе. С 1999 года по третий квартал 2012 года более 32 млн долл. было потрачено главным лоббистом американских атомщиков – Институтом атомной энергии (ИАЭ), который, несмотря

---

<sup>282</sup> Yucca Mountain. Senator Reid official web page. URL: <http://www.reid.senate.gov/issues/yucca.cfm> (дата обращения: 15.11.2016). LDA database: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=chooseFields> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>283</sup> Friends Committee on National Legislation. URL: <http://fcnl.org/issues/> (дата обращения: 15.11.2016); Heritage Action for America. URL: <http://heritageaction.com/> (дата обращения: 15.11.2016).

на свое название, не имеет ни малейшего отношения к науке. Этот «институт» для продвижения целей своих членов в федеральных органах власти пользовался как собственным вашингтонским представительством, так и услугами 33 консалтинговых фирм. М. Фертел, президент ИАЭ, отметил, что проверка АЭС – ожидаемый шаг после событий такого масштаба, и можно рассчитывать, что комиссия по регулированию атомной энергетики сделает свое собственное заключение<sup>284</sup>. Институт атомной энергии был основан в 1994 году на базе нескольких организаций, представлявших интересы атомной промышленности: Совета по управлению ресурсами атомных предприятий, который занимался вопросами регуляторной технической политики; Совета США за энергетическую информированность, который делал акцент на связях с общественностью; Американского совета по ядерной энергии, специализировавшегося на лоббизме; отдела по ядерной энергии Электрического института Эдисона. В результате слияния получилась организация с 350 членами, практически монополизировавшая представительство интересов американских атомщиков в Вашингтоне.

Руководство лоббистской деятельностью «института» осуществляет его вице-президент М. Флинт, который ранее руководил аппаратом сенатского комитета по энергетике, а затем – подкомитета по энергетике сенатского комитета по ассигнованиям. Именно этот подкомитет контролирует бюджеты комиссии Грегори Джаско (Gregory Jaszko) и Министерства энергетики США. Кроме того, бывшим сотрудником комиссии по регулированию ядерной энергетики является вице-президент ИАЭ Э. Гинсберг. Это дает основания полагать, что, по сложившейся в Вашингтоне практике, чиновник, подавшийся в лоббисты, сделает пару звонков своим бывшим коллегам и попытается «решить вопрос» в нужном для себя ключе. В качестве приоритетов лоббистской деятельности ИАЭ на 2012 год значится введение налоговых вычетов для АЭС. Реализацией этой задачи по контракту с этим институтом занимается «Раффаниэлло энд Ассосиэйтс» (Raffaniello & Associates).

Лоббисты ИАЭ активно отстаивают, среди прочего, развитие программы государственных кредитных поручительства Министерства энергетики США предприятиям атомной промышленности. Важно отметить, что среди различных форм реализации бюджетного лоббизма эта разновидность является одной из самых популярных и легко достижимых, так как требует выплаты средств только в случае маловероятного сценария банкротства заемщика. Государственное

---

<sup>284</sup> URL: <http://expert.ru/2011/03/28/lobbizm-atomnoj-promyishlennosti-v-ssha/> (дата обращения: 15.12.2016).

кредитное поручительство используется частной компанией тогда, когда она не может привлечь заемные средства на приемлемых для себя условиях. Это поручительство означает, что в случае невыплаты долга ответчиком будет государство. Такая форма позволяет существенно снизить процентную ставку по банковскому кредиту и не обременительна для бюджета, поскольку в подавляющем большинстве случаев кредиты исправно выплачиваются. Для увеличения программы кредитных поручительств использовались как свои сотрудники отдела по отношениям с правительством, так внешние структуры – «Матис групп» (The Mathis Group), «ИОуПи групп» (EOP Group, Inc.) и др. В результате в федеральном бюджете на 2012 год на обеспечение государственных кредитных поручительств предприятиям атомной промышленности было выделено более 30 млрд долл.

Эта программа, введенная ст. 1703 закона 2005 года «Об энергетической политике», позволяет Министерству энергетики США выдавать кредитные поручительства для проектов, которые испытывают сложности с привлечением средств в связи с высокими технологическими рисками. Бизнес активно пользуется этой программой, по состоянию на ноябрь 2012 года с ее помощью было получено кредитов на сумму в 34,5 млрд долл. Например, Энергетическая компания Джорджии (Georgia Power Company), «Оглторп энергетическая корпорация» (Oglethorpe Power Corporation), и муниципальное управление Джорджии по электричеству (the Municipal Electric Authority of Georgia) получили государственное кредитное поручительство, которое позволило им получить кредит в коммерческом банке на 8,33 млрд долл. для строительства двух атомных реакторов в Уэйнсборо, штат Джорджия. Данный проект создаст 4 тыс. рабочих мест, позволит вырабатывать 18 млн МВт электроэнергии в год. Уже упоминавшаяся ранее корпорация «Арева» (AREVA, Inc.) благодаря поручительству получила кредит на 2 млрд долл. для развития предприятия по обогащению урана в Айдахо Фоллс, штат Айдахо. В результате реализации проекта будет создано 1,3 тыс. рабочих мест. К числу уже истекших программ кредитных поручительств необходимо отметить также ту, которая была введена ст. 1705 закона 2005 года. Она функционировала в 2005–2011 гг. и облегчала получение заемных средств под государственные гарантии для проектов, касающихся возобновляемых источников энергии, биотоплива и систем передачи электроэнергии<sup>285</sup> (таблица 3.6).

---

<sup>285</sup> URL: U.S. Department of Energy. Loan Programs Office. URL: [https://lpo.energy.gov/?page\\_id=39](https://lpo.energy.gov/?page_id=39); [https://lpo.energy.gov/?page\\_id=41](https://lpo.energy.gov/?page_id=41) (дата обращения: 15.11.2016).

**Таблица 3.6 – Политические расходы отдельных представителей бизнес-лобби**

<i>Название фирмы</i>	<i>Расходы на лоббизм с 1999 по третий квартал 2012 г., млн долл.</i>	<i>Количество нанятых консалтинговых фирм</i>	<i>Взносы в предвыборные фонды в 2008–2012 гг., тыс. долл.</i>
«ЮСЕК» (USEC)	45,00	24	156,0
«Арева» (AREVA)	18,85	13	45,0
Энергетическая компания Джорджии <i>Georgia Power Company</i>	Нет данных	Нет данных	49,0
«Оглторн энергетическая корпорация» <i>Oglethorpe Power Corp.</i>	3,60	0*	9,0
Муниципальное управление Джорджии по электричеству <i>Municipal Electric Authority of Georgia</i>	0,01	1	0,5

\* Корпорация пользовалась услугами только своего Вашингтонского представительства по отношению с правительством.

*Источник:* Данные по взносам в предвыборные фонды. См.: «Центр за ответственную политику». URL: <http://www.opensecrets.org/> (дата обращения: 15.11.2016).

В заключение обзора бизнес-лобби в сфере атомной политики США отметим расходы на попытки повлиять на процесс принятия государственных решений ранее упомянутых корпораций. Однако следует понимать, что с 2010 года из-за решения Верховного суда по делу «Объединенные граждане против Федеральной избирательной комиссии», подавляющая часть трат на предвыборные кампании не подлежит публичному раскрытию. Тем не менее эта таблица дает представление о соотношении сил различных структур, а именно: наиболее влиятельной корпорацией является «ЮСЕК» (USEC). Далее увидим, как эта компания смогла отстоять свои интересы в ходе утверждения федерального бюджета США на 2013 фин. год.

В 2012 году среди основных законодательных интересов ИАЭ значился закон 2013 года «Об ассигнованиях на энергетику, гидро-технические работы и смежные ведомства»<sup>286</sup>, который поступил на рассмотрение комитета Палаты представителей по ассигнованиям

<sup>286</sup> В США федеральный бюджет принимается не в виде единого закона, а в качестве отдельных 12 законопроектов по различным отраслям государственного управления. – С.К.

2 мая 2012 г. В ходе слушаний 31 мая в подкомитете по атомной энергетике комитета Палаты представителей по ассигнованиям П. Висклоски, конгрессмен-демократ из Индианы, указал, что «несмотря на снижение объема ассигнований в рамках этого законопроекта: 31,2 млрд долл., что на 964 млн ниже бюджетной заявки Б. Обамы на 2013 фин. год, но на 88 млн больше параметров 2012 года атомная программа Министерства энергетики получает адекватное финансирование»<sup>287</sup>. Данное обстоятельство свидетельствует о влиятельности атомного лобби в США, поскольку ему удалось обеспечить свои интересы на самой начальной стадии, а именно во время подготовки закона 2013 фин. года об энергетических ассигнованиях на уровне бюджетного отдела Министерства энергетики и Административно-бюджетного управления при президенте США (АБУ).

После утверждения в комитете этот законопроект поступил на пленарное заседание Палаты представителей. В ходе обсуждения 1 июня 2012 г. к тексту билля было предложено множество поправок, отметим лишь несколько из них. По мнению республиканца из Иллинойса Р. Халтджрена, отражавшего интересы научного сообщества США, программа энергоэффективности и возобновляемой энергии (Energy Efficiency and Renewable Energy Program) должна была быть сокращена на 30 млн долл., а бюджет управления науки Министерства энергетики, наоборот, увеличить на 15 млн долл. А демократ из штата Нью-Йорк П. Тонко сделал попытку ущемить интересы атомного лобби. Его предложение заключалось в снижении объемов финансирования оборонного атомного комплекса и Национальной администрации атомной безопасности на 180 млн долл. Обе поправки не получили одобрение конгрессменов<sup>288</sup>. Через пять дней обсуждение законопроекта было возобновлено. Среди прочих была внесена

---

<sup>287</sup> URL: Congressional Record. H3347-3356. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r112:1:/temp/~r1128 aqgmb:e 7534> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>288</sup> Первая поправка провалилась при 256 голосах «против» и 130 «за»; из противников 163 были демократами и 93 республиканцами, из сторонников 125 – республиканцами и пять – демократами. См.: Roll Call Vote. URL: <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll309.xml> (дата обращения: 15.11.2016). Вторая поправка не прошла пленарное заседание при 236 голосах «против» и 148 «за»; партийный состав противников был таким: 210 республиканцев и 26 демократов; сторонников – 141 демократ и семь республиканцев. См.: Roll Call Vote. URL: <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll313.xml> (дата обращения: 15.11.2016). При голосовании очевидно отсутствие партийной дисциплины из-за низкой роли политических партий в финансировании избирательных кампаний конкретных кандидатов, хотя в целом большинство однопартийцев поддержало своих коллег.

поправка Т. Макклинтока, известного сторонника «маленького правительства», республиканца из Калифорнии, в случае утверждения сократившая бы расходы на исследования в области атомной энергетики на 514 млн долл. Интересы американского научного сообщества были соблюдены, и данная идея была отвергнута<sup>289</sup>.

Но действительно далеко зашел демократ из Огайо Д. Кусинич, вознамерившийся ввести мораторий на государственные кредитные поручительства по упоминавшейся ранее ст. 1703 закона 2005 года «Об энергетической политике» на 2013 фин. год, и в результате сэкономить 33 млн долл. на административных расходах, так как исчезла бы необходимость в управлении этой программой поддержки ядерной энергетики. Неудивительно, что поправка, замораживающая столь важную программу, была отвергнута<sup>290</sup>.

Небезынтересно отметить, что после 16 лет в Палате представителей Д. Кусинич потерпел поражение на праймериз в марте 2012 года, чем ознаменовался конец его законодательной карьеры. Причина – сокращение населения штата Огайо, вследствие чего после переписи 2010 года было произведено перераспределение мест между штатами, в результате чего Огайо потерял два кресла в Палате представителей. В результате изменения границ избирательных округов традиционная база поддержки Д. Кусинича в Кливленде была распылена.

Соображения расового равенства коснулись даже науки. Демократка из Техаса Ш. Джексон Ли, отстаивая интересы одного из своих спонсоров, предложила поправку, одобренную без особых проблем, согласно которой необходимо увеличить присутствие расовых меньшинств в таких сферах, как наука, технологии, инженерия и математика. В ходе дебатов законодатель заявила в обоснование своей поправки, что «Национальная оценка образовательного прогресса» показала, что менее 40% школьников всех классов умеют решать задачи из математики и естественных наук. В 2006 году только 4,5% вы-

---

<sup>289</sup> «Против» выступили 281 конгрессмен и лишь 106 «за»; причем обе партии были практически единодушными, а именно не поддержали идею этого конгрессмена не только 147 демократов, но и 134 республиканца. См.: Roll Call Vote. URL: <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll315.xml> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>290</sup> Против поправки Д. Кусинича высказалось 282 конгрессмена: 155 демократов и 127 республиканцев. «За» проголосовали 136 человек: 109 республиканцев и 27 демократов. См.: Roll Call Vote. URL: <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll328.xml> (дата обращения: 15.11.2016).



пускников американских вузов получили дипломы инженеров. Ситуация среди расовых меньшинств еще более прискорбная»<sup>291</sup>.

Особенно острая борьба разгорелась вокруг поправки, затрагивавшей интересы корпорации «ЮСЕК» (USEC), упоминавшейся ранее. Республиканка из Вайоминга С. Люмис в интересах своих доноров предложила заморозить средства, которые должны использоваться для продажи низкообогащенного урана из резервов Министерства энергетики США объемом более 1917 тонн. В своем выступлении она отметила, что США импортируют 90% урана для своих АЭС по двум причинам: снижение интереса к атомной энергетике из-за ряда инцидентов и выброс на рынок урана из запасов Министерства энергетики, что резко снижает цены на рынке и отрицательно сказывается на местных производителях урана. С 2008 года имелся консенсус, согласно которому Минэнерго может продавать на внутреннем рынке не более 10% урана. Однако в мае 2012 года министерство объявило о планах реализовать на внутреннем рынке 9 тыс. тонн урана, что намного превышает ранее согласованный порог. С. Люмис отметила, что данная политика Минэнерго соответствует интересам корпорации «ЮСЕК» (USEC), что позволит ей сохранить перерабатывающий завод в штате Кентукки. Более того, конгрессмены от этого штата всеми силами стараются не допустить ущемления интересов этой фирмы. По ее оценке, «мы не должны сохранять рабочие места в Кентукки за счет рабочих мест в Вайоминге или Иллинойсе. Это ложный выбор. Мы можем достичь обеих целей благодаря моей поправке. Будет лишь установлено разумное ограничение размера продажи урана из резервов Министерства энергетики».

Против данной поправки С. Люмис выступил ее коллега по партии Р. Фрелингхусен из Нью-Джерси, отстаивая позиции своих доноров, энергетических компаний, которые заинтересованы в дешевом уране для своих АЭС. Он заявил, что ограничение полномочий Министерства энергетики может негативно сказаться на состоянии предприятия компании «ЮСЕК» в Кентукки, в результате чего 2 тыс. человек могут оказаться без работы. Более того, под угрозой могут оказаться поставки урана для «производства трития, необходимого для оружейных запасов США». Как и следовало ожидать, после слов «рабочие места и национальная безопасность» поправка С. Люмис про-

---

<sup>291</sup> Congressional Record. H3455-3457. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r112:1:/temp/~r112e M22z3:e31812> (дата обращения: 15.11.2016).

валилась<sup>292</sup>. После рассмотрения ряда других поправок, 6 июня 2012 г. билль «Об ассигнованиях на энергетику, гидротехнические работы и смежные ведомства» на 2013 фин. год был принят Палатой представителей и направлен в Сенат<sup>293</sup>.

Вследствие высокой степени политической конфронтации совокупность законов о бюджете на 2013 год не была принята. Правительство финансировалось благодаря ряду временных резолюций Конгресса, фиксируя параметры бюджета на уровне 2012 года. В довершение всего, в результате неспособности республиканского большинства в Палате представителей и демократической администрации в Белом доме прийти к соглашению, 1 марта 2013 г. в силу вступил закон 2011 года «О контроле за бюджетом», предписывавший автоматическое секвестирование расходов федерального правительства.

Для обеспечения финансирования затрат министерств и ведомств в период с марта по сентябрь 2013 г. был принят единый закон «О консолидированных временных ассигнованиях», заменивший собой 12 стандартных законов об ассигнованиях на различные отрасли государственного управления. Было решено не делать этот вопрос предметом политических столкновений. 4 марта 2013 г. законопроект был внесен в Палату представителей, на следующий день прошел комитеты по бюджету и ассигнованиям. Пленарное рассмотрение билля регулировалось резолюцией, запрещающей любые поправки к тексту. 6 марта законопроект был принят Палатой представителей. Через день законопроект был получен в Сенате и поставлен на рассмотрение. 20 марта, после обсуждения нескольких десятков поправок, ни одна из которых не имела отношения к ядерной энергетике, Сенат принял свою версию закона 2013 года «О консолидированных временных ассигнованиях». На следующий день Палата представителей проголосовала за сенатскую версию закона о бюджете и направила его на подпись президенту США, который и завизировал его 26 марта 2013 г., на полгода позже положенного срока (1 октября)<sup>294</sup>.

---

<sup>292</sup> «Против» проголосовали 302 конгрессмена (164 республиканца и 138 демократов). См.: Roll Call Vote. URL: <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll339.xml> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>293</sup> 255 конгрессменов проголосовали «за» (207 республиканцев и 48 демократов) и 165 – «против» (29 и 136 соответственно). См.: Roll Call Vote. URL: <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll342.xml> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>294</sup> Congressional Records: Bill Summary & Status, 113th Congress (2013–2014), H.R.933, All Congressional Actions with Amendments. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d113:HR00933:@@S> (дата обращения: 15.11.2016).

В результате в бюджете на 2013 фин. год на программу кредитных поручительств по ст. 1703 закона 2005 года «Об энергетической политике» не было выделено ни цента<sup>295</sup> (таблица 3.7).

**Таблица 3.7 – Доноры законодателей в предвыборную кампанию 2011–2012 гг.**

Законодатель	Крупнейшие индивидуальные доноры, тыс. долл.		Основные отрасли доноров, тыс. долл.	
	Имя донора	Сумма	Отрасль	Сумма
Ш. Джексон Ли	Муниципальные школы Гармония (Harmony Public Schools)	18,4	Профсоюзы	33,5
	Сотрудники коммуникационной отрасли Америки (Communications Workers of America)	12,5	Образование	32,9
С. Люмис	Беркшир Хэтэуэй (Berkshire Hathaway)*	12,5	Нефтегазовая индустрия	98,2
	Природные ресурсы Альфа (Alpha Natural Resources)**	11,0	Горнодобывающая промышленность	47,0
Р. Фрелингхусен	Нортроп Грамман (Northrop Grumman)	20,0	Фармацевтика и медицина	74,2
	Хониуэлл интернешнл (Honeywell International)	13,9	Энергетические компании	73,5

\* Инвестиционная фирма У. Баффета.

\*\* Один из крупнейших производителей угля в США.

Источник: «Центр за ответственную политику». URL: <http://www.opensecrets.org/> (дата обращения: 15.11.2016).

Таким образом, в условиях ожесточенной межпартийной конфронтации бюджетный процесс США был в очередной раз скомпрометирован. Что не вызывает удивления: ведь за последние 30 лет Конгресс США принимал бюджет вовремя, к 1 октября, лишь четыре раза: в 1977, 1989, 1995 и 1997. Однако едва ли не впервые за долгое время бюджет был принят за полгода до начала нового финансового года. Атомное лобби выдержало массовую общественную истерию после аварии на АЭС в Фукусиме в Японии, но не смогло отстоять свои

<sup>295</sup> P.L. 113-6. H.R. 933 – Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013. URL: [http://thomas.loc.gov/home/gpoxmlc113/h933\\_enr.xml](http://thomas.loc.gov/home/gpoxmlc113/h933_enr.xml) (дата обращения: 15.11.2016).

интересы в ходе борьбы демократов и республиканцев на внутривнутриполитической арене.

### **3.3.4. Фермерское лобби**

В связи со вступлением России в ВТО в 2012 году необходимо подробнее рассмотреть состояние этой организации, а именно Дохийский раунд переговоров и причины его провала, которые, среди прочего, заключаются в том, что развитые страны не способны поступиться интересами своих производителей в пользу развивающихся стран. Одним из камней преткновения является государственная поддержка сельского хозяйства в «странах золотого миллиарда». Аграрная политика США, которые все еще являются крупнейшей экономикой мира, представляется особенно важной, поскольку другие страны Запада во многом ориентируются на американскую модель. Проанализируем институциональные особенности политической системы США, препятствующие реформированию программы сельскохозяйственных субсидий. Поскольку политическая система этой страны крайне консервативна и не подвержена изменениям, перспективы Дохийского раунда выглядят плачевно.

Насколько длительным является Дохийский раунд переговоров ВТО, настолько же обширной является и массив научной литературы по этой проблеме. Упомянем лишь некоторые работы.

В. Оболенский описывает историю и перспективы ВТО в целом<sup>296</sup>. Л. Гейсе подробно анализирует причины неудач в ходе переговоров в рамках Дохийского раунда<sup>297</sup>.

Р. Бакли определяет, какие институциональные преобразования должна претерпеть ВТО, чтобы обеспечить успех Дохийского раунда<sup>298</sup>.

С. Уолтер рассматривает этот процесс через призму интересов ФРГ<sup>299</sup>.

Г. Хуфбауэр, М. Симон и некоторые другие относятся к категории оптимистов и рассматривают позитивные эффекты для мировой эко-

---

<sup>296</sup> См.: Оболенский В.П. «Дорожная карта» реформирования международной торговой системы // МЭиМО. 2010. № 8.

<sup>297</sup> Geise L. The Doha Round – Ambitious Aims, Enduring Impasse. Norderstedt: GRIN Verlag, 2008.

<sup>298</sup> Buckley R. The WTO and the Doha Round: the changing face of world trade. Kluwer Law International, 2003.

<sup>299</sup> Walter S. The Doha Round: Problem Analysis and Proposals from the Perspective of Germany as a Member of the European Union. Norderstedt: GRIN Verlag, 2009.

номики в случае успешного завершения переговоров<sup>300</sup>. Другие исследователи пытаются ответить на вопросы: действительно ли Дохийский раунд нацелен на экономическое развитие? Возможно ли примирить проблемы защиты интеллектуальной собственности фармацевтических компаний и повышение уровня медицинского обслуживания в бедных странах?

Исследования фермерского лобби в США также имеют длительную историю. Одним из первых в отечественной науке был В.П. Золотухин, который обстоятельно изучил систему влияния фермеров на выработку аграрной политики США<sup>301</sup>; стоит отметить и работу А.Б. Кцоева, попытавшегося рассмотреть механизм распределения субсидий в США и РФ и изучить результаты этих мер. Среди наиболее серьезных исследователей данной проблемы выделяется Дж. Хансен, который прослеживает историю формирования аграрного лобби в США: взлет и падение Американского фермерского бюро, изменение партийной политики, включение лоббистов производителей отдельных товаров и интересов бедных слоев горожан через программу талонов на продовольствие, исключение из аграрного лобби защитников интересов потребителей<sup>302</sup>. М. Гурвиц, Р. Мойлес и Д. Роде на примере сельскохозяйственной политики продемонстрировали, что ни одна из имеющихся трактовок распределения федеральных ассигнований не способна сформировать целостную картину. В бюджетной политике важны как партийные, так и лоббистские факторы, поэтому необходимо выработать некий целостный подход. При этом С. Адлером установлено, что в отличие от подкомитетов комитетов Конгресса США по ассигнованиям по делам почты или федерального округа Колумбия, «наиболее лоббистскими» являются подкомитеты по сельскому хозяйству, энергетике и водным ресурсам, обороне, которые почти на 100% состоят из конгрессменов либо из сельскохозяйственных округов, либо из округов с крупными энергетическими или оборонными объектами. Д. Орден провел исследование программ помощи фермерам через призму переговоров в ВТО. Наиболее ком-

---

<sup>300</sup> *Hufbauer G., Schott J, Wong W.* Figuring out the Doha Round. Washington, D.C.: Peterson Institute, 2010.

<sup>301</sup> См.: Золотухин В.П. Фермеры и Вашингтон. М.: Мысль, 1968.

<sup>302</sup> См.: Кцоев А.Б. Механизм распределения субсидий: опыт США и России // США и Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 7. С.110–126; *Hansen J.* Gaining access: Congress and the farm lobby, 1919–1981. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

плексное современное исследование данного вопроса провел А. Шмитц<sup>303</sup>. Вместе с тем вопрос взаимосвязи переговоров в рамках Дохийского раунда и влияния аграрного лобби в США требует более детального изучения.

Дохийский раунд переговоров ВТО начался в ноябре 2001 года в Дохе (государство Катар), через два месяца после террористического акта 11 сентября в США. Декларируемой целью переговоров была попытка ликвидировать неравенство в системе мировой торговли между развитыми и развивающимися странами, что, в свою очередь, поможет ликвидировать основу для терроризма – бедность. Необходимость реформ можно проиллюстрировать, например, тем фактом, что в 2010 году тарифные сборы США с китайского экспорта составляют половину всех поступлений этого рода, в то время как китайский экспорт составляет одну пятую всего объема привозимых в США товаров. С течением времени выяснилось, что крупнейшие развивающиеся экономики мира – КНР, Индия, Бразилия – не желают коренного изменения правил ВТО, поскольку они уже нашли способ получать выгоду от статус-кво.

Основные направления переговоров: сельское хозяйство, доступ к несельскохозяйственным рынкам, сфера услуг, защита интеллектуальной собственности, торговля и развитие, торговля и защита окружающей среды, стимулирование торговли, регламент ВТО, процедуры решения торговых споров. Основопологающим принципом ВТО является необходимость согласования всех вопросов, включенных в повестку дня. В рамках нынешних процедур ВТО нельзя достигнуть соглашения лишь по отдельным вопросам.

В отличие от Китая, Индии, Бразилии, остальные развивающиеся страны не получили выгод от предыдущих раундов переговоров, для них основное значение имеет защита конкретных отраслей экономики, будь то текстильная промышленность или сельское хозяйство. Таким образом, первым по значимости пунктов повестки дня стал рынок сельскохозяйственной продукции. Небольшие развивающиеся

---

<sup>303</sup> *Hurwitz M.S., Moiles R.J., Rohde D.W.* Distributive and Partisan Issues in Agricultural Policy in the 104<sup>th</sup> House // *The American Political Science Review*. 2001. Vol. 95. № 4. P. 920; *Adler S.E.* Constituency Characteristics and the “Guardian” Model of Appropriations Subcommittees, 1959–1998 // *American Journal of Political Science*. 2000. Vol. 44. № 1. P. 105–112; *Orden D., Paarlberg R., Roe T.* Policy reform in American agriculture: analysis and prognosis. Chicago: University of Chicago Press, 1999; *Schmitz A., Moss C., Schmitz T.* Agricultural Policy, Agribusiness and Rent-Seeking Behaviour. Toronto: University of Toronto Press, 2010.

страны требуют от развитых государств сокращения субсидирования аграрного сектора. В то время как последние ожидают от развивающихся стран снятия различного рода барьеров, препятствующих экспорту сельскохозяйственных товаров.

Переговоры по «новому» раунду застопорились во многом вокруг проблемы доступа к несельскохозяйственным рынкам (Non-Agricultural Market Access – NAMA). Развитые страны хотят получить больше доступа к промышленному сектору развивающихся стран, а последние, в свою очередь, опасаются, что это может привести к снижению темпов экономического роста.

Достижение договоренностей в рамках Дохийского раунда имеет большее значение для развивающихся стран, чем для государств «золотого миллиарда». Важно отметить, что объемы тарифных сборов США с экспорта развивающихся стран превышают различные программы помощи этим же государствам. Естественно, развивающийся мир предпочитает улучшение условий торговли, а не «программы помощи бедным»<sup>304</sup>.

Начавшись в 2001 году, переговоры не раз были на грани коллапса. Так, в 2003 году на министерской конференции в Канкуне не удалось достичь никакого соглашения, годом позже получилось согласовать рамочные принципы будущего договора. На министерской конференции в Гонконге также были достигнуты успехи по отдельным направлениям.

Последняя попытка достичь компромисса по Дохийскому раунду провалилась в июле 2008 года в Женеве, за месяц до начала мирового экономического кризиса, ознаменовавшегося банкротством инвестиционного банка Леман Бразерс. Позиция делегации США заключалась в том, чтобы по возможности достичь соглашения, поскольку президентство Дж. Буша – мл. было на исходе, и он хотел войти в историю мировой политики, как и его предшественник У. Клинтон, добившийся решения проблемы Северной Ирландии. США были готовы резко ограничить аграрные субсидии – до 15 млрд долл. в год – в обмен на доступ к рынку сельскохозяйственных товаров развивающихся стран. Однако последние во главе с Индией, Китаем и Бразилией посчитали недостаточным предложенное американцами снижение поддержки фермеров, выступили против снижения тарифов на экспорт американских товаров, аргументируя это тем, что их собственные фермеры

---

<sup>304</sup> *Kharas H. Doha or Bust // Foreign Policy. 02.07.2011.*

не выдержат конкуренции. О месте сельского хозяйства в структуре американского экспорта см. таблицу 3.8.

**Т а б л и ц а 3.8 – Структура американского экспорта**

Товар	2002 год		2008 год	
	Млрд долл.	%	Млрд долл.	%
Электроника	146	21	190	15
Транспортное оборудование	131	19	206	16
Химикаты	80	12	172	13
Продукция машиностроения	75	11	145	11
Прочие промышленные товары	26	4	60	5
Продукция сельского хозяйства	26	4	63	5
Прочее	207	29	451	35
Итого	692	100	1287	100

*Источник:* International Trade Administration, the US Department of Commerce. URL: <http://tse.export.gov/TSE/TSEHome.aspx> (дата обращения: 15.11.2016). Выбраны данные за 2002 и 2008 гг., потому что в эти годы Конгресс США принимал законы о субсидиях фермерам.

Кроме того, двухсторонние консультации крупнейших экономик мира – США и КНР оказались безрезультатными. США обещали Китаю снизить уровень поддержки производителей хлопка и зерновых в обмен на снижение китайских тарифов на американский экспорт. Данное предложение было отвергнуто КНР, поскольку в 2001 году, во время вступления в ВТО, она уже пошла на резкое снижение таможенных пошлин, и дальнейшее сокращение могло поставить на грань выживания и без того небогатых китайских землепашцев.

Более того, присутствовавшие в Женеве Б. Сталлман, президент Американской федерации фермерских бюро (АФФБ), Ф. Варго, вице-президент Национальной ассоциации промышленников, дали понять американской делегации, что рассматривавшееся соглашение не предоставляет достаточной либерализации торговли, чтобы компенсировать снижение субсидий<sup>305</sup>.

<sup>305</sup> *Blustein P.* The Nine-Day Misadventure of the Most Favored Nations: How the WTO's Doha Round Negotiations Went Awry in July 2008 // Brookings Institution Report. 05.12.2008. URL: [http://www.brookings.edu/articles/2008/1205\\_trade\\_blustein.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2008/1205_trade_blustein.aspx) (дата обращения: 15.11.2016).



Очевидно, что в обозримом будущем шансов достичь консенсуса нет. Так, 18 ноября 2011 г. новый председатель комитета ВТО по сельскому хозяйству Дж. Аданк констатировал, что консультации по рынку хлопка не привели к соглашению.

Начало формирования аграрного лобби в США принято отсчитывать с 1919 года, когда на съезде в Чикаго фермерских организаций 30 штатов была создана АФФБ. Вместе с тем она далеко не сразу получила доступ к процессу принятия решений в Вашингтоне. Конгрессмены с трудом признали право АФФБ выступать от лица американских фермеров. Лишь во время выборов 1924 и 1926 гг. аграрное лобби смогло доказать свою полезность членам Конгресса из штатов Среднего Запада, обеспечив стабильную поддержку, застраховав тем самым от перипетий внутривнутрипартийной борьбы. К началу 1930-х годов с ухудшением положения сельского хозяйства в южных штатах и, соответственно, возникновением острой потребности в государственной поддержке влияние АФФБ распространилось и на законодателей от этого региона.

На 1933–1948 гг. приходится пик могущества аграрного лобби в США. По вопросам сельскохозяйственной политики демократы и республиканцы, южане и конгрессмены от Среднего Запада придерживались позиции, формулируемой АФФБ. Законодатели отдавали себе отчет в том, что безопасность производителей основных сельскохозяйственных товаров зависела от программ государственной поддержки, и их ликвидация могла бы привести к экономическим и политическим потрясениям. Порой дело доходило до того, что парламентские слушания по вопросу сельскохозяйственной политики проводил президент АФФБ, а не председатель профильного комитета. Именно тогда началась история систематической аграрной политики США<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> См.: Парим С.К. Список аграрных законов: 1933 Farm Bill – Agricultural Adjustment Act of 1933, 1933 Farm Bill – Agricultural Adjustment Act of 1933, 1938 Farm Bill – Agricultural Adjustment Act of 1938, 1948 Farm Bill – Agricultural Act of 1948, 1949 Farm Bill – Agricultural Act of 1949, 1954 Farm Bill – Agricultural Act of 1954, 1956 Farm Bill – Agriculture Act of 1956, 1965 Farm Bill – Food and Agricultural Act, 1970 Farm Bill – Agricultural Act of 1970, 1973 Farm Bill – Agricultural and Consumer Protection Act, 1977 Farm Bill – Food and Agriculture Act, 1981 Farm Bill – Agriculture and Food Act, 1985 Farm Bill – Food Security Act, 1990 Farm Bill – Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act, 1996 Farm Bill – Federal Agriculture Improvement and Reform Act, 2002 Farm Bill – Farm Security and Rural Investment Act, 2008 Farm Bill – Food, Conservation, and Energy Act. URL: <http://www.nationalaglawcenter.org/farmbills/#sidebyside96> (дата обращения: 15.11.2016).

Постепенно, начиная с 1948 года АФФБ утратила свой монопольный доступ к комитетам Палаты представителей и Сената по сельскому хозяйству. К концу 1950-х годов демократы отказали АФФБ в эксклюзивном праве представлять интересы фермеров, через десятилетие также поступили республиканцы. Эта организация стала лишь одним из многих компонентов аграрного лобби, не более важным, чем другие. Причиной этому стала новая позиция руководства АФФБ по поводу сельскохозяйственных субсидий: оно полагало, что фермеры смиряются с идеей понижением объемов господдержки, что оказалось роковой ошибкой. Количество членов АФФБ сократилось и, как следствие, понизилась способность этой организации оказывать содействие конгрессменом в предвыборных кампаниях. Еще одной причиной снижения степени влиятельности аграрного лобби является уменьшение доли жителей села за счет миграции в города. Кроме того, в этот период происходит фрагментация аграрного лобби, возникают организации представляющие интересы производителей отдельных видов продукции сельского хозяйства. В 1970-е годы отмечался кратковременный взлет лобби потребителей, вызванный ростом цен на продукты питания. Проводниками его интересов выступали демократы леволиберального толка, избранные от городских избирательных округов. Однако после того как проблема с инфляцией была решена, забота о потребителях отошла на второй план. В 1980-е годы аграрное лобби несколько усилило свои позиции в связи с кризисом сельского хозяйства, который позволил резко увеличить размеры государственной поддержки в рамках закона 1985 года о субсидиях фермерам. Улучшение положения дел на селе привело к значительному сокращению выплат фермерам из федерального бюджета в рамках очередной пятилетней программы 1990 года о поддержке сельхозпроизводителей<sup>307</sup>.

Следующий федеральный закон 1996 года «О реформировании и развитии сельского хозяйства» можно считать очередным поражением аграрного лобби, поскольку тогда была разорвана связь между рыночными ценами на продукцию и субсидиями. Если ранее государство старалось снижать негативные последствия для сельхозпроизводителей рыночных колебаний цен на их продукцию, то отныне фермеры стали получать фиксированные, но с каждым годом сокращающиеся выплаты из федерального бюджета.

---

<sup>307</sup> Hansen J. Gaining access: Congress and the farm lobby, 1919–1981. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 75–77, 96–97, 162–163, 212–213.

В 2002–2008 гг. количество структур, которые лоббировали свои интересы в сфере аграрной политики США, увеличилось с 461 до 677, в совокупности их расходы выросли с 172 млн до 412 млн долл. в год. За тот же период количество корпораций, ассоциаций, профсоюзов, которые указали в своей отчетности Дохийский раунд переговоров в качестве предмета лоббистской деятельности, увеличилось с 2 до 37. С 2002 по 2008 год индекс качественных изменений (ИКИ) (Index of qualitative variation) типов заинтересованных групп уменьшился с 1 до 0,78, что означает снижение вариабельности переменных. ИКИ – единственный показатель дисперсии, применимый для номинальных переменных. В целом расходы на отстаивание интересов в этих переговорах увеличились с 3 млн до 127 млн. долл. (таблица 3.9).

**Т а б л и ц а 3.9 – Структура заинтересованных групп, влиявших на Дохийский раунд**

Тип заинтересованных групп	2002 год		2008 год	
	Количество	%	Количество	%
Ассоциации бизнеса	0	0	22	59
Корпорации	1	50	13	35
Профсоюзы	1	50	2	6
Итого	2	100	37	100
<i>Распределение заинтересованных групп по проблематике</i>				
Промышленность	2	100	18	49
Сельское хозяйство	0	0	12	32
Информационные технологии	0	0	4	11
Финансовый сектор	0	0	3	8
Итого	2	100	37	100

*Источник:* подсчеты автора по базе данных по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности». URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=chooseFields> (дата обращения: 15.11.2016).

В 2002 и 2008 гг. Конгресс США рассматривал законы о сельскохозяйственных субсидиях; кроме того, в 2008 году предпринималась последняя попытка достичь компромисса по Дохийскому раунду.

Среди объединений бизнеса следует отметить Торговую палату США, которая призывает участников переговоров достичь компромисса, который будет включать как сокращение субсидирования аграрного сектора, так и меры по снятию нетарифных барьеров.

Сопоставление таблиц позволяет заключить, что аграрное лобби Америки проявляет повышенную активность при отстаивании своей позиции в ВТО. Дело в том, что в 2008 году доля сельскохозяйственного сектора в американском экспорте не превышала 5%, тогда как доля его лоббистов, среди всех указавших Дохийский раунд в качестве предмета лоббистской деятельности, составила 32%.

Охарактеризуем участников аграрного лобби в США, заинтересованных в воздействии на выработку современной внешнеторговой политики Америки. Прежде всего отметим одну из старейших организаций – АФФБ, на повестке дня которой стоят следующие вопросы. Во-первых, официальная позиция этой федерации в отношении Дохийского раунда заключается в том, что необходим баланс между снижением субсидий развитым странами и открытием рынков развивающимися странами. Кроме того, эта организация выступает против специальных переговоров по хлопку, этот товар должен рассматриваться наряду с другими. Основной задачей АФФБ считает улучшение экспортных возможностей для американского сельского хозяйства. Во-вторых, ратификация в 2011 году Конгрессом США соглашения о свободной торговле с Южной Кореей приведет к увеличению сельскохозяйственного экспорта на 1,9 млрд долл. в год, тогда как аналогичные договоры с Колумбией и Панамой – на 370 и 46 млн долл. в год соответственно. В-третьих, по поводу закона 2012 года о сельскохозяйственных субсидиях руководство этой заинтересованная группа полагает, что «аграрный сектор готов внести свою лепту в сокращение дефицита федерального бюджета», однако следует учитывать то обстоятельство, что субсидии фермерам составляют не более 0,5% федеральных расходов. В 1999–2011 гг. на продвижение этих и других целей данная федерация потратила более 90 млн долл.

Несколько слов об отраслевых заинтересованных группах в сельском хозяйстве. Американский сахарный альянс (АСА) – это одно из самых могущественных специализированных объединений фермеров, созданное в 1983 году. В отношении Дохийского раунда переговоров эта организация констатирует «состояние паралича» и отмечает, что акцент будет перенесен на заключение региональных торговых соглашений, при разработке которых интересы американских производителей сахара должны быть учтены. В ответ Д. Миллер, старший переговорщик иностранной сельскохозяйственной службы Министерства по сельскому хозяйству США, заявлял, что администрация США понимает важность этой сферы и планирует всеми сред-

ствами защищать интересы американских фермеров. Что касается билля 2012 года о субсидиях фермерам, АСА не выражает обеспокоенности, несмотря на планируемое сокращение в 11 млрд долл. в течение 10 лет, поскольку с 2002 года программа поддержки производителей сахара функционирует без вливаний из федерального бюджета. В 1999–2011 гг. альянс потратил на представительство своих интересов в органах государственной власти США более 20 млн долл.

Национальный хлопковый совет Америки (НХСА), основанный еще в 1938 году, также представляет собой весьма влиятельную силу в Вашингтоне. В 2011 году на повестке дня совета стояли следующие вопросы. Во-первых, закон 2012 года о сельскохозяйственных субсидиях. Ч. Паркер, председатель НХСА, отметил, что в законопроекте полностью отражены приоритеты его организации. В частности, «план защиты дохода» (Stacked Income Protection Plan) позволяет рационально использовать ограниченные бюджетные ресурсы, направлять средства тем фермерам, которые несут потери вследствие форс-мажора, ликвидирует дублирование программ поддержки. Во-вторых, противодействие принятию билля № 872, который в случае вступления в законную силу существенно увеличивает полномочия Агентства по защите окружающей среды в отношении регулирования процесса выращивания хлопка. С 1999 по 2011 год НХСА израсходовал на лоббизм в Вашингтоне более 5 млн долл.

Национальный совет по курятине (НСК) (National Chicken Council) представляет интересы производителей курицы с 1954 года. Для этой организации одной из ключевых проблем является рассматриваемый в ВТО торговый спор между США и КНР по поводу антидемпингового расследования Китая в отношении экспорта американской курицы. Китай, используя методику «средней стоимости производства», полагает, что американский экспорт получает нерыночные преимущества за счет государственных субсидий производства зерновых культур, используемых при выращивании цыплят. США считают, что в антидемпинговых расследованиях в качестве точки отсчета следует использовать внутренние американские цены на курятину. Более того, НСК в официальном заявлении постулирует, что «американское птицеводство не получает государственных субсидий и не является бенефициаром программы дотирования зерновых». В 1999–2011 гг. лоббистские расходы этого совета составили около 3 млн долл.

Аграрное лобби в США претерпело существенную трансформацию за последнее столетие. С «Новым курсом» Ф. Рузвельта, когда по-

явилось понимание необходимости государственного регулирования экономики, фермеры начали использовать федеральный бюджет США как механизм защиты от колебаний рынка, оплачивая политикам соответствующим голосованием на выборах. С 1950-х годов, с уменьшением доли сельского населения, развитием отдельных отраслей сельского хозяйства, увеличением экспортных возможностей благодаря ГАТТ (впоследствии – ВТО), аграрное лобби фрагментировалось. АФФБ потеряло былое могущество, а объединения производителей отдельных видов товаров, наоборот, усилились, более того, для многих из них значение государственных субсидий постепенно снижается, а роль экспорта возрастает.

Программы государственной поддержки аграрного сектора являются предметом жестких столкновений. А государственное страхование урожая сельскохозяйственных культур является ничем иным, как формой бюджетного лоббизма. При распределении средств в рамках программ адресной помощи, таких как сельскохозяйственные субсидии, зачастую устанавливается максимальная сумма выплат, которые может получить отдельное юридическое лицо. Поэтому многие крупные фермы зачастую де-юре разделяются на несколько более мелких, с тем чтобы обойти это условие. Так, в 2004 году благодаря этому приему 1900 ферм получили на 312 млн долл. больше.

Одним из результатов политической борьбы становится многоуровневая поддержка сельского хозяйства в США. Например, под нажимом одного из представителей аграрного лобби – Национального союза фермеров – в 2000 году Конгресс США принял закон о снижении сельскохозяйственных рисков. Для снижения непосредственных государственных расходов этот закон выделил 8 млрд долл. для субсидии фермерам на приобретение полисов страхования урожая. Однако вскоре с подачи сельхозпроизводителей Конгресс США выделил дополнительные чрезвычайные ассигнования: сначала в размере 1,8 млрд долл., а затем еще 6 млрд долл. В результате фермеры по поводу одной и той же «катастрофы» получают средства три раза: по программам государственного и частного страхования, причем выплаты по последним на 60% субсидируются из средств федерального бюджета, и, наконец, до 80 тыс. долл. благодаря дополнительным чрезвычайным ассигнованиям, в случае если 35% урожая пострадало от природной стихии. С 2000 года эта сумма составила 24 млрд долл. В 2001 году Л. Комбест, тогда занимавший пост главы комитета Палаты представителей по сельскому хозяйству, провел закон, по кото-

рому все фермеры получают компенсации в период низких цен на зерновые, независимо от того, занимаются они выращиванием этих культур или нет. Размер этих субсидий – 50 млрд долл. в течение пяти лет.

В 2007–2008 гг. разразилась баталия вокруг очередного фермерского билля, получившего название «Закон 2008 года “Об энергии, сохранении и продуктах питания”». Администрация Дж. Буша – мл., пытаясь достичь прорыва на Дохийском раунде переговоров ВТО, внесла в Конгресс США законопроект, предполагающий сокращение субсидии фермерам. Первоначально глава профильного комитета Палаты представителей Д. Петерсон согласился на 2%-ное снижение объема государственной поддержки сельского хозяйства. Однако после яростного сопротивления фермерского лобби даже это незначительное сокращение было отвергнуто, и 19 июня 2007 г. комитет по сельскому хозяйству единогласно принял законопроект, фиксирующий статус-кво. Более того, Д. Петерсон предложил вынести на пленарное заседание два варианта законопроекта: с неизменным и увеличенным размером субсидий.

В результате на рассмотрении Палаты представителей оказался второй вариант, увеличивавший выплаты на 80 млрд долл. Недаром 470 организаций лоббировали Конгресс США по этому вопросу. 27 июля 2007 г. Палата представителей утвердила законопроект о фермерских субсидиях 231 голосом «за», при 191 конгрессмене «против». Партийное голосование довольно редкая вещь при рассмотрении законопроектов распределительного характера. Среди противников билля были в основном представители республиканской партии. Аналогичной позиции придерживались и Торговая палата США, и «Круглый стол бизнеса», крупнейшие объединения американского капитала, члены которых заинтересованы в развитии Дохийского раунда переговоров.

16 ноября 2007 г. большой бизнес и администрация Дж. Буша – мл. одержали временную победу – сенатская версия законопроекта была составлена с учетом внешнеторговых приоритетов Белого дома. Однако в результате отчаянного противодействия аграрного лобби законопроект о 286-миллиардных субсидиях фермерам не был утвержден в Сенате США ввиду недостаточности суммы, направляемой на поддержку сельского хозяйства. Но уже через месяц ограничения на размер государственного финансирования аграрного сектора благо-

получно исчезли из текста билля. Благодаря этому 79 голосами «за» при 14 «против» сенатская версия законопроекта была одобрена.

Только 15 мая 2008 г. итоговая версия билля о субсидиях, после прохождения согласительной комиссии Палаты представителей и Сената, была одобрена конгрессменами. Дело в том, что в поддержку закона 2008 года «Об энергии, сохранении и продуктах питания», сохраняющего прежний объем финансирования сельского хозяйства, выступила обширная коалиция. Ее членами были не только традиционные фермерские объединения, но и общественные организации, борющиеся с голодом в Африке, это дало позитивное освещение в либеральной прессе, а также компании, вырабатывающие топливо из сельскохозяйственного сырья.

21 мая 2008 г. Дж. Буш – мл. наложил вето на 290-миллиардный билль, но оно было преодолено Конгрессом США в тот же день. За период президентства Дж. Буша его вето было преодолено дважды – по закону о гидротехнических работах и государственной поддержке фермеров – классические примеры распределительной политики. Так, как уже говорилось, коалиция фермеров одержала победу над большим бизнесом, вовлеченным в Дохийский раунд переговоров и ратовавшим за снижение уровня субсидирования сельского хозяйства Америки.

Таким образом, июльские переговоры 2008 года по Дохийскому раунду были обречены на провал, поскольку за два месяца до этого администрация США потерпела неудачу в Конгрессе.

Августовский закон 2011 года «О контроле бюджета» предписывает сократить расходы федеральной казны на 1,2 трлн в течение десяти лет. В результате чего поддержка фермеров также будет урезана на примерно 23 млрд долл. в год. Это усилит переговорную позицию американской делегации в ВТО и позволит требовать от других стран аналогичных мер, но маловероятно, что удастся достигнуть компромисса по всем пунктам повестки дня Дохийского раунда. В лучшем случае речь может пойти о согласовании ряда отдельных мер: например, может получить развитие программа содействия торговле, инвестирующая в инфраструктуру беднейших стран, для которых затраты на перемещение товаров от фабрик к портам слишком велики, чтобы ориентироваться на экспортную стратегию. Хотя эта мера уже сейчас практикуется в ВТО, но ее включение в итоговый договор по Дохийскому раунду было бы полезным.



### **3.3.5. Страховые компании (реформа здравоохранения Б. Обамы)**

Одним из центральных положений предвыборной платформы Б. Обамы была реформа медицинского обеспечения, страховые компании развернули масштабную деятельность с целью заблокировать ее принятие, а когда стало ясно, что реформа неизбежна, – сосредоточились на ее выхолащивании.

Недостатки системы здравоохранения в США известны. Расходы на лечение одного жителя – самые высокие в мире, но при этом характерен сравнительно высокий уровень смертности, особенно среди расовых меньшинств. Крупные социально-экономические группы не имеют доступа к регулярному медицинскому обслуживанию.

Специалисты предлагают различные объяснения низкой эффективности и высокой стоимости медицинского обеспечения в США. Во-первых, многие американцы не имеют доступа к полисам ДМС. Во-вторых, акцент сделан на диагностике болезней, а не на охране труда и профилактике заболеваний. В-третьих, существующая система побуждает врачей к погоне за прибылью, а не к сотрудничеству во благо пациентов. В-четвертых, слабо развита и недофинансирована первая медицинская помощь. В-пятых, страховщики перекладывают все расходы на страхователей, не желают адекватно компенсировать профилактику заболеваний, создают административное бремя для больниц, которые тратят значительные ресурсы не на лечение пациентов, а на составление отчетов<sup>308</sup>.

Десятилетиями вопрос о реформе сложившейся системы здравоохранения остро стоял в политической повестке дня страны. Он стал одним из центральных и для администрации президента Б. Обамы.

Идею всеобщего медицинского страхования в США впервые озвучил Т. Рузвельт во время своей президентской кампании 1912 года. Попытка ее конкретизации была предпринята лишь в 1934 году администрацией президента Ф. Рузвельта, которая наряду с системой социального страхования прорабатывала и вопросы здравоохранения. Однако Американская медицинская ассоциация высказалась категорически против государственного здравоохранения, заявив, что оно увеличит бюрократию и ограничит свободу врачей.

В 1945 году президент Г. Трумэн внес в Конгресс законопроект об обязательном медицинском страховании, строительстве новых боль-

---

<sup>308</sup> *Milsten B., Home J., Hirsh G. Analyzing National Health Reform Strategies with a Dynamic Simulation Model // Journal of Public Health. 2010. V. 100. P. 811–819.*

ниц и удвоении количества врачей и медсестер. АМА тогда снова заговорила о «социалистической медицине», и законопроект был провален. После своего переизбрания в 1948 году Г. Трумэн попробовал вернуться к проблеме, но началась война в Корее, и всё кончилось ничем. В 1954 году Конгресс принял закон, по которому социальный пакет, предоставляемый работодателем сотруднику (пенсии и медицинское обслуживание), не облагается налогом (по официальным данным, в 2008 году потери федерального бюджета от этой меры составили 226 млрд долл.). В 1962 году за введение государственного здравоохранения выступил Дж. Кеннеди, но тщетно: его законопроект также лег под сукно в Конгрессе.

Лишь в 1965 году благодаря росту влияния профсоюзов и Демократической партии в Конгрессе президенту Л. Джонсону удалось учредить две крупные общенациональные программы в области здравоохранения – Medicare и Medicaid. Первая призвана гарантировать медицинскую помощь пенсионерам. Сейчас под нее подпадают около 40 млн американцев старше 65 лет, а также отдельные категории инвалидов и лиц на терминальных стадиях заболеваний почек.

Вторая программа адресована малообеспеченным американцам с доходом менее 10 тыс. долл. в год. Власти штатов исходя из наличия средств в региональных бюджетах по своему усмотрению могут устанавливать более высокий порог. В 2008 году на нее было потрачено 336 млрд долл. из бюджетов всех уровней, услугами Medicaid воспользовались около 49 млн американцев. Чтобы получать медицинские услуги в рамках Medicaid, нужно быть абсолютно нищим. Любая, даже временная работа лишает человека доступа к ней. Кроме того, процедура регистрации невероятно сложна и бюрократизирована, многие бедняки просто не способны правильным образом заполнить все требуемые бланки. В результате 60% неимущих американцев не получают медицинских услуг по этой программе.

О всеобщем обязательном медицинском страховании вновь заговорили при президенте Дж. Картере. В 1986 году Конгресс принял закон, по которому больницы обязаны предоставлять скорую медицинскую помощь всем пациентам независимо от наличия страхового полиса. Реанимировать идею пытался также У. Клинтон, в 1997 году его администрация добилась принятия закона о специальной программе медобеспечения детей, управляемой штатами. В 2003 году Дж. Буш – мл. с подачи фармацевтических компаний провел через Конгресс за-

кон о компенсации стоимости лекарств по рецепту для пациентов Medicare<sup>309</sup>.

В целом в США на медицинское обслуживание в 2009 году из государственных и частных источников было потрачено 2,5 трлн долл., из которых на федеральный и региональные бюджеты пришлось менее 1/5.

В 2009 году 2,5 трлн долл. потрачено на медицинское обслуживание в США из государственных и частных источников. В настоящее время имеются две программы федерального медицинского страхования, принятые во времена президента Линдона Джонсона. 40 млн американцев старше 65 лет пользуются Medicare. Правда, отдельные категории инвалидов и лиц на терминальных стадиях заболеваний почек также в рядах «счастливиц». В 2008 году на эту программу потрачено 454 млрд долл. из федерального и региональных бюджетов. Проблема в том, что в настоящее время почти четверо американцев работоспособного возраста платят налоги на медицинское обеспечение одного пенсионера, к 2030 году с массовым выходом на пенсию поколения так называемых бэби-бумеров<sup>310</sup> соотношение будет 2,4 к 1, что приведет либо к необходимости увеличения налогов, либо к сокращению спектра предоставляемых медицинских услуг.

Как уже говорилось, 49 млн бедных американцев пользуются Medicaid, их доход не превышает 10 тыс. долл. в год. Штаты исходя из наличия средств в региональных бюджетах по своему усмотрению могут устанавливать более высокие минимальные пороги. В 2008 году на эту программу было потрачено 336 млрд долл. из бюджетов всех уровней. Однако нужно быть абсолютно нищим, чтобы получать медицинские услуги в рамках Medicaid. Любая, даже временная работа, выводит человека за этот минимальный порог. Кроме того, процедура регистрации невероятно сложна и бюрократизирована, многие бедняки просто интеллектуально не способны заполнить правильным образом все требуемые формы и бланки.

176 млн (58%) – основная масса американцев имеет медицинскую страховку, предоставляемую работодателем. Проблема в том, что качество этих страховых услуг сильно различается, наиболее полный перечень услуг предоставляет такие работодатели, как государство и система высшего образования. Крупный бизнес варьирует

---

<sup>309</sup> The New York Times. 19.07.2009.

<sup>310</sup> Людей, родившихся в США после 1945 года. – С.К.

качество страховки от уровня занимаемой человеком должности, более того, офтальмология и стоматология традиционно не входят в перечень стандартных услуг. За отдельную плату – пожалуйста. Кроме того, многие работодатели предлагают страховки, не покрывающие хронические заболевания. Мелкий бизнес вообще редко балует своих сотрудников медицинским обслуживанием.

46 млн американцев – 15% – не имеют доступа к здравоохранению<sup>311</sup>. Соответственно, многие люди имеют работу, получают недостаточно, чтобы купить полис ДМС, но слишком много для регистрации в социальной службе по Medicaid. Более того, лекарства в аптеках отпускаются только по рецепту врача. Если же страховка не покрывает данное заболевание, врач не выпишет рецепт.

Вопросы медицинского обеспечения прочно занимают второе место на рынке лоббистских услуг в Вашингтоне после бюджетного лоббизма. По данным «Центра за ответственную политику», в 1998–2009 гг. по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности» 29 тыс. организаций занимались продвижением интересов в этой сфере (бюджетный лоббизм – 39 тыс. структур).

В связи с рассмотрением законопроекта Обамы о реформе здравоохранения, по подсчетам автора, количество медицинских лоббистов в 2009 году увеличилось на 30% по сравнению с предыдущим годом. Столь резкий рост привел к увеличению доли медицинского лобби в общей структуре американского лоббизма – с 12 до 15% в 2007–2009 гг.

Согласно отчетам лоббистов, с 1999 по 2008 год общие расходы на лоббизм в Вашингтоне выросли с 1,4 млрд до 3,3 млрд долл. Вместе с тем, в соответствии с данными за 2009 год, обобщенными «Группой анализа медийных кампаний», отмечается снижение расходов на представительство интересов в федеральном округе Колумбия. Оборонная промышленность потратила в этом году на 17% меньше, чем в предыдущем, ТЭК – 16%, сфера коммуникаций и транспорта – 6%, финансовый сектор экономики – 5%, тогда как медицинское лобби – 9%. Что касается взносов в предвыборные фонды, то, по данным «Центра за ответственную политику», в 2008 году медицинское лобби потратило 167 млн долл. (54% – демократам и 46% – республиканцам). На выборы 2010 года уже внесено 24 млн долл. (61 и 39% соответственно). По данным «Группы анализа медийных кампа-

---

<sup>311</sup> URL: [www.commerce.gov](http://www.commerce.gov) (дата обращения: 16.09.2016).

ний», только в 2009 году 60 ассоциаций потратили 75 млн долл. на «проблемную рекламу» реформы Обамы на национальном телевидении<sup>312</sup>.

Ход политической борьбы вокруг закона 2010 года «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов» можно разбить на четыре этапа: первый – сентябрь 2009 г. – 7 ноября 2009 г., к его концу Палата представителей приняла свою версию законопроекта; второй этап – 7 ноября 2009 г. – 24 декабря 2009 г. завершился принятием сенатского варианта билля; третий – 24 декабря 2009 г. – 21 марта 2010 г. ознаменовался подписанием реформаторского закона президентом США; четвертый этап начался в день церемонии подписания закона, республиканцы заявили о намерении отменить закон после победы на промежуточных выборах 2 ноября 2010 г., а консервативные группы начали оспаривать конституционность закона в судах.

Б. Обама пришел к власти под лозунгом Yes, We Can Change the Way Washington Works. Одна из приоритетных задач – реформирование системы здравоохранения путем введения всеобщего медицинского обеспечения. Первый этап политической борьбы (сентябрь 2009 г. – 7 ноября 2009 г.) начался с рассмотрения различных законопроектов в профильных комитетах Конгресса США.

Страховые компании развернули бурную деятельность по противодействию реформированию системы американского здравоохранения. Активно использовались методы непрямого лоббизма, при которых нет прямого контакта лоббиста с политиком. Массированная промывка мозгов давала результаты. Несмотря на объективную благотворность реформы для большинства американцев, уже осенью 2009 года 49% выступали против. Например, 12 сентября 2009 г. организация The Tea Party Patriots организовала многотысячную демонстрацию в Вашингтоне против реформы здравоохранения<sup>313</sup>. Комментируя это выступление, профессор Джорджтаунского университета К. Уилкоккс заявил автору монографии, что «эти люди – праворадикальные сумасшедшие, большинство из них в любой момент могут потерять медицинскую страховку, но они смотрят Fox News, который разжигает накал ненависти. Многие из демонстрантов – расисты»<sup>314</sup>.

Кроме того, страховые фирмы инициировали кампанию писем бенефициарам Medicare и Medicaid с просьбой связаться со своим

---

<sup>312</sup> URL: [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org) (дата обращения: 16.09.2016).

<sup>313</sup> The Washington Post. 12.09.2009.

<sup>314</sup> Личный архив автора.

конгрессменом или сенатором и высказать ему свое негативное отношение к законопроекту Обамы. 21 сентября 2009 г. администрация США в официальном заявлении предостерегла бизнес от этой практики, угрожая судебными преследованиями. В частности, Министерство здравоохранения и социальной защиты начало расследование деятельности компании Humana, Inc., которая запугивала пенсионеров. На следующий день Р. Зиркелбах, пресс-секретарь лоббистской ассоциации «Страховые планы Америки», отметил, что «пенсионеры имеют право знать, как новые предложения затронут медицинские услуги, которыми они пользуются в настоящее время». Сенатор М. Макконнелл даже заявил, что расследование Минздрава – это попытка ограничить свободу слова<sup>315</sup>.

Крупные работодатели – Wal-Mart, Caterpillar, Xerox – активно лоббировали членов Конгресса, с тем чтобы добиться для себя исключения из системы требований к работодателям о предоставлении своим наемным работникам качественного медицинского страхования. Торговая палата США направила критическое письмо в Конгресс, подписанное 2800 предпринимателями. Кроме того, она объявила, что выплатит 50 тыс. долл. уважаемому экономисту за исследование, описывающее инициативу Обамы как «убийцу рабочих мест и угрозу национальной экономике»<sup>316</sup>. Крупнейшая страховая фирма США, действующая на рынке добровольного медицинского обеспечения, UnitedHealth Group направила письма 75 тыс. своих сотрудников с призывом высказать негативное отношение к реформе Обамы в письме своему сенатору. Утверждается, что реформа означает наступление социализма в Америке. Медицинское обеспечение – это не неотъемлемое право человека, а частное дело каждого. Индивид должен нести ответственность за свое собственное здоровье. Рост дефицита федерального бюджета, по мнению бизнесменов, не позволяет говорить о новых программах государственных расходов. «Консерваторы за права пациентов» 8 сентября 2009 г. начали кампанию в федеральных СМИ стоимостью 600 тыс. долл.<sup>317</sup>

Часто страховые компании выступали через цепочку посредников, чтобы незадачливые обыватели не могли определить инициатора кампании. Например, юридическая фирма из Северной Каролины Moore & Van Allen по заказу анонимных клиентов, учредила обще-

---

<sup>315</sup> The New York Times. 21.09.2009.

<sup>316</sup> The Washington Post. 05.10.2009.

<sup>317</sup> Ibid. 09.09.2009.

ственную организацию «Американцы за доступное и качественное медицинское обслуживание», которая, в свою очередь, помогла одному консервативному активисту выступить на местном радио против реформы Обамы, организовала праворадикальный митинг в столице штата и т.п.

Среди методов непрямого лоббизма – предоставление результатов якобы научных исследований. PricewaterhouseCoopers в середине октября 2009 г. по заказу заинтересованной группы – America's Health Insurance Plans опубликовала «научное» исследование о том, что реформа Обамы приведет к увеличению стоимости полисов ДМС на 1 тыс. долл. В либеральной прессе поднялась разоблачительная кампания, в результате которой пресс-секретарь аудиторской фирмы был вынужден признать, что отчет был выполнен с искажением методологии для получения нужных клиенту результатов<sup>318</sup>.

Возмущенные массивной лоббистской кампанией против реформы здравоохранения глава демократов в Сенате г. Рейд, председатель сенатского комитета по судебной системе П. Лихи и сенатор от Нью-Йорка Ч. Шумер 15 октября 2009 г. заявили, что намерены ликвидировать исключение из юрисдикции антитрестовского законодательства страховых компаний. Слова не разошлись с делами: 24 февраля 2010 г. Палата представителей приняла этот закон.

Кроме того, сначала активным противником реформы являлась Американская медицинская ассоциация, объединение врачей, которая боролась с попытками президентов-демократов ввести всеобщее здравоохранение, поскольку оплата труда врача частной страховой компанией превышает выплаты по Medicare и Medicaid. В октябре 2009 года Г. Рейд заручился поддержкой АМА, пообещав увеличение выплат врачам по Medicare в рамках нового законопроекта.

Другим сторонником реформы была ассоциация «Фармацевтические производители и исследователи Америки», которая потратила в 2009 году 150 млн долл. на рекламу в федеральных СМИ плана Обамы. Коалиция «Медицинское обеспечение для Америки сейчас», объединяющая более 1000 либеральных и рабочих ассоциаций, провела многотысячную демонстрацию в поддержку реформы 9 марта 2010 г., приуроченную к конгрессу Ассоциации страховщиков American Health Insurance Plans, энергичного оппонента Обамы.

В поддержку усилий Белого дома выступила Американская ассоциация пенсионеров, основанная в 1958 году бывшим директором

---

<sup>318</sup> The New York Times. 15.10.2009.

средней школы для предоставления пожилым людям доступного медицинского обеспечения. Она инициировала рассылку 8 млн писем пожилым людям, в которых призвала написать своим конгрессменам и сенаторам и выразить одобрение планов администрации США. Всего эта организация потратила в 2009 году на лоббизм в Вашингтоне 15 млн долл. Однако под воздействием консервативной пропаганды в СМИ 40 тыс. пенсионеров аннулировали свое членство в этой организации из-за ее позиции по реформе Обамы.

В результате перипетий политической борьбы 7 ноября 2009 г. 220 голосами «за», 215 «против» Палата представителей приняла свою версию закона «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов». Предполагалось создание новой федеральной программы медицинского обслуживания, предоставляющей страховки людям слишком «богатым» для Medicaid и слишком молодым для Medicare<sup>319</sup>.

Второй этап процесса прохождения реформы через Конгресс США – 7 ноября – 24 декабря 2009 г. разочаровал многих либералов. Страховые компании, потерпев поражение в Палате представителей, сосредоточились на Сенате. Лоббистская стратегия была в корне пересмотрена. Если на первом этапе они пытались убить проект реформы в зародыше, то теперь сосредоточились на внесении поправок с целью выхолостить основное содержание.

К концу декабря 2009 года лидеру демократов в Сенате Г. Рейду с большим трудом удалось обеспечить необходимые 60 голосов одобрения законопроекта. Особенности регламента Сената требуют 60 голосов для принятия законов, вокруг которых разгорелась острая партийная борьба. Так, сенатора от Луизианы М. Лэндрю ублажили лишь обещанием 300 млн долл. в виде субсидий по Medicaid для жителей этого штата 24 декабря сенатская версия билля была одобрена, 60 голосами «за» и 39 «против»<sup>320</sup>. Центральная идея реформы здравоохранения – создание новой государственной программы всеобщего медицинского страхования – была похоронена. Акцент делался на регуляторных нормах в отношении страховщиков и субсидиях для тех, кто не может позволить покупку полиса ДМС.

Третий этап борьбы за реформу – 24 декабря 2009 г. – 21 марта 2010 г. – был наиболее драматичным, по оценкам наблюдателей. Первоначально планировалось создание согласительной комиссии Палаты представителей и Сената для выработки компромиссного ва-

---

<sup>319</sup> URL: [www.house.gov](http://www.house.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>320</sup> URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016).



рианта билля. Однако победа республиканца С. Брауна 19 января 2010 г. на досрочных выборах<sup>321</sup> в Сенат от штата Массачусетс едва не похоронила приоритет повестки дня нынешней администрации США. Фракция демократов-сенаторов сократилась с 58 до 57 законодателей (два независимых традиционно поддерживают «партию осла»), это привело к тому, что испарились 60 голосов, необходимых для проведения важных законов.

Специалисты считали, что реформа здравоохранения почилла в бозе, как и многие предшествующие. Опрос USA Today/Gallup от 25 февраля 2009 г. показал, что 42% американцев выступали «за» реформу, тогда как 49% «против», остальные не определились в позиции. Несмотря на это, Б. Обама проявил лидерские качества. Используя высокий рейтинг личного доверия, он выступил с кампанией за закон о здравоохранении, произнес несколько воодушевляющих речей по всей стране.

Казалось бы, демократы до внеочередных выборов в штате Массачусетс в январе 2010 года имели прочное большинство в Сенате – 60 голосов (58 демократов и 2 независимых), и реформу можно было провести раньше. Дело в том, что в США выборы проходят по мажоритарному принципу, место законодателя зависит не от благоволения партийного бонзы (как в пропорциональных избирательных системах), который может поставить человека вторым номером в списке и тем самым практически гарантировать избрание, или 426 и тем самым гарантировать непопадание в законодательный орган. Предвыборная кампания кандидата – его личное дело, партия может лишь в отдельных случаях немного помочь с пополнением предвыборного фонда, основное бремя фандрайзинга ложится на политика. Он зависит от населения своего округа с его конкретными нуждами. Поэтому многие демократы были скептически настроены в отношении реформы Обамы в сфере здравоохранения, ведь многие избираются от благополучных белых пригородов, где проблема с доступом к качественному медицинскому обслуживанию стоит намного менее остро, чем цветных городских районах. Более того, в регламенте Сената сказано, что обсуждение законопроекта на пленарном заседании может продолжаться сколь угодно долго. Исключение из этого правила – законопроекты по бюджету. Партия меньшинства часто пользуется этим, проводя непрерывно многосуточные дебаты, блокируя тем са-

---

<sup>321</sup> Досрочные выборы были связаны со смертью сенатора-демократа Т. Кеннеди. – С.К.

мым рассматриваемый законопроект. Флибустьерство – так называются эти дебаты – это механизм гарантии прав меньшинства. Единственный способ остановить эти дебаты – принять соответствующую резолюцию 60 голосами.

После победы 19 января 2010 г. на досрочных выборах в Сенат от штата Массачусетс республиканца С. Брауна демократам пришлось изменить стратегию продвижения реформы, поскольку получить одобрение компромиссного варианта текста в Сенате отныне невозможно. Поначалу речь шла о том, чтобы Палата представителей приняла сенатский билль. Но, несмотря на все усилия спикера Н. Пелоси, умеренные демократы отказались пойти на компромисс.

Партийное руководство демократов решило использовать специальную процедуру регламента Сената «процесс согласования бюджета» (budget reconciliation process), которая позволяет принимать законы простым большинством, не опасаясь «забалтывания» законопроекта. Было решено, что Палата представителей примет сенатский законопроект, но одновременно в рамках отдельной процедуры обеими палатами Конгресса будет проголосован и пакет поправок, удовлетворяющий прихоти разных групп демократов.

Чтобы помешать реализации этих планов, 25 февраля 2010 г. The 60 Plus Association, консервативная группа, объявила о кампании в СМИ стоимостью 500 тыс. долл. против 18 умеренных демократов из Палаты представителей, поддерживавших реформу. The National Right to Life Committee и Americans for Prosperity, влиятельные ассоциации правого толка, выступили с аналогичными инициативами. В противовес им организация волонтеров-демократов Organizing for America<sup>322</sup> заявила о том, что окажет всемерное содействие на перевыборах всем демократам-конгрессменам, которые поддержат итоговый текст законопроекта о реформе. В целом, по подсчетам The Washington Post, консервативные группы тратят на антипропаганду в два раза больше, чем либеральные<sup>323</sup>.

Накал страстей достиг такой остроты, что противники реформы – Tea Party Conservatives, устроившие митинг у Капитолия 21 марта 2010 г., в буквальном смысле плевали в конгрессменов афроамериканцев и гомосексуалистов. Профессор К. Уилкоккс заявил автору монографии, что «суть этого движения в рассеянной ярости и гневе. Республиканцы играют с огнем в этих людях, которые опасно неве-

---

<sup>322</sup> Американский, более самостоятельный, аналог «Наших». – С.К.

<sup>323</sup> The Washington Post. 26.02.2009.

жественны о предмете своего гнева»<sup>324</sup>. Ведь реформа благоприятна для большинства из них.

Несмотря на это, 21 марта 2010 г. Палата представителей 219 голосами «за» и 212 «против» приняла законопроект Сената и пакет поправок к нему<sup>325</sup>. Вскоре в рамках специальной процедуры согласования бюджета поправки к закону о реформе здравоохранения принял и сенат.

Четвертый этап борьбы вокруг закона о здравоохранении начался с того, что республиканцы заявили о намерении оспорить его конституционность в Верховном суде США, а также принять закон об отмене реформы после промежуточных выборов в Конгресс в ноябре 2010 года. Консервативные организации – Торговая палата США, FreedomWorks, Americans for Prosperity заявили о поддержке тех кандидатов в Конгресс, которые выступают за отмену реформы. Страховые компании трансформировали свою лоббистскую кампанию в попытке добиться от Министерства здравоохранения и социальной защиты США благотворного регуляторного режима. Ведь закон можно существенно модифицировать различными подзаконными актами: циркулярами, предписаниями и инструкциями, принимаемыми федеральными ведомствами. Сторонники реформы – Американская ассоциация пенсионеров, «Здравоохранение для Америки сейчас» – тоже понимают это намерены добиться соответствующих инструкций от Минздрава США<sup>326</sup>.

По результатам выборов 2 ноября 2010 г. в Палате представителей демократы получили 193 места, республиканцы – 242, в Сенате – 53 и 47 соответственно. Важно отметить, что «партия осла» при предыдущем президенте-демократе У. Клинтоне на промежуточных выборах 1994 года потеряла большинство в обеих палатах. Таким образом, результаты выборов не позволяют «партии слона» отменить реформу здравоохранения Б. Обамы, ведь закон должен быть принят обеими палатами и подписан президентом, а для преодоления неизбежного вето президента нужны две трети голосов конгрессменов и сенаторов.

Однако противники реформы добились определенных успехов в судебных баталиях. 13 декабря 2010 г. федеральный окружной судья Г. Хадсон признал неконституционным положение реформы, предписывающее всем в обязательном порядке покупать полисы ме-

---

<sup>324</sup> Личный архив автора.

<sup>325</sup> URL: [www.house.gov](http://www.house.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>326</sup> The Washington Post. 24.03.2009.

дицинского страхования. Министр здравоохранения К. Сибелиус заявила о намерении опротестовать решение окружного судьи в Апелляционном суде США по четвертому округу, поскольку «без всеобщего медицинского страхования стоимость услуг будет возрастать, люди с хроническими заболеваниями не будут получать необходимое лечение, а застрахованные продолжать фактически платить за тех, кто не имеет медицинского полиса»<sup>327</sup>. В то же время Бюджетное управление Конгресса США посчитало, что ликвидация мандата на обязательное приобретение полиса снизит дефицит бюджета на 250 млрд долл. в течение следующих 10 лет.

Перспективы отмены отдельных положений реформы Обамы выглядят призрачными, несмотря на отдельные временные успехи. В США уже существует вид обязательного страхования, например, автогражданской ответственности. Принципиального отличия мандатов в автомобильной и медицинской сферах нет, оба предписывают обязательное приобретение полиса. Более того, каждая крупная реформа, будь то введение в 1935 году системы социального страхования при Ф. Рузвельте или закона 1964 года о гражданских правах при Л. Джонсоне, сопровождалась серией судебных баталий, в ходе которых противники изменений пытались доказать их неконституционность.

Данные по медицинскому лобби и законодательным интересам ассоциаций представлены в таблицах 3.10, 3.11, 3.12.

**Т а б л и ц а 3.10 – Место медицинского лобби в общей структуре американского лоббизма**

<i>Показатель</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009*</i>
Общее количество годовых отчетов	17 003	15 548	16 844
Изменение количества годовых отчетов по отношению к предыдущему году, %		-9	+8
Количество годовых отчетов медицинских лоббистов	2062	1980	2574
Изменение количества годовых отчетов медицинских лоббистов по отношению к предыдущему году, %		-4	+30
Количество годовых отчетов медицинских лоббистов по отношению к общему количеству годовых отчетов, %	12	13	15

\* Данные представлены за полгода.

*Источник:* составлено автором на основе отчетной документации лоббистов в Конгрессе США. URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>327</sup> См.: The Washington Post. 15.12.2010.

**Таблица 3.11 – Законодательные интересы Американской ассоциации пенсионеров в первом полугодии 2009 года**

<i>Посредник</i>	<i>Интересы</i>	<i>Расходы, тыс. долл.</i>	<i>Объект лоббизма</i>
Собственное вашингтонское представительство	Бюджетная резолюция Сената и Палаты представителей на 2010 фин. год поддержка реформы здравоохранения, закон 2010 г. об ассигнованиях на науку, закон 2009 г. «О восстановлении Америки» (контроль за исполнением), закон о всеобщем праве голосовать по почте, закон 2009 г. о контроле табачной промышленности и предотвращении семейного курения, закон 2009 г. о защите пациентов с хроническими заболеваниями, закон 2009 г. о медицинских страховках для малого бизнеса, закон 2009 г. о помощи семьям в сохранении жилья, закон 2009 г. о создании программы выдач лекарств по рецепту в рамках Medicare	9380	Сенат, Палата представителей, Министерство энергетики, Министерство здравоохранения, Министерство финансов, Министерство жилищного строительства и городского развития, Главное контрольно-финансовое управление, Белый дом
Consumer Policy Solutions	Переход на цифровое телевидение. Содействие государственным программам информирования пенсионеров о цифровом телевидении	10	Федеральная комиссия по коммуникациям
Quinn Gillespie & Associates	Medicare	–	
Reinecke Strategic Solutions, Inc.	Закон на 2010 фин. год об ассигнованиях на министерства труда, здравоохранения и пр. (увеличение финансирования программ подготовки медсестер), реформа здравоохранения (то же – увеличение финансирования программ подготовки медперсонала в рамках Medicare)	12	Палата представителей, Сенат
Итого		9402	

*Источник:* составлено автором на основе отчетной документации лоббистов в Конгрессе США ([www.senate.gov](http://www.senate.gov)) (дата обращения: 15.11.2016).

**Таблица 3.12 – Законодательные интересы Американской медицинской ассоциации в первом полугодии 2009 года**

<i>Интересы</i>	<i>Расходы, тыс. долл.</i>	<i>Объект лоббизма</i>
Положения о реформе здравоохранения в сенатской бюджетной резолюции № 13 Положения бюджетной резолюции Палаты представителей № 85 о резервном фонде развития Medicare, ассигнования на Агентство медицинских исследований Положения о Министерстве здравоохранения в законе 2009 г. «О восстановлении Америки», закон 2009 г. «О профилактической медицине и медицинском образовании», закон 2009 г. о кардиологическом образовании и лечении женщин, закон 2009 г. об оплате труда терапевтов, закон 2009 г. о защите пациентов, закон 2009 г. о реформе качества медицинского обслуживания и системы оплаты услуг, закон 2009 г. о контроле табачной промышленности и предотвращении семейного курения, закон 2009 г. о защите доступа к здравоохранению, закон 2009 г. о безопасности медицинских приборов	8220	Сенат, Палата представителей, Администрация продуктов питания и лекарств, Министерство здравоохранения, федеральная комиссия по торговле, администрация малого бизнеса, служба внутренних доходов (налоговая инспекция), главное контрольно-финансовое управление, агентство по защите окружающей среды, Министерство обороны, Государственный департамент США, Белый дом, Административно-бюджетное управление при президенте США

*Источник:* составлено автором на основе отчетной документации лоббистов в Конгрессе США. URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

В результате вышеописанной борьбы разнородных интересов 23 марта 2010 г. президент США Б. Обама подписал закон «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов» и закон о поправках, о котором речь шла ранее. Ввиду сложности реформы она структурирована таким образом, что различные ее положения вступают в силу постепенно в течение 2010–2018 гг.

С 1 апреля 2010 г. штаты из своих средств имеют право обслуживать в рамках Medicaid пациентов, чей доход ниже 133% федерального уровня бедности. Очевидно, что в условиях экономического кризиса и бюджетных проблем на это пойдут не многие. Федеральные субсидии будут выплачиваться на эти цели лишь с 1 января 2014 г. С 2010 по 2014 год Министерство здравоохранения и социальной защиты США может выдавать гранты штатам на планирование и функционирование так называемых программ обменов, управляемых штатами (state-based Exchanges), через которые будут получать ме-

дицинскую помощь люди, не имеющие других видов страхования. С 2010 года Минздравсоцзащиты в сотрудничестве со штатами будет рассматривать все завышенные требования страховщиков повысить взносы страхователей по полисам ДМС. Страховые компании отныне должны направлять в министерство обоснования завышенных страховых взносов. Несмотря на активную лоббистскую компанию, с августа 2010 года страховщики лишились права: 1) вводить максимальные пороги выплат в течение жизни человека и в течение финансового года; 2) расторгать полис ДМС в случае серьезной болезни пациента. Более того, все страховые планы теперь будут включать меры профилактики здоровья и иммунизации. Вследствие экономического кризиса и роста безработицы было включено положение, по которому неженатые дети могут получать медицинское обслуживание по полисам своих родителей до 26 лет.

С 2010 по 2013 год предприятия малого бизнеса, в которых менее 25 сотрудников, получали налоговый кредит на покрытие 35% страховых взносов по полисам ДМС, при условии, что они оплачивают как минимум половину суммы страховой премии.

Борцы за здоровый образ жизни смогли провести положение, по которому с 2011 года Medicaid предоставляет беременным женщинам услуги по прекращению табакокурения.

К 1 января 2013 г. штаты должны были уведомить Министерство здравоохранения и социальной защиты США о том, намерены ли они создавать так называемые программы обменов, управляемые штатами (State-based Exchanges). В случае отказа министерство разрабатывает федеральную программу обменов (Federally operated Exchange).

С 2014 года вступили в силу базовые положения реформы здравоохранения Б. Обамы. Все физические лица обязаны иметь полис медицинского страхования, за неисполнение предписания налагается штраф. Для лиц с доходом ниже 400% федерального уровня бедности предусматриваются субсидии.

Все работодатели, у которых работает как минимум 50 человек, обязаны под угрозой штрафа предоставить медицинскую страховку своим сотрудникам.

Страховщики при расчете страховых взносов за полис лишаются права использовать такие факторы, как наличие хронических заболеваний и пол пациента.

Начали функционировать программы обменов, управляемые штатами для физических лиц и малого бизнеса. В случае отказа того

или иного штата заниматься этим вопросом, Министерство здравоохранения и социальной защиты США организует федеральную программу в этом штате.

Внесены существенные изменения в функционирование существующих федеральных программ – Medicaid и Medicare. Лица с доходом ниже 133% федерального уровня бедности смогут получать медицинскую помощь по Medicaid. Федеральный бюджет целиком субсидирует новых пациентов с 2014 по 2016 год, впоследствии штаты будут получать компенсации из Вашингтона в размере около 90% расходов на новых больных. Штатам предписывается разработать упрощенные процедуры получения полисов Medicaid, поскольку уровень грамотности многих бенефициаров этой программы зачастую не позволяет им продлять полисы, в результате они остаются без медицинской помощи. Программа специальных нужд Medicare прекращает свое существование в целях экономии средств федерального бюджета

С 2016 года штаты получают право заключать между собой соглашения об унификации требований к страховщикам и предоставлять им возможность продавать полисы ДМС в штатах-подписантах по единым требованиям. До этого времени страховые компании имели право реализовывать свою продукцию в индивидуальном порядке в соответствии с нормативами каждого отдельного штата. С 2018 года вводится налог на так называемые Cadillac plans – полисы, предоставляемые работодателями своим сотрудникам, страхование которых обходится дороже определенного довольно высокого порога.

Революционность администрации Обамы в том, что к 2016 году около 20 млн американцев получили доступ к медицинским услугам. Страховщики яростно сопротивлялись и смогли предотвратить создание новой федеральной программы наряду с Medicaid и Medicare. Бизнес в целом выступал против реформы, так как не испытывал восторга от требования в обязательном порядке предоставлять всем наемным работникам медицинские страховки. Президенту США удалось провести реформу, в отличие от своих предшественников, потому, что он смог расколоть медицинское лобби, ранее выступавшее против всех существенных попыток реформирования здравоохранения. Впервые традиционные оппоненты – Американская медицинская ассоциация и Фармацевтические производители и исследователи Америки – стали сторонниками. Это вкупе с поддержкой крайне влиятельной Американской ассоциации пенсионеров обеспечило



принятие закона 2010 года «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов».

Программа медицинского обеспечения пенсионеров Medicare крайне успешна в реализации поставленных задач. Благодаря ей многие пожилые люди получили доступ к здравоохранению. Части Б и Д<sup>328</sup> (оплата лекарств за счет страховки) Medicare в обозримом будущем смогут выполнять поставленную задачу, что касается части А, покрывающей расходы больниц, то полная реализация реформы здравоохранения Барака Обамы позволит свести дефицит средств к минимуму в ближайшие четверть века. Medicare за время своего функционирования ввела в систему американского здравоохранения новые системы оплаты, которые впоследствии были заимствованы и частными страховыми компаниями. Концепция государственных субсидий страховых взносов в программы частного медицинского страхования, вынесенная на суд общественности Полом Райаном, главой комитета Палаты представителей по бюджету, появилась еще в середине 1990-х годов. Однако она далека от той степени детализации, которая позволяет серьезное обсуждение в экспертном сообществе. Условия, послужившие поводом для дискуссии вокруг этой концепции, отсутствуют в современном американском здравоохранении. Уже сейчас существует конкуренция между государственной Medicare и частными планами медицинского страхования; более того, последние как раз и служат локомотивом инфляции стоимости медицинских услуг. Изменение Medicare, а не ее ликвидация, позволит сэкономить средства и улучшить качество медицинского обслуживания.

Medicare, программа медицинского страхования для пенсионеров и людей с ограниченными возможностями, была введена в 1965 году. Она обеспечила доступ к здравоохранению для тех категорий лиц, которые ранее во многих случаях не имели возможности обратиться за квалифицированной медицинской помощью. Большинство американцев предпочитают сохранить эту программу, а не получать фиксированную сумму денег от государства для покупки полиса медицинского страхования в частной компании. А именно: по опросу газеты the Washington Post и телеканала ABC, порядка 53–45% респондентов предпочли повысить налоги на всех американцев, но не сокращать финансирование Medicare, 72% опрошенных сочли бы необходимым обложить дополнительным налогом лиц с доходом выше 250 тыс.

---

<sup>328</sup> Medicare состоит из трех частей. А – страхование в случае госпитализации, Б – медицинское страхование, Д – оплата рецептурных лекарств. – С.К.

долл. в год, и лишь 21% людей одобрили бы урезание Medicare как таковое<sup>329</sup>.

Немногие американцы понимают принципы финансирования Medicare, что используется политиками правого толка в общественных дискуссиях. Часть А функционирует за счет специального налога и внебюджетного фонда Medicare. В этой компоненте возможно дефицитное финансирование за счет ранее аккумулированных средств внебюджетного фонда. Части Б и Д реализуются только за счет страховых взносов, соответственно, можно говорить лишь о потенциальной угрозе устойчивости части А, а не всей Medicare.

Дебаты о банкротстве части А идут с момента принятия программы Medicare. Каждый год актуарии определяют момент, когда в программе будет столько пациентов, что она не сможет оплатить все расходы и обанкротится, исчерпав ресурсы внебюджетного фонда. Например, в 1999 году Национальная двухпартийная комиссия по будущему Medicare, предрекала банкротство этой программы в 2010 году. Как известно, катастрофы не произошло. Дело в том, что законодатели знают о популярности этой программы и делают все возможное, чтобы избежать банкротства. В одних случаях изменяются тренды в структуре инфляции стоимости медицинского обслуживания, в других – принимается решение перевести отдельные виды процедур и услуг из части А в часть Б. По консенсусной оценке экспертов, реформа здравоохранения Барака Обамы обеспечит бездефицитное финансирование Medicare, а именно части А, в ближайшие 10–20 лет.

Анализ американской системы здравоохранения показывает, что эффективность Medicare не ниже, а то и выше, чем других сегментов, – Medicaid, программы медицинского страхования для малообеспеченных слоев населения, и частного медицинского страхования. Более того, в последние десятилетия расходы на одного пациента в Medicare росли медленнее, чем в других компонентах системы охраны здоровья в США. Проблема повышения эффективности расходования средств характерна для всей американской медицины, а не Medicare, как утверждают отдельные политики-республиканцы.

Medicare является крупнейшей программой в сфере здравоохранения в США. Как важнейший покупатель медицинских услуг, она может изменить факторы функционирования всей американской медицины. За историю своего существования Medicare стимулировала

---

<sup>329</sup> Aaron H. The current state of Medicare. URL: <http://www.brookings.edu/research/testimon2012/04/27-medicare-aaron> (дата обращения: 15.11.2016).

введение новых прогрессивных форм оплаты медицинских услуг: оплата постфактум<sup>330</sup> стала одним из важных стимулов снижения темпов роста цен на врачебную помощь, пакетированная оплата представляет собой единый счет и снижает степень фрагментации системы оказания медицинских услуг.

Утверждения республиканцев о том, что в Medicare нет конкуренции между страховщиками и введение ваучеров позволит ее создать, не соответствует действительности, полагает Г. Аарон. В 2010 году пациент Medicare имел возможность выбрать один из 24 полисов медицинского страхования, одну из 10 больниц. Кроме того, существует программа Медикэр-плюс (Medicare Advantage), предоставляющая дополнительный набор услуг. Такая страховка стоит больше: примерно на 3% в городе и на 6% в деревне, чем в среднем по Medicare.

Закон 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении» серьезно изменяет положение дел в Medicare. В течение ближайшей четверти века рост расходов по Medicare, благодаря реформе здравоохранения Барака Обамы, сокращается вдвое и составит 2,1% ВВП, что не свидетельствует о кризисе этой программы, считает Г. Аарон. А ожидаемый через 25 лет дефицит можно избежать путем повышения налога на заработную плату отдельных сотрудников и фонд оплаты труда в целом всего лишь на 0,35%. Также важно подчеркнуть, что создан Независимый консультативный совет по платежеспособности, который имеет полномочия реструктурировать программу в целях снижения расходов в случае, если темпы роста превысят ранее указанный целевой показатель в 2,1%. Данная мера позволит предотвратить неограниченный всплеск затрат по этой программе. Однако Р. Моффит, старший научный сотрудник Фонда «Наследие», считает, что снижение расходов слишком значительное, так как стоимость медицинских услуг будет превышать объем выделяемых государством средств. В ближайшие десять лет предполагается сократить финансирование Medicare на 716 млрд долл. Как следствие, с 2019 по 2050 год доля больниц с дефицитным бюджетом увеличится с 15 до 40%<sup>331</sup>. В результате сети медицинских учреждений либо откажутся обслуживать пациентов Medicare, либо сократят ко-

---

<sup>330</sup> В США пациенту сначала оказывается медицинская помощь, а затем решается вопрос с ее оплатой посредством медицинской страховки или деньгами. – С.К.

<sup>331</sup> *Moffit R.* Medicare's status quo: no, we can't. URL: <http://www.heritage.org/research/commentary/2012/10/medicares-status-quo-no-we-cant> (дата обращения: 15.11.2016).

личество больниц, что резко ограничит доступ к здравоохранению для пенсионеров и лиц с ограниченными возможностями.

Г. Аарон отмечает, что отмена закона 2010 года, которую предлагал произвести М. Ромни, привела бы к следующим негативным последствиям для американских пожилых людей. Во-первых, реформа здравоохранения закрывает так называемую «дырку от бублика» (donut hole)<sup>332</sup>, при отмене реформы данная проблема возникнет вновь. Во-вторых, исчезнет государственное финансирование профилактических лечебных процедур. В-третьих, не будет субсидирования программы покупки более дешевых аналогов рецептурных лекарств (generic drugs). В-четвертых, новая когорта лиц<sup>333</sup>, получившая право пользоваться Medicaid благодаря реформе Обамы, снова окажется без медицинской страховки. В-пятых, лица, работодатели которых не предлагали им корпоративного медицинского страхования, получившие медицинскую страховку благодаря закону 2010 года, лишатся доступа к здравоохранению. В-шестых, реструктуризация Medicare, благодаря которой сэкономят немалые средства, будет отменена, и внебюджетный фонд больничного страхования (Hospital Insurance Trust Fund) столкнется с дефицитом в 2016 году, а не в 2024, как ожидается благодаря закону 2010 года. Еще более тревожным, по мнению Г. Аарона, является предложение М. Ромни об ограничении расходов федерального бюджета 20% ВВП, из них 4% предлагается потратить на оборону. Выполнение данной задачи потребует громадного сокращения государственных расходов. По оценке Г. Аарона, в 2016 году придется сократить траты федерального бюджета на 29%,

---

<sup>332</sup> «Дырка от бублика» в программе Medicare – это разрыв в страховом покрытии расходов на прописанные лекарства, т.е. интервал величины расходов на лекарства, в котором не выплачивается страховки; например, в 2007 году стандартные условия страхования по программе Medicare предусматривали следующее: страховка начинает действовать после того, как застрахованный приобретет лекарств на 265 долл.; после достижения этой суммы страховкой покрывается 75% от всех расходов на лекарства до достижения общей суммы расходов в 2400 долл.; после этого расходы покрываются застрахованным полностью самостоятельно, до тех пор пока общая сумма расходов не достигнет 3850 долл.; по достижении суммы в 3850 долл. страховка вновь начинает действовать, при этом 95% расходов покрываются за счет страховки, а 5% – за счет средств бенефициара; «дырка от бублика» в этом случае – интервал между 2400 и 3850 долл. – С.К.

<sup>333</sup> Закон 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении» изменил размер дохода для лиц, обращающихся за помощью к Medicaid, благодаря чему масса людей, которые ранее были «недостаточно бедны» для этой программы, получили доступ к здравоохранению. – С.К.

а в 2022 году – на 59%, при условии, что М. Ромни будет избран президентом дважды<sup>334</sup>. Более того, анализ центра Брукингского института по налоговой политике показывает, что реализация налоговой реформы, предлагаемой М. Ромни, приведет к усилению налогового бремени на людей с доходом ниже 200 тыс. долл. в год. Г. Аарон убежден, что реализация всего набора предложений М. Ромни (замена Medicare ваучером, отмена реформы здравоохранения Обамы, де-факто регрессивная налоговая политика, бюджетная программа) крайне негативно скажется на положении американских пенсионеров.

Важно отметить, что стоимость реализации закона 2003 года об оплате рецептурных лекарств, часть D Medicare, оказалась ниже, чем ожидалось. Одна из причин данной тенденции заключается в том, что Medicare санкционировала использование дешевых аналогов лекарств (generic drugs). Многие частные страховщики переняли эту инициативу, что способствует снижению инфляции стоимости медицинских услуг. Проведенный анализ показывает, что пенсионеры и инвалиды не используют предлагаемые ресурсы оптимальным образом. Они выбирают медицинские полисы с минимальной доплатой, хотя в действительности следовало бы использовать планы с более высокими первоначальными дополнительными платежами, которые обеспечивали бы более полный пакет лекарств при возникновении серьезного заболевания.

В ходе предвыборной кампании 2012 года одной из самых остро обсуждаемых тем стало реформирование Medicare. Демократы обвиняли республиканцев в желании ликвидировать Medicare. Республиканцы обвиняли президента США Б. Обаму в сокращении объемов финансирования Medicare для того, чтобы оплатить реализацию закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении». Зачем политикам подрывать функционирование одной из самых успешных и популярных программ в американской истории, в то время когда количество пенсионеров резко увеличивается? В действительности, полагает А. Ривлин, старший научный сотрудник Брукингского института, ни одна из политических партий не намерена разрушать Medicare или кардинально ее реформировать. Речь идет о запугивании пенсионеров с целью предстать в их глазах в качестве истинных поборников интересов пожилых людей.

---

<sup>334</sup> Aaron H. Why the Medicare fight matters to Americans over 55. URL: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/20-ryan-medicare-aaron> (дата обращения: 15.11.2016).

Существуют точки соприкосновения у демократов и республиканцев. Все признают тот факт, что американское здравоохранение слишком дорогостояще и неэффективно. Проблема лишь обострится со старением населения и ростом инфляции стоимости медицинских услуг. Необходимо улучшить качество здравоохранения при снижении его себестоимости. Поступление средств в больницы на основе принципа оплаты медицинских услуг приводит к тому, что пациентам проводится больше процедур, чем необходимо. Разработчики медицинских реформ в обеих политических партиях предлагают реформировать систему компенсации врачей, с тем чтобы акцентировать внимание на результатах лечения, увеличить координацию разных видов здравоохранения, сократить неэффективное расходование денежных средств. И демократы, и республиканцы убеждены, что изменение системы оплаты в Medicare поможет преобразовать всю систему здравоохранения в США. Б. Обама и М. Ромни сходятся на параметрах ограничения темпов увеличения расходов по Medicare – рост ВВП плюс 0,5%<sup>335</sup>.

Далее вступает в силу идеология. Для достижения единой цели демократы предлагают усилить регулирование страхового бизнеса, а республиканцы уповают на конкуренцию. «Партия слона» предпочитает дать пенсионерам выбор между полисами медицинского страхования, эквивалентными Medicare. Покупка полисов должна осуществляться с помощью специальной субсидии (ваучера). Республиканцы надеются, что конкуренция между страховщиками обеспечит улучшение качества медицинского обслуживания и снизить его стоимость. При этом они предлагают ограничить расходы на пенсионное здравоохранение в таких же масштабах, как и Барак Обама. Поскольку демократы не доверяют частному сектору в той же степени, в какой республиканцы не доверяют государству, они предсказывают, что введение медицинских субсидий (ваучеров) обеспечит процветание бизнеса за счет пенсионеров и инвалидов. Интересно отметить, по мнению А. Ривлин, что демократы поощряют конкуренции в законе о реформе здравоохранения Б. Обамы, но опасаются ее в Medicare, в то время как республиканцы продвигают идею конкуренции в Medicare, но хотят отменить закон 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении».

---

<sup>335</sup> Galston W., Davis K. Medicare cuts: what is the fight about? URL: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/08/15-medicare-cuts-galston> (дата обращения: 15.11.2016); Galston W. The long term is now. URL: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/09/11-health-care-galston> (дата обращения: 15.11.2016).

В ходе дебатов обе стороны предрекали провал предложений своих оппонентов, хотя в действительности нет гарантии, что их собственные проекты в случае воплощения в жизнь приведут к ожидаемым результатам. Регуляторные нормы, предназначенные для снижения инфляции стоимости медицинских услуг, нередко проваливались при столкновении с противодействием больниц, в то время как конкуренция среди страховых компаний далеко не всегда приводила к снижению цен на медицинские услуги.

А. Ривлин предлагал выработать компромисс и применить оба подхода: совершенствование традиционной Medicare, с одной стороны, и специальный регуляторный режим для тех страховщиков, которые разрабатывают программы обеспечения пенсионеров медицинскими услугами, финансируемые за счет ваучера, – с другой. Данная комбинация примерно соответствует версии плана П. Райана, главы комитета Палаты представителей по бюджету, выработанной в 2012 году. Первоначально идея П. Райана заключалась в замене Medicare как системы гарантирования определенного набора медицинских услуг, определенной суммой денег в виде ваучера, который нужно использовать для покупки полиса у частной компании.

Более того, данный компромиссный план не многим отличается от того выбора, который делает четверть пенсионеров в рамках программы Медикэр-плюс (Medicare Advantage). Первоначально эта программа была плохо структурирована, получала чрезмерные государственные субсидии и отдавала предпочтение сравнительно более молодым и здоровым пациентам. Теперь же закон 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении» ликвидировал излишние платежи, что республиканцы именуют «обворовыванием» пенсионеров с целью оплатить реализацию реформы. Данная мера привела к тому, что Медикэр-плюс предлагает более дешевые полисы со сравнимым уровнем медицинского обслуживания без снижения его качества.

Если снижение темпов роста стоимости реализации Medicare до приемлемого уровня при отходе от принципа оплаты набора услуг являются ликвидацией этой программы в нынешнем виде, то обе политические партии США придерживаются этих целей. Они должны прекратить пугать пенсионеров и инвалидов. Ни один реалистичный политик никогда не отменит медицинское страхование пенсионеров за счет государства. После завершения предвыборной кампании 2012 года

демократы и республиканцы должны приступить к выработке скоординированного плана действий по реформированию Medicare<sup>336</sup>.

Рассмотрев общие моменты в подходах республиканцев и демократов, отметим различия. Представители «партии слона» обвиняли Б. Обаму в сокращении финансирования Medicare на 716 млрд для того, чтобы оплатить свою реформу здравоохранения и улучшить положение дел в Medicaid. В июле 2012 года конгрессмены-республиканцы попросили Бюджетное управление Конгресса (БУК) и Объединенный комитет по налогообложению оценить финансовые последствия отмены закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении». В результате эти структуры подсчитали, что в 2013–2022 гг. при отмене закона 2010 года расходы по Medicare увеличились бы следующим образом: общие затраты на часть А (страхование на случай госпитализации) возросли бы на 517 млрд долл., часть Б (медицинское страхование) – 247 млрд долл., часть Д (оплата рецептурных лекарств) – 48 млрд долл. В целом расходы по этой программе медицинского обеспечения пенсионеров и инвалидов увеличились бы как раз на искомые 716 млрд долл., отмечают У. Галстон, старший научный сотрудник Брукингского института, и К. Дэвис, координатор специальных проектов Брукингского института. Действительно ли Б. Обама урезал финансирование Medicare на 716 млрд долл.? – задаются вопросом сотрудники Брукингского института. Действительно, закон 2010 года произвел существенные изменения в Medicare для того, чтобы снизить темпы роста затрат на эту программу. Реформирование Medicare было произведено в форме экономии, снижения расходов и ликвидации отдельных категорий трат. Эти преобразования привели к экономии 449 млрд долл., половине стоимости реализации закона 2010 года, отмечают У. Галстон и К. Дэвис. В реальности не было сокращения набора услуг для пенсионеров и инвалидов, наоборот, качество услуг повысилось. Экономия средств появилась в результате снижения компенсации затрат для больниц и программы Медикэр-плюс. Как же тогда появилось число 716 млрд долл.? – вопрошают сотрудники Брукингского института. Причина в разных периодах оценки реализации закона 2010 года. Первый подсчет был проведен в 2010 году и исходил из периода с 2010 по

---

<sup>336</sup> Rivlin A. Curing health care. URL: <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/05/04-health-care-rivlin> (дата обращения: 15.11.2016); Rivlin A. The great Medicare compromise. URL: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/29-medicare-compromise-rivlin> (дата обращения: 15.11.2016).



2019 год. Второй – в 2012 году, и речь шла о 2013–2022 гг. Дело в том, что основные положения закона 2010 года вступили в силу в 2014 году. Соответственно, второй анализ БУК охватывает 10 лет полноценной реализации закона, а первый – лишь 6. В результате 449 млрд долл. экономии трансформируются в 716 млрд долл., констатируют У. Галстон и К. Дэвис. При этом в плане реформирования здравоохранения П. Райана, главы комитета Палаты представителей по бюджету, предполагающем отмену закона 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении» предполагается сохранить все преобразования, сделанные Б. Обамой. Следовательно, в пику республиканским филиппикам, сотрудники Брукингского института утверждают, что и демократы, и республиканцы выступают за контроль темпов роста затрат на медицинское обслуживание пенсионеров и лиц с ограниченными возможностями.

За последние три десятилетия республиканцы и демократы предлагали заменить Medicare государственной субсидией в виде ваучера на покупку полиса медицинского страхования у частной компании. Данный подход основан на той идее, что люди должны сами выбирать конкретную программу страхования. На самом деле людей интересует выбор хорошей больницы, а не страховой фирмы. Важно отметить, что ни один частный полис медицинского страхования не предлагает большего выбора больниц, чем Medicare.

Особую популярность идея ваучера приобрела в середине 1990-х годов после провала администрации У. Клинтона на ниве реформирования американской системы здравоохранения. Считалось, что страховые компании будут конкурировать между собой, что приведет к снижению цен на медицинские услуги и повышению их качества. Однако предварительный анализ показал, что пенсионеры и люди с ограниченными возможностями обладают недостаточным доступом к информации, что не позволит им выбрать оптимальную медицинскую страховку.

Пример медицинской программы для федеральных государственных служащих, которая фактически функционирует как ваучер, не может быть показательным при определении путей реформирования Medicare. Дело в том, что уровень образования этих людей значительно выше, чем американцев в целом. Федеральные чиновники обладают доступом к специальным консультативным службам, которые помогают им выбрать среди всего многообразия полисов медицинского страхования, предлагаемых частными фирмами. В довер-

шение всего данная программа не способствовала снижению расходов на здравоохранение, так как регулярно индексируется с учетом инфляции цен на медицинские услуги.

Согласно последней версии плана П. Райана, бывшего главы комитета Палаты представителей по бюджету, а ныне спикера Палаты представителей, пенсионеры должны либо оставаться в рамках традиционной Medicare, либо получать фиксированную сумму денег (ваучер) для покрытия стоимости медицинской страховки. Если ее стоимость будет увеличиваться быстрее установленного государством индекса, то пенсионеру предстоит покрывать разницу из своего кармана или согласиться на более ограниченный набор медицинских услуг. По мнению Г. Аарона, старшего научного сотрудника Брукингского института, утверждение П. Райана о том, что его план не затронет нынешних пенсионеров, неверно. Скорее всего, размер собственных расходов пенсионеров на здравоохранение возрастет. Дело в том, что стоимость обслуживания пенсионеров, пользующихся Medicare, увеличится из-за того, что страховые компании будут стремиться получить сравнительно более молодых и здоровых пенсионеров. Страхование как механизм перераспределения риска работает только тогда, когда пул застрахованных лиц разнороден. Здоровые фактически оплачивают медицинское обслуживание больных. Если же люди с хорошим состоянием здоровья будут обслуживаться частными компаниями, а больные – государственной Medicare, то финансовое положение последней, а следовательно, и само существование программы, будут поставлены под вопрос.

Важным условием эффективности ваучерного плана в Medicare должен стать новый регуляторный режим для страховых компаний. Они не должны иметь право продавать свои полисы пенсионерам и инвалидам напрямую. Должен существовать посредник в виде некоммерческой организации или государственного органа, который бы оказывал консультативную помощь в процессе выбора. Без такого нововведения рынок медицинского страхования с введением ваучеров в Medicare останется столь же неэффективным, как и сейчас. Однако политическая ситуация последних десятилетий свидетельствует о том, что создание такого посредника невозможно. Страховые компании смогут заблокировать подобный законопроект в Конгрессе США. Для эффективного функционирования ваучерной системы важно умение управлять рисками. Очевидно, что для пациентов Medicare характерно более плохое состояние здоровья, чем в среднем по насе-

лению США. Страховщики, которые обслуживают слишком большое количество больных людей, могут просто обанкротиться. Владельцы корпораций не нанимают управленцев для того, чтобы не терять деньги. Соответственно, делается все возможное, чтобы страховать людей более здоровых, чем население в целом. Необходим механизм перераспределения средств между страховыми компаниями, а именно: те, у кого среди застрахованных больше здоровых людей, должны часть средств переводить менее удачливым коллегам. Для реализации подобного механизма нужен жесткий регуляторный режим, отсутствующий в США, полагает Г. Аарон.

Вызывает опасение и отсутствие жесткого принципа в индексации стоимости ваучера в предложении П. Райана, спикера Палаты представителей. В 2011 году он полагал, что в основе должен быть индекс потребительских цен. В 2012 году П. Райан выдвинул идею, согласно которой ваучер должен индексироваться в соответствии с ростом ВВП плюс 1%<sup>337</sup>. Г. Аарон полагает, что политически проще проводить манипуляции со стоимостью ваучера, чем с фиксированным набором услуг, финансируемых Medicare. Р. Моффит же убежден, что система функционирования Medicare, основанная на оплате определенного набора медицинских услуг, слишком дорогостоящая. Ценовой механизм Medicare перемещает расходы, а не контролирует их. На смену Medicare должен прийти ваучер. Одним из механизмов реализации ваучера может служить возможность сохранения за счет государства корпоративного медицинского полиса даже после выхода на пенсию. Р. Хедерман – младший научный сотрудник Фонда «Наследие», подчеркивает, что П. Райан внес кардинальные изменения в план реформирования Medicare. Если в 2011 году он предлагал заменить эту программу ваучером, то в 2012 году по его замыслу пенсионеры и инвалиды должны получить право выбора между Medicare и ваучером. Еще одним новшеством плана 2012 года стала идея введения анализа рынка медицинских услуг в частном секторе для определения суммы денег, которую государство должно выделять на здравоохранение для пенсионеров и инвалидов. Иными словами, за основу в расчетах оплаты труда медицинского персонала, оказывающего услуги пациентам Medicare, предлагается брать рыночные це-

---

<sup>337</sup> Aaron H. Why the Medicare fight matters to Americans over 55. URL: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/20-ryan-medicare-aaron> (дата обращения: 15.11.2016).

ны<sup>338</sup>. Стоит отметить убежденность Р. Хедермана – мл. в силе конкуренции как единственного условия эффективного функционирования ваучерной системы. Этот экономист не видит необходимости в дополнительном регулировании рынка медицинского страхования в США как обязательном условии введения ваучера.

Г. Аарон указывает на несколько частных моментов в функционировании Medicare, которые требуют внимания. Во-первых, закон о модернизации Medicare санкционировал перемещение системы оплаты лекарств для людей, которые имеют право пользоваться обеими государственными программами из Medicaid в Medicare. Ошибочно считалось, что в результате этой меры цены на лекарства для этих пациентов снизятся. Во-вторых, Г. Аарон предостерегает от поспешного слияния частей А и В Medicare. В принципе выработка единого механизма дополнительных платежей была бы полезной, однако в большинстве случаев пенсионеры и инвалиды не обладают достаточными финансовыми ресурсами для ожидаемых увеличенных дополнительных платежей по страховкам. В-третьих, административные расходы Medicare слишком низки. Их повышение позволило бы предотвратить значительное количество нарушений и мошенничеств. Например, при санкционировании какого-либо нового дорогостоящего лечения или лекарства нужно жесткое регламентирование процедуры их использования. На практике многие больницы назначают подобные процедуры для своих пациентов без острой необходимости, что приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Хотя в ходе предвыборной кампании 2012 года основным предметом дискуссий стали медицинские услуги врачей в частности и больниц в целом, проблема долгосрочного ухода за пенсионерами и лицами с ограниченными возможностями не менее остра. Около 10 млн человек испытывают потребность в подобной услуге, из них первая половина представляет собой очень пожилых людей с плохим состоянием здоровья, а вторая – инвалидов младше 65 лет. Средняя стоимость ухода в доме для престарелых составляет 75 тыс. долл. в год, а в комплексе для пожилых людей с частичным уходом – около 40 тыс. долл. в год. В отдельных штатах, таких как Коннектикут, полный уход в доме для престарелых обходится в 100 тыс. долл. в год.

---

<sup>338</sup> *Hederman Jr., R. Why Medicare premium support would not cost future beneficiaries \$6,400 more // Issue brief. № 3745. Washington, D.C.: The Heritage Foundation Press, 2012. P. 2.*

Полис страхования на случай долгосрочного ухода очень дорог, так как частные компании уходят с этого рынка из-за невозможности аккумулировать финансовые резервы. Причина – низкая доходность финансового рынка, в результате страховщикам приходится поднимать размер ежемесячных взносов, что отталкивает потенциальных клиентов.

Обычно оплата долгосрочного ухода происходит следующим образом. Первые 100 дней покрываются за счет Medicare. Потом люди при отсутствии страхового полиса долгосрочного ухода начинают опустошать свои накопительные счета в банках. Лишь затем у пенсионеров и инвалидов появляется возможность обратиться за помощью в местный офис программы Medicaid, так как непременным условием является истощение всех финансовых ресурсов семьи.

В 2010 году структура финансирования долгосрочного ухода в США выглядела следующим образом: 43% – Medicaid, 25% – Medicare через программу реабилитации после оказания скорой медицинской помощи, остальная часть потребностей покрывалась за счет личных средств пенсионеров, инвалидов и их родственников. Вследствие выхода на пенсию поколения бэби-бумеров – лиц, родившихся после 1945 года, уже в 2011 году расходы по Medicaid<sup>339</sup> составляли 24% бюджетов штатов, а к 2030 году этот показатель достигнет 35% бюджетов, причем половина расходной части этой программы будет уходить на долгосрочный уход<sup>340</sup>. В 2010–2011 гг. бюджет Medicaid в штатах вырос на 43%. Причина – увеличение количества пациентов, финансирующих свои медицинские услуги за счет этой программы. В 2010–2013 гг. их число выросло примерно на 12,5%. Доходы штатов растут значительно медленнее, чем расходы по Medicaid. Приходится делать выбор между медицинскими нуждами малообеспеченных слоев населения и высшим образованием, залогом конкурентоспособности экономики в будущем. Многие штаты имеют региональные вузы, финансируемые за счет средств налогоплательщиков. С. Батлер, директор центра инноваций в сфере государственной политики Фонда «Наследие», считает это бомбой замедленного действия.

Необходим акцент на сбережения и частное страхование, убежден С. Батлер. Американцы должны понимать, что Medicare не покрывает всех расходов по долгосрочному уходу. Следует инициировать об-

---

<sup>339</sup> Medicare финансируется на федеральном уровне, тогда как Medicaid получает средства на паритетных началах из федеральных и региональных налогов. – С.К.

<sup>340</sup> Butler S. Confronting the problem of long-term care. URL: <http://newsatjama.jama.com/author/stuartbutler/> (дата обращения: 15.11.2016).

щенациональную дискуссию на тему ответственности детей за благо- состояние своих родителей. Одним из выходов из сложившейся ситуа- ции может стать включение долгосрочного ухода в качестве инте- грального компонента большинства полисов медицинского страхова- ния. Кроме того, большинство пенсионеров и инвалидов предпочли бы получение ухода на дому, а не в профильном учреждении. Необходимо реформировать регламент и финансовые механизмы Medicare, с тем чтобы соответствующий медицинский персонал был достаточно мно- гочисленным и хорошо оплачиваемым. Кроме того, штаты должны по- лучить возможность вносить изменения в структуру Medicaid на своей территории, чтобы более эффективно интегрировать различные ком- мерческие, государственные и волонтерские программы для предо- ставления долгосрочного ухода по максимально низкой цене.

В своем исследовании сотрудники Центра по бюджетным и поли- тическим приоритетам Р. Гринстейн и Р. Коган выступают против бытующей в среде республиканцев и правых журналистов идеи о том, что программы вспомоществования бедным являются одной из при- чин растущего государственного долга США.

В действительности, практически весь рост стоимости реализа- ции программ для малоимущих вызван, во-первых, экономическим кризисом; во-вторых, ростом стоимости медицинских услуг в целом, что отражается и на Medicaid, программе здравоохранения для мало- обеспеченных американцев. Согласно подсчетам Бюджетного управле- ния Конгресса США, доля программ помощи бедным, за исключением здравоохранения, будет сокращаться как процент ВВП, следовательно, они не являются существенным фактором увеличения размера госу- дарственного долга. Более того, доля программ для малоимущих как процент ВВП будет ниже, чем за прошедшие 40 лет с 1972 по 2011 год. В частности, расходы федерального бюджета, включая налоговые льготы, такие как заработанный налоговый кредит (Earned Income Tax Credit), на эту категорию лиц в последние десятилетия составляли 1,3% ВВП. Лишь в 2011 году они достигли 2% ВВП. Однако, по прогнозам БУК, к 2020 году эта цифра опустится даже немного ниже среднестати- стической величины этих 40 лет<sup>341</sup>. Расходы же, утверждаемые Кон-

---

<sup>341</sup> *Greenstein R., Kogan R. Are low-income programs enlarging the nation's long - term fiscal problem? Programs outside health care projected to decline as share of economy. Washington, D.C.: Center on budget and policy priorities press, 2012; Greenstein R. Statement of Robert Greenstein, president, on census' 2011 poverty, income, and health insurance data. Washington, D.C.: Center on budget and policy priorities press, 2012.*

грессом ежегодно (discretionary spending), будут лишь сокращаться из-за принятого в 2011 году закона «О контроле за бюджетом»<sup>342</sup>.

Два фактора угрожают долгосрочной финансовой стабильности США: инфляция стоимости медицинских услуг и старение населения. Размер государственного долга не может расти бесконечно, не причиняя экономического вреда и не сказываясь негативно на уровне жизни. Рост затрат на Medicaid вызван несколькими причинами.

В течение нескольких десятилетий цены на медицинские услуги в США увеличивались быстрее, чем ВВП. Сама же программа страхования малоимущих не является причиной этого явления, наоборот, расходы на одного пациента Medicaid росли более медленными темпами, чем по здравоохранению США в целом. Более того, в абсолютных числах затраты на одного пациента Medicaid ниже, чем у людей, застрахованных в частных компаниях, из-за более низких ставок оплаты труда и более скромных административных расходов. Прогресс в медицине ведет к увеличению ее стоимости, что, в свою очередь, увеличивает среднюю продолжительность жизни, которая является системным фактором значительного размера расходов на здравоохранение в США.

Пожилые люди в среднем тратят на медицинское обслуживание значительно больше, чем молодые. По состоянию на 2011 год, 25% пациентов Medicaid – пожилые люди или инвалиды, при этом на их лечение расходуется 68% бюджета этой программы<sup>343</sup>. В дальнейшем ситуация будет лишь усугубляться.

Также причиной увеличения затрат на функционирование Medicaid является сокращение числа людей с корпоративными полисами медицинского страхования. И последнее обстоятельство: расширение мандата Medicaid, санкционированное законом о реформе здравоохранения Барака Обамы. В целом, поскольку расходы по федеральным целевым программам помощи бедным будут стабильными, а ежегодно утверждаемые траты на аналогичные задачи, скорее всего, будут даже сокращены, общий размер социальных расходов на помощь малоимущим, за исключением программы Medicaid, будет ниже среднестатистических показателей за прошедшие 40 лет.

---

<sup>342</sup> Закон вступил в силу с 1 марта 2013 г. – С.К.

<sup>343</sup> Galston W., Davis K. Medicare cuts: what is the fight about? URL: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/08/15-medicare-cuts-galston> (дата обращения: 15.11.2016). Galston W. The long term is now. URL: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/09/11-health-care-galston> (дата обращения: 15.11.2016).

При этом стоимость реализации программы дополнительной помощи в питании ПДПП (Supplemental Nutrition Assistance Program) в последнее время существенно увеличилась. Основная причина в низких темпах выхода из кризиса и высокой безработице. Без этой программы проблема бедности в США стояла бы гораздо более остро. Здесь важно отметить реформу системы социального обеспечения 1996 года. Ее целью было стимулирование занятости и стремление снять людей с программ социального вспомоществования. Тогда многие лица, не потеряв формальное право пользоваться продовольственными талонами (так в то время называлась ПДПП), фактически были лишены этой возможности. Дело в том, что штаты, ответственные за администрирование этой программы, установили требование каждые 90 дней подавать новый пакет документов, чтобы получать талоны на питание. Естественно, люди, занятые в низкооплачиваемом секторе услуг (общественное питание, торговля) не могли позволить себе столь частые визиты в органы социальной защиты. Для решения этой проблемы в 2002 и 2008 гг. Конгресс США принял законы, облегчающие участие в ПДПП для малоимущих работающих семей. А в 2009 году был временно увеличен размер финансирования всей программы для облегчения последствий экономического кризиса.

Р. Гринстейн и Р. Коган отмечают, что имеется три основные причины увеличения затрат на ПДПП. Во-первых, экономический спад. Во-вторых, временное увеличение размера предоставляемых благ (в 2007–2011 гг. 20% роста стоимости реализации этой программы было вызвано именно этим обстоятельством. В-третьих, рост доли лиц, имеющих право на участие в ПДПП, которые фактически стали получать талоны: в 1994, 2002 и 2009 гг. таковых было 75, 54 и 72% соответственно, а в 2002–2009 гг. доля работающих малоимущих семей увеличилась с 43 до 60%<sup>344</sup>). Конечно, как показывают эти цифры, далеко не все люди, имеющие право на продовольственные талоны, фактически получают их, но определенный прогресс налицо.

История функционирования ПДПП показывает, что число людей, получающих талоны, снижается в периоды экономического роста и увеличивается во время рецессий. Данные за январь и февраль 2012 года показывают улучшение положения дел, что выражается в снижении количества бенефициаров этой программы. Расчеты БУК

---

<sup>344</sup> *Greenstein R., Kogan R. Are low-income programs enlarging the nation's long-term fiscal problem? Programs outside health care projected to decline as share of economy. Washington, D.C.: Center on budget and policy priorities press, 2012.*



показывают, что в ближайшем будущем данная тенденция продолжится. Кроме того, выявлено, что так называемая «доля участия» – процент людей, фактически участвующих в ПДПП из тех, кто имеет на это право в установленном законом порядке, зависит от количества продуктов питания, которые можно приобрести на талон. В ноябре 2013 года увеличенный размер продовольственного пакета был отменен, так как срок действия закона 2009 года «О восстановлении экономики» истек, в результате можно ожидать и снижения «доли участия» в ПДПП.

История ПДПП демонстрирует общий тренд для всех программ социального обеспечения, за исключением здравоохранения: в условиях экономических трудностей стоимость их реализации резко увеличивается, тогда как при первых признаках выхода из рецессии снижаются и траты на этот вид расходов бюджета. В заключение своего доклада американские ученые отмечают, что политики могут принимать любые решения в отношении программ помощи малоимущим, увеличивать или сокращать их финансирование, но они не должны исходить из ложной посылки, что система социальной защиты становится все более и более дорогой.

Анализируя итоги переписи населения 2011 года, Р. Гринстейн отмечает, что в 2011 году, во-первых, уровень бедности остался прежним, тогда как в предыдущие три года положение американцев ухудшалось из-за экономического кризиса 2008 года; во-вторых, средний доход американских семей сократился на 1,5%, что привело к углублению разрыва между богатыми и бедными. В общем, доходы семей сократились у среднего класса, увеличились у состоятельных жителей США, таким образом, восстановление экономики после рецессии неравномерно сказалось на разных слоях населения. У 20% домашних хозяйств в середине шкалы доходов<sup>345</sup> средний доход сократился на 1,7% (876 долл.). 20% наиболее состоятельных американцев увеличили свои авуары на 1,9% (3286 долл.), 5% самых обеспеченных смогли обогатиться на 5,1% (15 184 долл.). В целом же у остальных четырех пятых граждан США уровень благосостояния сократился.

В 2011 году расходы на страхование по безработице сократились на 36 млрд долл., четверть от уровня 2010 года, в то время как число безработных снизилось лишь на 7%, а лиц, пребывающих без работы в течение полугода и более, – на 6%. В 2010 году 3,2 млн американцев были выведены над уровнем бедности за счет страхования по безра-

---

<sup>345</sup> Американские статистики делят население на пять групп в целях учета. – С.К.

ботице, годом позже таковых было лишь 2,3 млн человек<sup>346</sup>. Данные Бюро переписи населения свидетельствуют о том, что снижение затрат на пособия по безработице увеличило количество бедных на 0,3% в 2011 году.

В 2011 году количество занятых в частном секторе увеличилось на 1,7% (1,9 млн человек), тогда как 386 тыс. человек, сотрудников, финансируемых из бюджетов штатов и местных органов власти, лишились работы; в это число входит увольнение 110 тыс. учителей. При этом уровень оплаты труда рядовых сотрудников, с учетом инфляции, снизился на 0,3% в том же году.

Вместе с тем ряд этнических и территориальных групп испытал позитивные изменения. В 2010–2011 гг. уровень бедности среди испаноязычных снизился с 26,5 до 25,3%, а для мужчин этой группы – с 14 до 13,6%. Количество бедных жители южных штатов сократилось с 16,8 до 16% за тот же период. Незначительно улучшилось и положение обитателей пригородов, традиционно считающихся вполне обеспеченными, среди них уровень бедности снизился с 11,9 до 11,3%.

Важным фактором, определяющим количество пациентов Medicaid, является уровень бедности. По данным Бюро переписи населения, в 1993, 2000 и 2011 гг. он составлял 15,1, 11,3 и 15% соответственно. Конгресс регулярно продляет пакет страхования по безработице. С 1958 года, когда была создана эта программа, законодатели ни разу не блокировали продление выплат людям без постоянного места занятости при уровне безработицы выше 7,2%.

Воздействие социальных программ на повседневную жизнь американцев весьма велико. В 2011 году страхование по безработице позволило 2,3 млн человек находиться выше уровня бедности. Аналогичный эффект имело для 21,4 млн американцев социальное страхование (пенсии, пособия по инвалидности и т.д.).

Налоговый кредит по заработанному доходу (Earned Income Tax Credit) и программа дополнительной помощи в питании (Supplemental Nutrition Assistance Program) позволили соответственно 5,7 и 3,9 млн человек обеспечивать уровень потребления выше официального порога бедности.

Важно отметить, что борьба с дефицитом федерального бюджета не должна отражаться на усилиях по снижению уровня бедности. Ра-

---

<sup>346</sup> *Greenstein R.* Statement of Robert Greenstein, president, on census' 2011 poverty, income, and health insurance data. Washington, D.C.: Center on budget and policy priorities press, 2012.

нее принимавшиеся меры по сокращению дефицита в 1990, 1993, 1997 гг. одновременно уменьшали и количество бедных из-за предусмотренных ассигнований на налоговый кредит по заработанному доходу, продовольственные талоны и программу медицинского страхования детей.

По данным Бюро переписи населения США (БПН), в 2011 году количество американцев без полисов медицинского страхования снизилось впервые с 2008 года. Данный факт был вызван началом реализации реформы здравоохранения Барака Обамы, инициированной принятием закона 2010 года «О защите пациентов и доступном медицинском обслуживании». Основная причина столь быстрого роста числа застрахованных в том, что закон 2010 года позволяет людям до 26 лет получать медицинскую помощь, оплаченную полисами добровольного медицинского страхования (ДМС) своих родителей. 40% (539 тыс. в абсолютных числах) снижения числа незастрахованных людей пришлось на когорту 19–25-летних. В результате впервые за 10 лет доля лиц с полисами ДМС осталась неизменной – вместо наметившегося ранее сокращения.

Увеличение числа застрахованных в основном вызвано тем, что все больше и больше людей получают доступ к здравоохранению через Medicare, Medicaid и Программу детского медицинского страхования (ПДМС) (Children's Health Insurance Program), свидетельствуют данные Бюро переписи населения. По подсчетам Бюджетного управления Конгресса США, к 2022 году более 30 млн американцев, ранее не имевших доступа к медицинскому обслуживанию, получают его благодаря закону 2010 года. По оценке БПН, в 2011 году число незастрахованных американцев сократилось на 1,3 млн человек – до 48,6 млн; в 2010–2011 гг. доля жителей США без страховки снизилась с 16,3 до 15,7%; за тот же период 2,3 млн малоимущих американцев стали получать медицинские услуги благодаря Medicaid и ПДМС; за ранее указанный промежуток времени доля незастрахованных афроамериканцев снизилась с 20,8 до 19,5%, аналогичные процессы имели место и среди белых и американцев азиатского происхождения, за исключением испаноязычных, среди которых ситуация с доступом к медицинским услугам не улучшилась.

Снижение в 2011 году доли незастрахованных американцев на 0,6% представляет собой крупнейшее изменение подобного рода с 1999 года, когда многие штаты создали или расширили программу медицинского страхования для детей. Успехи 2011 года частично покры-

ли снижение числа застрахованных в предыдущие годы, когда с 2007 по 2010 год доля лиц без полиса медицинского страхования выросла с 14,7 до 16,3%, что привело к увеличению их числа с 44,1 до 50 млн.

Одной из основных причин роста числа застрахованных людей является положение реформы здравоохранения, позволяющее лицам, не достигшим 26 лет получать медицинскую помощь за счет полисов своих родителей. Ранее лица, которым исполнилось 19 лет, лишались возможности оплачивать свои медицинские расходы с помощью страхового полиса своих родителей. Это нововведение вступило в силу в сентябре 2010 года. Детальный анализ показывает, что в 2011 году, в то время как доля застрахованных молодых людей увеличилась на 1,6%, доля лиц с медицинской страховкой в возрасте от 25 до 64 лет, напротив, сократилась на 0,4%. При этом увеличение числа застрахованных на частном рынке медицинских услуг осталось неизменным (на уровне 63,9%) впервые за последние 10 лет. Эти данные подтверждают позитивный эффект рассматриваемого нововведения, без него 6,6 млн лиц в возрасте от 19 до 25 лет потеряли бы доступ к медицинскому обеспечению. Подсчеты Национального бюро экономического анализа показали, что шансы молодых людей получить доступ к медицинскому обслуживанию после введения ранее указанного положения реформы здравоохранения повысились на 30%.

Как указывалось ранее, государственное медицинское страхование через Medicare, Medicaid и ПДМС служило важным фактором увеличения числа лиц, получивших доступ к современному здравоохранению. Одна из причин – старение населения. В 2010–2011 гг. более 2 млн американцев вышли на пенсию, достигнув необходимых для этого 65 лет. В 2010 году из когорты 64-летних 12,5% были не застрахованы. В 2011 году лишь 1,7% 65-летних американцев были не охвачены Medicare, что, вероятно, вызвано неспособностью правильно оформить необходимую документацию. В 2011 году число лиц, получивших возможность оплачивать медицинские услуги с помощью Medicaid и ПДМС, увеличилось на 2 млн, в 2010–2011 гг. доля детей, не охваченных медицинским страхованием, осталась стабильной – на уровне 9,4%.

Вместе с тем следует признать, что определенные категории американцев все еще находятся вне сферы медицинского страхования. Когорта 25–34-летних наиболее уязвима в этом отношении, в 2011 году 28% американцев этой возрастной группы не имели полиса

медицинского страхования. В том же году в аналогичной ситуации находились 30,1% испаноязычных американцев, 19,5% афроамериканцев, 16,8% граждан США азиатского происхождения, 14,9% белых. Имеются и географические измерения параметров застрахованности. Так, 18,3% жителей юга США и 18% резидентов западных штатов не были охвачены медицинским страхованием, тогда как жители северо-восточных штатов, не имевших полисов медицинского страхования, составляли 11%, а среднего запада – 12,7%. В 2011 году 26,7% безработных американцев и 27,7% работающих по совместительству на неполный рабочий день были вынуждены обходиться без медицинского обеспечения из-за отсутствия соответствующих полисов. И даже среди работающих американцев 15,3% не имели страховки, так как работодатель не включал ее в социальный пакет, а заработная плата была столь низка, что не позволяла купить полис ДМС. Среди жителей США с доходом ниже 25 тыс. долл. в год доля незастрахованных составляла 25,4%, а с доходом в 75 тыс. долл. доля не охваченных медицинским страхованием была на уровне 7,8%.

Самым прогрессивным штатом в США в отношении состояния здравоохранения и доступа к нему широких слоев населения является Массачусетс. В 2011 году доля незастрахованных лиц там составляла 4,5%, а среди работающих резидентов штата – 5,7%, по сравнению с 21,5% по США в целом. В 2006 году в этом штате была принята комплексная реформа здравоохранения, была расширена программа Medicaid, малообеспеченные люди, не подпадающие под программу для людей с реально низкими доходами, получили субсидии для покупки полисов ДМС. Для создания рационального пула застрахованных, в котором все платят страховые взносы и здоровые и больные, было введено требование обязательного приобретения полиса медицинского страхования, несоблюдение которого влечет за собой взывание штрафа.

Важнейшим шагом к снижению числа незастрахованных американцев является расширение программы Medicaid. Одной из проблем с этой программой был низкий порог бедности, нужно было быть очень бедным человеком, чтобы иметь возможность воспользоваться благами Medicaid. Любая, даже самая низкооплачиваемая работа на неполный рабочий день, не предполагающая никакого социального пакета, уже поднимала индивида выше порога, установленного для Medicaid. Для решения этой проблемы штаты получили возможность расширить круг застрахованных за счет лиц, чей доход составляет

ниже 133% уровня бедности<sup>347</sup>. В течение трех лет федеральное правительство будет финансировать 100% расходов штатов на расширение Medicaid, и 90% впоследствии. Особое значение увеличение контингента Medicaid будет представлять для Техаса, где в 2011 году доля незастрахованных лиц непенсионного возраста составляла 24,2%, Луизианы (20,3%) и Флориды (20,2%).

Если все штаты примут решение расширить Medicaid за счет страхования новых людей, то к 2022 году 17 млн малообеспеченных американцев смогут впервые воспользоваться медицинскими услугами<sup>348</sup>.

Увеличение числа американцев с полисами медицинского страхования в 2011 году вызвано преимущественно положением закона 2010 года «О защите пациентов и доступном медицинском обслуживании», позволяющим молодым людям до 26 лет оставаться в числе бенефициаров полисов своих родителей. По оценке Бюджетного управления Конгресса, к 2022 году 30 млн американцев смогут получить доступ к медицинскому обслуживанию как через программу Medicaid, так и через систему специальных государственных субсидий для покупки полисов медицинского страхования у частных компаний.

Рассмотрим теперь ситуацию с охватом американцев медицинским страхованием в разных штатах. В 20 из них положение дел улучшилось, и лишь в одном доля резидентов штата без полиса медицинского страхования упала. По данным БПН, в 18 штатах количество людей без страховки сократилось, в 34 штатах доля лиц в возрасте 18–24 лет с частным полисом медицинского страхования увеличилась, в таком же числе штатов возросла численность пациентов больниц, оплачивающих уход с помощью Medicaid. В остальных штатах увеличение числа застрахованных за счет Medicaid и молодых людей до 26 лет лишь замещало снижение числа людей с корпоративными медицинскими страховками. В 2011 году Миссури был единственным штатом США, в котором доля лиц без полиса медицинского страхования увеличилась.

---

<sup>347</sup> На 2013 год для одного американца установлен федеральный уровень бедности в 11 тыс. долл. в год. – С.К.

<sup>348</sup> Некоторые консервативные штаты, например Вирджиния, намерены проигнорировать возможность застраховать значительное количество малообеспеченных жителей своих регионов, пользуясь правом, предоставленным в 2012 году решением Верховного суда США. – С.К.

В 2010–2011 гг. наибольшего успеха в снижении доли лиц без медицинской страховки достигли следующие штаты: Айдахо – с 17,7 до 16,5%, Канзас – с 13,9 до 12,6%, Орегон – с 17,1 до 15,7%, Род-Айленд – с 12,2 до 10,8% и Вермонт – с 8 до 6,6%.

За тот же период доля детей до 18 лет без полиса медицинского страхования в наибольшей степени снизилась в Арканзасе – с 6,6 до 5,6%, Калифорнии – с 9 до 8%, Канзасе – с 8,2 до 6,4%, Айдахо – с 10,5 до 9,1%, Неваде – с 17,4 до 16,2%, Нью-Хэмпшире – с 4,8 до 3,7%, Нью-Мексико – с 10,2 до 9,2%, Орегоне – с 8,8 до 7,3%, Род-Айленде – с 5,3 до 4%, Южной Каролине – с 9,4 до 8,4%, Южной Дакоте – с 8,3 до 6% и Техасе – с 14,5 до 13,2%. В Вашингтоне, федеральный округ Колумбия, наоборот, доля детей без доступа к медицинскому обслуживанию выросла с 2,3 до 3,9%, равно как и в штате Мэн, – с 4 до 5,2%.

В абсолютных числах данные выглядят следующим образом. В 2010–2011 гг. число незастрахованных американцев сократилось на 832 тыс. Чемпионами по абсолютным показателям сокращения лиц без доступа к медицинскому обслуживанию стали: Калифорния – 99 тыс., Иллинойс – 86 тыс., Мичиган – 57 тыс., Нью-Йорк – 82 тыс. и Техас – 85 тыс. В США число детей без медицинской страховки сократилось на 390 тыс. человек. На ниве борьбы с незастрахованностью детей в абсолютных числах лидируют Калифорния – 87 тыс. и Техас – 79 тыс.

В 2010–2011 гг. наиболее эффективно положение закона о реформе здравоохранения, позволяющее молодым людям до 26 лет пользоваться страховым полисом родителей, работало в Индиане, где доля 18–24-летних с полисами медицинского страхования возросла с 60,9 до 66,1%, Айове – с 68,1 до 75,1%, Канзасе – с 67,1 до 72,5%, Кентукки – с 55,7 до 61,4%, Мэриленде – с 65,3 до 71,8%, Мичигане – с 57,5 до 62,8%, Миссисипи – с 48,8 до 54,2%, Небраске – с 68,3 до 73,6%, Неваде – с 51 до 56%, Нью-Хэмпшире – с 71,5 до 77,7%, Южной Каролине – с 54,7 до 60% и Вайоминге – с 63,1 до 68,9%.

В 2010–2011 гг. доля 25–64-летних с корпоративными полисами медицинского страхования в наибольшей степени увеличилась в Род-Айленде с 73,4 до 74,9% и Вермонте – с 71 до 72,5%.

Американская система здравоохранения все еще сильно нуждается в реформировании. Система оплаты медицинских услуг базируется на количественных, а не качественных показателях. В одних случаях тратятся огромные средства на административные расходы, а в других – недостаточно денег на элементарный контроль, который мог

бы снизить затраты и улучшить качество предоставляемых услуг. Medicare является частью системы здравоохранения и поэтому не лишена недостатков. Однако их в Medicare не больше, чем в системе в целом. Закон 2010 года «О защите пациентов и доступном медицинском обслуживании» представляет собой первый шаг в реформировании американского здравоохранения. Этот правовой акт далек от совершенства, и в ходе его реализации станет ясно, какие дополнительные меры следует предпринять. Пока еще рано говорить о том, что нужно вводить ваучерную систему оплаты медицинских услуг вместо ныне действующей Medicare.

В завершение отметим, что многие пациенты, купившие полисы в рамках регулируемых государством рынков медицинского страхования, учрежденных законом 2010 года «О защите пациентов и доступном здравоохранении», столкнулись с проблемами в получении медицинских услуг. По данным The New York Times, врачи нередко заявляют: «Мы не принимаем страховки от Обамы»<sup>349</sup>.

С одной стороны, реформу можно считать успешной, поскольку количество американцев без страховки сократилось примерно наполовину (20 млн человек). Был создан целый класс программ страхования для самозанятых граждан. Однако по набору охватываемых медицинских услуг эти полисы существенно хуже, чем в программах корпоративного медицинского страхования. Например, ограничиваются возможности получения медицинской помощи вне пределов своего штата: предполагаются бóльшие, чем у других полисов, «расходы из кармана»; количество больниц и врачей, принимающих эти полисы, также существенно меньше.

Многие из этих проблем, конечно, можно списать на то, что вся система функционирует всего несколько лет. Закона 2010 года, о котором речь шла выше, лишь устанавливает самые общие правила относительно содержания полисов, тогда как частные страховые компании имеют возможность самостоятельно определять, какие услуги они будут оплачивать, а какие нет. Кроме того, многие штаты имеют свои собственные правила регулирования рынков медицинского страхования.

Д. Полски, директор Центра экономики здравоохранения имени Леонарда Дэвиса в Университете Пенсильвании, заявлял The New York Times, что «мы слышим массу жалоб от пациентов о невозмож-

---

<sup>349</sup> The New York Times. 15.06.2016.



ности получить медицинскую помощь, однако масштабы проблемы неизвестны, поскольку нет статистических данных»<sup>350</sup>.

Законом 2010 года учреждены четыре вида страховок по доле расходов покрываемых страховой компанией: в «бронзовых» полисах речь идет о 60%, «серебряных» – 70%, «золотых» – 80%, и, наконец, «платиновых» – 90%. При этом в рамках каждой категории условия существенно различаются по множеству параметров от штата к штату и от одной страховой компании к другой. Целевой аудиторией реформы были люди, недостаточно бедные для Medicaid, но которые не могут самостоятельно позволить себе медицинский полис. В целом корпоративные страховки существенно лучше тех, что продаются в рамках регулируемых государством рынков медицинского страхования. Так, размер «расходов из кармана» на медикаменты у пациентов с «серебряными» полисами в среднем в два раза выше, чем у людей с полисами от работодателей. Здесь важно пояснить, что в отличие от России, в США сильно развита лекарственная компонента медицинских полисов. И если у нас люди в основном покупают лекарства за свой счет в аптеках, то в США бóльшую часть покрывает страховка. По оценкам Д. Полски, упоминавшегося выше, 41% «серебряных» полисов предлагали все-таки весьма узкую сеть врачей и больниц, а именно: в среднем лишь 25% врачей в каждой конкретной территории входили в сеть среднестатистического «серебряного» полиса. По данным консалтинговой фирмы Avalere Health, что полисы, продаваемые в рамках регулируемых государством рынков медицинского страхования, в среднем предлагают своим пациентам на 42% меньше онкологов и кардиологов, чем корпоративные планы.

Также, по данным С. Хейдера (Университет Висконсина), который изучил субсидируемые государством медицинские страховки, продаваемые в Калифорнии, полисы «от Обамы» включали в свою сеть на 34% меньше больниц, чем корпоративные программы. Там, например, не оказалось госпиталя Седарс Синай, который располагает крупнейшей в США программой по пересадке сердца.

Важно понимать, что многие из этих проблем можно было бы предусмотреть. Очевидно, что страховые компании, создавая полисы, которые они планировали продавать в рамках регулируемых государством рынков медицинского страхования, естественным образом исключали из сетей элитные дорогие больницы, у которых они не могли бы получать скидки. Например, жители Нью-Йорка, которые

---

<sup>350</sup> The New York Times. 15.06.2016.

купили страховки при помощи государственных субсидий, не могут воспользоваться услугами Онкологического центра имени Слоана Кеттеринга, в отличие от тех, кому доступны корпоративные программы медицинского страхования.

Другая проблема – получение медицинских услуг за пределами своего штата. Для пользователей страховок от работодателя это не проблема, но для тех, кто купил полис в рамках регулируемых государством рынков медицинского страхования, это невозможно, за исключением экстренной медицинской помощи. Например, согласно реформе, родители могли включать в семейные полисы детей до 26 лет, однако если молодой человек живет за пределами штата, где расположен родительский дом, де-факто он не может найти врача, который бы оказал ему медицинские услуги по такому полису.

С другой стороны, ежемесячные платежи по страховкам с более узкой сетью больниц существенно ниже. И, наоборот, по данным консалтинговой фирмы McKensey & Company, ежемесячные платежи у планов с широкой сетью больниц в среднем на 22% выше, чем у страховок с узкой сетью.

Проблема заключается в том, что при покупке полиса потенциальный клиент не имеет доступа к списку врачей и больниц, которые им охвачены. Все выясняется непосредственно в кабинете врача. Так, по данным The New York Times, в 2013 году пациентка Э. Пуртел из Южной Каролины купила «золотую» страховку от Coventry Healthcare. После увеличения ежемесячных платежей до 1 тыс. долл. она решила поменять страховую компанию и приобрела «серебряный» полис у Blue Crosss, по которому должна была платить 500 долл. в месяц. Однако при попытке посетить своего терапевта, к которому она ходила много лет, выяснилось, что он не входит в сеть данного конкретного полиса. Для решения этой проблемы в 2016 году Министерство здравоохранения и социальных услуг США выпустило распоряжение, по которому все планы предоставления медицинских услуг в рамках федерального рынка медицинского страхования, распространяющегося на 38 штатов (остальные штаты имеют свои собственные региональные рынки) должны иметь полные списки врачей и больниц, которые принимают данные полисы.

Неожиданная победа Д. Трампа на президентских выборах 8 ноября 2016 г. поставила под угрозу главное достижение администрации Б. Обамы, поскольку Трамп неоднократно выступал за отмену реформы. Вместе с тем после встречи в Белом доме Д. Трамп изменил

свою позицию, заявив, что рассмотрит возможность сохранить часть положений реформы, таких как запрет страховым компаниям отказывать клиентам в покупке страховки при наличии хронических заболеваний, возможность для родителей оставлять в рамках семейных полисов своих детей до 26 лет. Впрочем, эти положения невозможно оплатить без универсального «мандата» на страховку, предписывающего всем американцам иметь полис медицинского страхования под угрозой штрафа. Ведь без такого мандата страховаться будут только люди с ослабленным здоровьем, что увеличит размер ежемесячных платежей. Как Д. Трамп выйдет из данной ситуации, покажет ближайшее будущее.

### **3.3.6. Финансовый сектор**

21 июля 2010 г. Барак Обама подписал закон Додда–Фрэнка о защите потребителей и реформе Уолл-стрит (The Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act). Закон отражает финансовые приоритеты 111-го созыва Конгресса США и администрации Барака Обамы. Он был принят после рецессии конца 2000-х годов и представляет собой крупнейшую реформу финансового сектора США со времен Великой депрессии. Критики нового закона отмечают, что с одной стороны он не сможет предотвратить очередные экономические кризисы, а с другой – помешает банкам и другим финансовым учреждениям осуществлять кредитование населения.

В добавку к новым регуляторным механизмам в отношении капитальных инвестиций банков и страховых компаний, закон Додда–Фрэнка о защите потребителей и реформе Уолл-стрит вводит нормы деятельности для хедж-фондов и фондов частных акций (private equity funds), изменяет определение аккредитованного инвестора, вводит для всех акционерных обществ требование отчитываться о соотношении заработной платы руководителя и остальных сотрудников. Также делается попытка облегчить и урегулировать доступ к кредитным ресурсам для всех категорий потребителей финансовых услуг. Более того, вводится система стимулов для развития банковских услуг среди людей с ограниченными доходами.

Спустя два года после принятия закона о финансовой реформе в США страсти по его поводу не только не утихли, но все больше разгораются. И это неудивительно, ведь он вводит несколько сотен новых детальных правил для бизнеса и создает новые регулирующие структуры для контроля их исполнения. Многие корпорации, ранее не во-

влеченные в баталии по поводу закона Додда–Фрэнка, сейчас вынуждены нанимать консультантов, чтобы разобраться в положениях нового закона.

Закон Додда–Фрэнка о защите потребителей и реформе Уолл-стрит состоит из 16 разделов. Он нацелен на изменение регуляторной структуры финансовой системы США, создавая одни ведомства и ликвидируя или объединяя другие. Предпринимается попытка структурировать систему управления американскими финансами, усилить надзор за теми институтами, которые воспринимаются как системная угроза, вносятся поправки в закон о Федеральной резервной системе США в надежде увеличить степень прозрачности. Закон нацелен на защиту экономики, американских потребителей, инвесторов, бизнесменов. Предполагается, что в будущем не потребуется выделять помощь финансовым учреждениям за счет налогоплательщиков. Кроме того, ликвидируется часть пробелов в законодательстве, приведших к финансовому кризису 2008 года. Отныне многие ведомства обязаны регулярно отчитываться перед Конгрессом США по предмету своей деятельности. Среди новых государственных структур следует отметить Совет по надзору за финансовой стабильностью (СНФС), Офис финансовых исследований (ОФИ), Бюро финансовой защиты потребителей (БФЗП). Среди ведомств, подвергшихся реформированию, – Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД), Федеральная комиссия по ценным бумагам и биржам (ФКЦББ), Федеральная резервная система (ФРС), Корпорация по защите инвесторов в ценные бумаги (КЗИЦБ). Такое ведомство, как Офис надзора за развитием, было ликвидировано.

В результате, например, все финансовые консультанты обязаны регистрироваться в ФРС, тогда как ранее те из них, кто имел менее 15 клиентов в год, были освобождены от этой обязанности. Кроме того, многие небанковские финансовые учреждения также теперь должны направлять отчетность о своей деятельности в ФРС.

В первом разделе закона Додда–Фрэнка государство наделяется полномочиями отслеживать системные риски финансовой системы и издавать новые нормативно-правовые акты. ФРС наделяется новыми полномочиями для надзора за банковскими холдингами. Создаются два новых ведомства – Совет по надзору за финансовой стабильностью и Офис финансовых исследований. Первое возглавляет министр финансов, а главу второго назначает лично президент США по согласованию с сенатом. СНФС должен собираться на свои заседания не реже раза в квартал для выявления долгосрочных угроз

финансовой стабильности, продвижения рыночной дисциплины и определения текущих проблем функционирования финансовой системы США. Функциями этого совета также является отслеживание регуляторных предложений и новаций как в США, так и за их пределами, и консультирование Конгресса США по этой проблематике. СНФС и ОФИ наделены полномочиями ускорять обмен информацией между всеми ведомствами, регулирующими финансовый сектор США. Более того, СНФС, на который возлагаются основные полномочия, без дополнительного согласования с Конгрессом может брать под контроль проблемные финансовые учреждения, подобные обанкротившемуся в 2008 году инвестиционному банку Lehman Brothers. Решение о помещении того или иного финансового заведения под контроль ФРС должно приниматься не менее чем двумя третями голосов постоянных членов СНФС. Реструктуризация таких структур будет проводиться за счет средств специального фонда, взносы в который в обязательном порядке делают все финансовые учреждения с капиталом более 50 млрд долл.<sup>351</sup> Более того, эти компании обязаны по первому требованию СНФС предоставить информацию о своем финансовом состоянии, мерах по мониторингу и контролю за рисками, транзакциях с учреждениями, регулируемым в качестве банковских заведений, о степени, в которой финансовая деятельность данной компании может представлять угрозу стабильности экономики США. В то же время делается попытка поставить этот совет под надзор, а именно, генеральный контролер США имеет право проводить инспекции СНФС и его отдельных членов.

Реализовывать эти решения будет СНФС как высший регуляторный финансовый орган, состоящий из десяти членов с правом голоса: министр финансов США, который возглавляет совет, контролер денежного обращения, председатель ФРС, директор ФКЦББ, директор нового ведомства – БФЗП, председатель ФКСД, председатель Комиссии по торговле товарными фьючерсами (КТТФ), директор Федерального агентства финансирования жилищного строительства (ФАФЖС), председатель Национального административного совета кредитных союзов (НАСКС), независимый член с опытом в сфере страхования, назначенный президентом США с согласия Сената на шесть лет. Имеются и пять членов СНФС без права голоса: директор ОФИ, который также является исполнительным директором СНФС;

---

<sup>351</sup> The Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. URL: [www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf](http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf) (дата обращения: 15.11.2016).

директор Федерального офиса по страхованию (ФОС), подразделение Министерства финансов США, учрежденное законом Додда–Фрэнка; комиссар по страхованию от штатов, назначаемый в ходе специального процесса группой комиссаров по страхованию от 50 штатов на два года; контролер по банкам от штатов, назначаемый контролерами по банкам от штатов на два года; контролер по ценным бумагам от штатов, выбираемый из пула контролеров по ценным бумагам от 50 штатов.

Ресурсы СНФС практически не ограничены. Согласно положениям финансовой реформы, любой государственный служащий США может привлекаться к работе этого совета без дополнительной оплаты, но с сохранением жалования по основному месту занятости.

Офис финансовых исследований является подразделением Министерства финансов США, учрежденным законом Додда–Фрэнка. Его основная функция – в административной, технической, бюджетной поддержке СНФС. Директор этого офиса назначается на шесть лет, он имеет право составлять бюджет своего подразделения и назначать заработную плату своим сотрудникам в индивидуальном порядке, без учета системы оплаты труда федеральных служащих США, описанной в 51–53 главах пятого раздела Свода законов США. Директор ОФИ обладает правом «судебной повестки», для того чтобы иметь право затребовать у финансового заведения необходимую информацию. Директор ОФИ отчитывается о своей работе перед сенатским комитетом по банкам, жилищному строительству и городским делам и комитетом Палаты представителей по финансовым услугам. Данный отчет представляется ежегодно, на основе работы центра данных и центра исследований и анализа. Более того, законом Додда–Фрэнка специально оговаривается, что ни одно должностное лицо в США не имеет права требовать данный доклад для предварительного просмотра и одобрения. Таким образом, делается попытка обеспечить независимость данного подразделения Министерства финансов и гарантировать объективность информации, предоставляемой Конгрессу США.

Ресурсы ОФИ также не ограничены, как и в СНФС. Иными словами, директор ОФИ может задействовать любого федерального служащего США без дополнительных затрат, его труд будет оплачиваться предыдущим работодателем. Предполагается учреждение Фонда финансовых исследований, из которого в дальнейшем будет финансироваться деятельность ОФИ. Ожидается, что через два года с момента основания

ОФИ выйдет на самоокупаемость. ОФИ также наделяется правом вырабатывать методики сбора и представления финансовой отчетности для государственных ведомств, которым они обязаны следовать.

ОФИ функционирует при поддержке центра данных, который собирает, уточняет, публикует информацию необходимую для работы СНФС. Источниками информации являются частный финансовый сектор, общественность и прочие учреждения, подлежащие регулированию штатными и федеральными органами власти. Вторым вспомогательным подразделением ОФИ является центр анализа и исследований, который разрабатывает методику оценки угроз финансовой стабильности США, мониторит и докладывает Конгрессу США и СНФС о системных экономических рисках, проводит, координирует, финансирует исследования регуляторной системы США, проводит стресстесты учреждений, подведомственных американским надзорным органам, расследует проблемы функционирования финансовых рынков США, проводит исследования воздействия тех или иных мер государственной политики на уровень риска для финансовой системы, продвигает лучшие практики управления рисками.

Второй раздел закона Додда–Фрэнка регламентирует порядок ликвидации финансовых учреждений. Общими полномочиями в этой сфере наделены ФРС и Федеральная корпорация страхования депозитов. Брокерскую фирму имеют право ликвидировать ФРС и ФКЦББ, страховую – Федеральный офис по страхованию, новое подразделение Министерства финансов, учрежденное законом Додда–Фрэнка, и ФРС.

При прочих равных условиях ФКСД является основным ликвидатором всех финансовых учреждений, не подлежащих регулированию Корпорацией по защите инвесторов в ценные бумаги. При решении вопроса о ликвидации той или иной фирмы ФКСД должна руководствоваться следующими принципами: ликвидация компании должна способствовать финансовой стабильности США, владельцы акций ликвидируемой фирмы получают компенсации после выплаты данной компаний всех своих долгов и обязательств, кредиторы получают компенсации в установленном законом порядке, руководство и члены совета директоров ликвидируемой компании должны быть уволены, если это не было сделано ранее, акции ликвидируемой фирмы не должны выкупаться ФКСД.

Закон Додда–Фрэнка санкционирует создание специального Фонда упорядоченной ликвидации под управлением ФКСД. При этом

Фонд страхования депозитов ФКСД сохраняется в неизменном виде. Фонд упорядоченной ликвидации пополняется за счет сборов оценки рисков (risk-based assessment fee), собираемых с финансовых учреждений, обладающих активами на сумму не менее 50 млрд долл. Периодически ФКСД проводит оценку всех финансовых фирм, для того чтобы определить необходимость уплаты сборов. Параметры этой оценки определяются СНФС и включают: экономические условия в стране, чем является данная конкретная фирма (застрахованным заведением и членом ФКСД, членом КЗИЦБ, застрахованным кредитным союзом, страховой компанией); степень сбалансированности активов и пассивов; долю фирмы на рынке; риски ликвидации, связанные с ухудшением экономической ситуации; наличие задолженности перед другими финансовыми учреждениями; структуру, стабильность и разнообразие доходов компании; ее роль как кредитора домашних хозяйств, предприятий, местных и региональных органов власти и в целом как источника ликвидности на финансовом рынке; эффективность системы владения и управления компанией.

При ликвидации компании, согласно положениям этого раздела закона Додда–Фрэнка, государство несет ответственность не более чем за 10% общих консолидированных активов или 90% реальной стоимости (Fair Value) общих консолидированных активов. При нехватке имеющихся активов ФКСД имеет право продавать и покупать ценные бумаги в целях привлечения средств, необходимых для упорядоченной ликвидации той или иной фирмы. Все расходы по ликвидации фирм должны покрываться за счет продажи активов и сборов в Фонд упорядоченной ликвидации. Использование средств налогоплательщиков не допускается.

Решение о ликвидации той или иной компании по второму разделу закона Додда–Фрэнка принимает министр финансов после консультаций с президентом США. Главное контрольно-финансовое управление Конгресса США (ГКФУ) проводит проверку этого решения и направляет отчет в Конгресс. Решение о ликвидации вступает в силу после утверждения секцией управления упорядоченной ликвидацией (Orderly Liquidation Authority Panel), которая учреждается в суде по банкротствам США по округу Делавэр. Данная секция состоит из трех судей этого округа, назначаемых председателем суда. Если судьи утверждают решение о ликвидации, принятое министром финансов,



то оно вступает в законную силу. Если нет, министр финансов имеет право скорректировать свое решение или обжаловать вердикт этой секции в апелляционном суде США по третьему округу и далее – в Верховном суде США.

Третий раздел закона Додда–Фрэка посвящен перераспределению полномочий между различными ведомствами, регулирующими финансовую систему США. Сумма депозита, застрахованного в ФКСД и Национальном фонде страхования кредитных союзов (НФСКС), увеличивается с 100 тыс. до 250 тыс. долл. Кроме того, каждое финансовое ведомство США должно учредить отдел меньшинств и женщин, который бы обеспечивал равные права расовых, религиозных, сексуальных меньшинств, а также женщин на рабочем месте.

Четвертый раздел закона о финансовой реформе США посвящен регулированию хедж-фондов. Кроме того, увеличивается объем отчетности, направляемой инвестиционными советниками в федеральные ведомства, однако делаются исключения для советников фондов венчурного капитала, семейных фондов и советников, управляющих активами менее 150 млн долл. Изменяется и определение аккредитованного инвестора, под которым отныне понимается лицо с активами более 1 млн долл. за четыре года, из данной суммы исключается стоимость жилья. ФКЦББ имеет право увеличивать эту сумму в соответствии с инфляцией.

Данный раздел закона Додда–Фрэнка санкционирует следующие исследования: ГКФУ должно каждые три года утверждать пороговое значение для вычисления того, является ли то или иное лицо аккредитованным инвестором или нет; ГКФУ должно определить необходимость учреждения саморегулирующихся организаций для конкретного типа финансовых учреждений; ФКЦББ обязано провести исследование феномена «коротких продаж».

Пятый раздел закона о финансовой реформе представляет собой свод правил в отношении страхования. Он учреждает в рамках Министерства финансов США Федеральный офис по страхованию, цели которого: мониторинг всех аспектов страховой индустрии, за исключением медицинского страхования, отдельных видов долгосрочного страхования и страхования сельскохозяйственных культур для выявления пробелов в регуляторном режиме, которые могут привести к финансовому кризису; мониторинг степени доступности страховых услуг для меньшинств и людей с низкими доходами, за исключением медицинского страхования; выработка рекомендаций для СНФС в отношении

тех страховых компаний, которые могут угрожать финансовой стабильности; помощь страховым надзорным ведомствам штатов в работе с федеральными органами власти; администрирование программы страхования от терроризма; координация по вопросам международного страхования. Директор этого офиса назначается министром финансов США. Данный офис имеет право затребовать необходимую информацию у любой страховой компании. Регуляторные меры штатов в отношении страховых компаний должны быть заменены положениями закона Додда–Фрэнка в той степени, в которой они предъявляют более жесткие требования к зарубежным страховым корпорациям, при условии, что США имеет соответствующий договор с иностранным государством о сотрудничестве в сфере страхования.

Шестой раздел реформы финансовой системы США посвящен регулированию банковской системы. Одной из основных новаций является введение так называемого Правила Волкера, названного в честь бывшего председателя ФРС Пола Волкера. Цель этой нормы – снизить размеры спекулятивного капитала на балансе финансовых компаний. Согласно закону, банки теперь могут вкладывать в свои хедж-фонды не более 3% капитала. Правило Волкера впервые было вынесено на общенациональное обсуждение президентом США Бараком Обамой 21 января 2010 г. В тексте закона оно оказалось благодаря сенаторам демократам Джеффу Меркли от штата Орегон и Карлу Левину от Мичигана. Правило Волкера вступило в законную силу 21 июля 2012 г.

Кроме того, любые контакты банков с хедж-фондами теперь подлежат раскрытию для исключения возможного конфликта интересов. В свое время большой шум наделала история с Goldman Sachs, который возглавлял Генри Полсон до занятия должности министра финансов США. Этот инвестиционный банк рекомендовал своим клиентам покупку пресловутых субстандартных ипотечных кредитов (subprime mortgages), в то время как сам активно избавлялся от них, в том числе и через свои хедж-фонды.

Седьмой раздел закона Додда–Фрэнка нацелен на регулирование внебиржевого рынка ценных бумаг. Два вида ценных бумаг находятся в центре внимания: своп на дефолт по кредиту<sup>352</sup> и кредитный де-

---

<sup>352</sup> *Своп на дефолт по кредиту* – соглашение, по которому кредитор обязуется периодически уплачивать определенную сумму другому лицу, а данное лицо обязуется выкупить у кредитора кредитное обязательство третьего лица, в случае если третье лицо (заемщик) не погасит данное кредитное обязательство в срок; по сути, является страхованием кредитора от кредитного риска. – С.К.

риватив<sup>353</sup>. Общее требование к деривативам заключается в том, что расчеты по ним должны проходить через биржи или клиринговые палаты<sup>354</sup>. Деривативы регулируются Комиссией по торговле товарными фьючерсами и ФКЦББ, однако последняя имеет приоритетное право на нормотворческую деятельность в отношении деривативов, основанных на ценных бумагах. Закон Додда–Фрэнка закрывает лазейку для свопов, основанных на ценных бумагах, которые ранее не подлежали регулированию из-за соответствующего положения в законе Блайли, Лича, Грэмма. КТТФ и ФКЦББ должны проводить консультации друг с другом и с ФРС, прежде чем принимать те или иные подзаконные акты в отношении свопов.

Восьмой раздел закона Додда–Фрэнка наделяет ФРС полномочиями по выработке универсальных стандартов управления рисками, увеличению ликвидности системно важных финансовых инструментов.

Девятый раздел законодательства о реформировании финансовой системы США называется «Защита инвесторов и улучшение системы регулирования ценных бумаг». Он перекраивает структуру и полномочия ФКЦББ, внедряет новую систему регулирования рейтинговых агентств и взаимоотношений между инвесторами и брокерами. Для защиты инвесторов вводятся регламенты, за исполнением которых будет следить Управление кредитных рейтингов ФКЦББ. Эти правила регулируют деятельность рейтинговых агентств, чтобы повысить их ответственность перед инвесторами. Накануне банкротства у того же Lehman Brothers были самые высокие рейтинги кредитоспособности. Кроме того, ритейловые продавцы финансовых услуг теперь обязаны в самом подробном виде раскрывать все возможные риски и конфликты интересов. Для контроля за исполнением этого

---

<sup>353</sup> *Кредитный дериватив* – производный финансовый инструмент, предназначенный для защиты от кредитного риска по одному или нескольким кредитным контрактам (выступающим в качестве базового актива дериватива); представляет собой нестандартный и обычно не торгуемый на бирже контракт, в котором одна сторона (продавец дериватива) за определенные комиссионные соглашается выплатить сумму долга по базовым кредитным контрактам в случае неплатежеспособности заемщиков, а другая сторона (покупатель дериватива) обязуется выплачивать комиссионные (компенсацию за принятие риска); примерами таких деривативов являются кредитные ноты, свопы на суммарный доход. – С.К.

<sup>354</sup> *Клиринговая палата* – организация, осуществляющая расчеты и взаимозачеты по сделкам, заключенным на товарной или фондовой бирже, и контроль за их исполнением; может быть частью биржи или самостоятельной компанией. – С.К.

требования учреждается специальное Управление защиты инвесторов в рамках ФКЦББ.

Данный раздел также дает право ФКЦББ принять подзаконный акт, регламентирующий фидуциарную обязанность<sup>355</sup> брокера по отношению к своему клиенту. Эта комиссия обязана провести исследование практики оказания брокерских услуг и доложить Конгрессу США о результатах.

Кроме того, закон наделяет государство новыми полномочиями для ужесточения нормативов финансовой отчетности, чтобы предотвращать мошенничества и ситуации конфликта интересов со стороны финансистов.

Для улучшения системы контроля исполнения финансовых правил учреждается «программа стимулирования осведомителей». По ней лицо, сообщившее о нарушении, по которому взыскан штраф свыше 1 млн долл., получает от 10 до 30% суммы штрафа. Подобная мера была введена Службой внутренних доходов США еще в 2006 году и доказала свою эффективность.

Для контроля над рейтинговыми агентствами, которые внесли свою «лепту» в экономический кризис 2008 года, в рамках ФКЦББ создается Офис кредитных рейтингов (ОКР). Основной задачей этого подразделения является надзор за национально признанными статистическими рейтинговыми организациями (НПСРО). Они обязаны создать эффективную внутреннюю структуру, которая управляет методиками составления кредитных рейтингов. НПСРО должны ежегодно отправлять в ОКР отчеты о своей деятельности. Маркетинговые и иные обстоятельства не должны влиять на рейтинги, составляемые НПСРО. Агентства должны выработать процедуры во избежание конфликта интересов среди своих сотрудников при смене мест работы, обработки жалоб клиентов, уведомления клиентов о совершенных ошибках.

Оплата труда сотрудника рейтингового агентства, ответственного за соблюдение федеральных нормативов и регламентов, не должна зависеть от степени доходности фирмы, в которой он работает. НПСРО обязаны уведомлять ФКЦББ о подозрениях в нарушениях законодательства со стороны эмитентов ценных бумаг. Для улучшения системы корпоративного управления НПСРО они обязаны иметь в советах директоров не менее двух независимых членов.

---

<sup>355</sup> *Фидуциарная обязанность* – обязанность агента действовать честно и грамотно в интересах заказчика. – С.К.

ФКЦББ наделяется правом отменить регистрацию НПСРО целиком или в отношении отдельного вида ценных бумаг, если посчитает, что последняя не имеет достаточных ресурсов для рейтингования той или иной категории ценных бумаг. Более того, ФКЦББ отныне определяет методику и методологию выработки кредитных рейтингов. ОКР обязан ежегодно инспектировать одно из рейтинговых агентств и публиковать результаты. Закон Додда-Фрэнка предписывает НПСРО публиковать методологию, способы сбора и все промежуточные этапы составления кредитных рейтингов. ФКЦББ должна следить за рейтинговыми агентствами, с тем чтобы разные виды услуг – рейтингование, консультирование и т.п. не вступали в конфликт интересов друг с другом. Генеральный контролер США обязан провести исследование на предмет выявления альтернативных бизнес-моделей НПСРО, чтобы обеспечить объективность вырабатываемых ими рейтингов.

На Бюро финансовой защиты потребителей возлагается обязанность жестко регулировать хедж-фонды, схемы ипотечного и потребительского кредитования, рынок деривативов и других финансовых инструментов. В частности, банки, учрежденные штатами, могут покупать и продавать деривативы, только если такое право прописано в законе о создании банка, иными словами, фактически торговля деривативами для таких банков запрещена, ведь они были созданы задолго до того, как появился такой финансовый инструмент.

Внедряются новые правила корпоративного управления. В частности, акционеры американских компаний отныне обладают правом совещательного голоса в назначении размера оплаты труда и бонусов топ-менеджменту. Кроме того, руководство корпораций теперь обязано объяснять своим акционерам, почему одно и то же лицо занимает должность председателя совета директоров и генерального директора. Весьма распространенная практика в деловой среде.

Реальное влияние закона Додда-Фрэнка на финансовую систему США будет зависеть от практики его реализации. Он предписывает ФКЦББ принять 400 новых регламентов, провести 47 исследований и подготовить 74 доклада, которые могут привести к новым нормативно-правовым актам. Поэтому сейчас слово за бизнесом.

Финансовая реформа не решает ключевых проблем рынка капитала, по мнению представителей интересов большого бизнеса США: наличие регуляторов с дублирующими функциями, выборочное применение правил и нормативов. Основная претензия американского

бизнеса к закону Додда-Фрэнка – создание БФЗП, которое призвано стоять на страже интересов рядовых потребителей финансовых услуг банков и других учреждений. В официальном заявлении Торговой палаты США указывается, что «новое агентство добавляется к уже существующей, раздутой и неэффективной системе финансовых регуляторов (Федеральная резервная система, ФКЦББ и др. – С.К.), в то время как ключевые проблемы, такие как будущее Freddie Mac и Fannie Mae, остаются нерешенными»<sup>356</sup>.

Среди задач Торговой палаты США в отношении закона Додда-Фрэнка значатся: воздействие на БФЗП с целью ограничить его полномочия, недопущение «ограничения потребительского выбора», борьба с «федерализацией ценообразования на кредитные и другие финансовые услуги банков». Под этими красивыми словами скрывается нежелание банков отказываться от схем, которые многие аналитики называют не иначе как мошенническими.

Только одна «услуга» – overdraft protection fee, позволяющая делать покупки держателям дебетовых карт даже при негативном балансе, приносит банкам десятки миллиардов долларов (практика показывает, что зачастую клиент «уходит в минус» на один-два доллара, но банк взимает пресловутое overdraft protection fee в размере 35 и более долларов). Эта «услуга» стала предметом коллективного иска (class action suit) клиентов Bank of America. Теперь при заключении договора с банком клиент имеет право в специальном порядке отказаться от этой «услуги».

Большой бизнес также намерен ограничить регулирование деривативов («схлопывание» раздутого рынка которых стало одной из причин мирового экономического кризиса), зарплат менеджмента и корпоративного управления в целом.

Стратегия большого бизнеса в отношении финансовой реформы претерпела длительную эволюцию. Сначала он пытался дискредитировать саму идею изменений регуляторного режима рынка капитала, когда стало очевидным, что принятие закона в том или ином виде абсолютно неизбежно, все усилия были брошены на внесение необходимых бизнесу поправок. В частности, почил в бозе идея восстановить разделение коммерческих и инвестиционных банков, введенное во время Великой депрессии Франклином Рузвельтом и отмененное Уильямом Клинтоном с подачи министра финансов Роберта Рубина,

---

<sup>356</sup> U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics administration. URL: <http://www.esa.doc.gov/about-economic-indicators> (дата обращения: 15.11.2016).

который впоследствии получил хлебное место в совете директоров Citigroup. После принятия закона финансисты занялись попытками оспорить отдельные положения закона Додда–Фрэнка в судебном порядке и скорректировать нормативно-правовые акты, которые издает ФКЦББ, после вступления в силу основных положений финансовой реформы.

21 июля 2011 г. республиканская Палата представителей, с подачи Американской ассоциации банкиров, приняла законопроект H.R. 1315. Согласно этому биллю, СНФУ может отменить нормативно-правовой акт, принятый столь нелюбимым бизнесом БФЗП, не двумя третями голосов его членов, как определено в законе Додда–Фрэнка, а простым большинством. Это лишь одна из шпилек, которую крупный капитал пытается воткнуть в финансовую реформу администрации Обамы.

TSCF Financial Corp. пыталась оспорить соответствие Конституции одного из положений финансовой реформы – так называемую поправку Дурбина, согласно которой ФРС имеет право ограничивать плату, взимаемую банками за проведение операций с дебетовыми банковскими картами. Однако апелляционный суд отверг претензии банка. Еще один камень преткновения – статья 953(б).

С 2010 по первую половину 2011 года, по подсчетам автора на основе данных лоббистов по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», расходы на «отношения с правительством» Американской ассоциации банкиров составили более 16,2 млн долл.<sup>357</sup> Использовались лоббисты 14 консалтинговых фирм, среди них такие гиганты рынка, как Covington & Burling, LLP. Расходы «Круглого стола бизнеса» за аналогичный период – около 20 млн долл., тогда как Торговой палаты США, считающейся «главным рупором крупного капитала», – немногим более 1 млн долл.<sup>358</sup>

Попытки большого бизнеса США предотвратить принятие закона Додда–Фрэнка оказались тщетными. Судебные тяжбы также пока безрезультатны. Перспективы одобрения в демократическом Сенате различных поправок к реформе, принятых республиканской Палатой представителей, – призрачны. Единственный шанс на их вступление в законную силу – включение этих биллей в пакетное соглашение в

---

<sup>357</sup> American Bankers Association. URL: <http://www.aba.com/default.htm> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>358</sup> U.S. Chamber of Commerce. URL: <http://www.uschamber.com/> (дата обращения: 15.11.2016).

переговорах по лимиту госдолга. Воздействие на регуляторов в условиях, когда Белый дом занимает демократ, не всегда эффективно, хотя бывают и исключения.

Профильный комитет Конгресса США одобрил законопроект «Об облегчении обременительного сбора данных», позволяющий американским корпорациям не раскрывать сведения о разрыве в оплате труда высшего менеджмента и рядовых сотрудников. Большой бизнес одержал первую победу на пути принятия этого закона. Скорее всего, он будет принят республиканской Палатой представителей, но пройти через демократический Сенат сможет лишь в качестве элемента пакетного соглашения. Скажем, в ходе переговоров об увеличении лимита государственного долга, иначе США впервые за всю историю могут объявить дефолт по своим обязательствам. Лоббистская кампания в поддержку этого законопроекта проходит на фоне национальной дискуссии об увеличении имущественного неравенства в США.

Законопроект направлен на отмену статьи 953(б) закона Додда-Фрэнка о реформе американской финансовой системы, принятого в 2010 году. Эта статья предписывает Федеральной комиссии по ценным бумагам и биржам внести поправки в федеральные административные акты, согласно которым все публичные компании должны предоставлять следующие данные: среднеарифметический годовой заработок всех своих сотрудников, за исключением генерального директора; годовой доход генерального директора; соотношение первого и второго показателей.

Наступление на Комиссию по ценным бумагам идет по всем фронтам. Так, 23 июня 2011 г., на следующий день после одобрения законопроекта, комитет Палаты представителей по ассигнованиям отверг предложенное администрацией Б. Обамы увеличение бюджета ФКЦББ, которое было необходимо для найма новых сотрудников, чьей задачей стал бы контроль за ходом финансовой реформы.

Среди авторов законопроекта «Об облегчении обременительного сбора данных» член Палаты представителей от третьего округа Нью-Йорка П. Кинг, получивший, по данным американской некоммерческой организации «Центр за ответственную политику», более 12 тыс. долл. в предвыборный фонд от корпорации General Dynamics, выступающей за отмену злополучной статьи<sup>359</sup>.

---

<sup>359</sup> Center for Responsive Politics. URL: <http://www.opensecrets.org/> (дата обращения: 15.11.2016).



Примечательна и скорость, с которой рассматривается этот билль. 14 марта 2011 г. он был внесен в Палату представителей, а через два дня по нему уже провели слушания в подкомитете по финансовым рынкам и государственным предприятиям комитета Палаты представителей по финансовым услугам. 3–4 апреля 2011 г. он был рекомендован к рассмотрению на комитете, где был одобрен 22 июня 2011 г. и направлен на пленарное заседание всей Палаты.

Инициатор рассматриваемого законопроекта член Палаты представителей Нэн Хейуорт заявила, что «требуемые вычисления – тяжелое бремя для компаний, особенно тех, которые ведут бизнес по всему миру». Однако «действительная причина того, что республиканцы в Палате представителей хотят держать заработок типичного сотрудника в секрете, – неудобное положение, в котором находятся многие компании, вынужденные объявить, что их руководство получает в 400 раз больше своего среднестатистического работника», – отмечал автор ст. 953(б) сенатор-демократ от Нью-Джерси Р. Менендес.

По данным исследования, проведенного в Массачусетском технологическом институте и Федеральной резервной системе, с 1970-х годов доходы руководителей корпораций с учетом инфляции выросли в четыре раза, тогда как зарплаты 90% американцев не изменились. В 1970 году зарплата руководителя корпорации в 28 раз превышала зарплату рядового сотрудника, а к 2005 году это соотношение выросло до 158 раз. В исторической перспективе США вернулись к ситуации 1920-х годов. По данным Бюро переписи населения, в 1929 году при президенте-республиканце Герберте Гувере коэффициент Джини составлял 45.

Кампанию за отмену статьи закона о финансовой реформе еще в 2011 г. начали более 80 крупнейших акционерных корпораций США, в частности McDonald's, General Dynamics, American Airlines, IBM. Особенность стратегии большого бизнеса – использование The HR Policy Association и нежелание засвечивать работу по этому направлению в отчетах собственных корпоративных лоббистов. Эта ассоциация объединяет более 250 директоров по персоналу крупнейших американских корпораций. Для решения своих задач она пользуется услугами юридической фирмы McGuinness & Yager, которая специализируется на трудовом законодательстве. По отчетной документации лоббистов, с 2010 по первый квартал 2011 года гонорары этой фирмы составили 1,9 млн долл.<sup>360</sup> Среди объектов приложения усилий – Палата пред-

---

<sup>360</sup> The Lobbying Disclosure Act of 1995 database. URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

ставителей, Сенат и Федеральная комиссия по ценным бумагам и биржам. Интересно отметить, что Джеффри Макгиннес одновременно является руководителем и ассоциации, и юридической фирмы; иными словами, он как руководитель ассоциации нанял себя как главу консалтинговой фирмы для оказания лоббистских услуг самому себе.

В заключение следует подчеркнуть, что экономика США показывает признаки выхода из рецессии. С 2010 по 2011 год ВВП вырос на 1,7%. В январе 2012 года розничные продажи повысились на 5,8% по отношению к январю предыдущего года. В декабре 2011 года общий объем продаж увеличился на 10% по сравнению с декабрем 2010 года. Строительство жилья в январе 2012 года увеличилось на 9,9% при сопоставлении с аналогичным периодом годом ранее. Имеется оживление и на рынке жилья, его продажи в январе 2012 года поднялись на 3,5% по сравнению с январем 2011 года.

### **3.4. Иностраный лоббизм**

Лоббизм, в том числе и иностранный, как система функционального представительства групповых интересов, обладает всеми чертами института политической системы. Во-первых, он функционирует посредством устоявшихся организационных структур: вашингтонских представительств корпораций, банков, разнообразных ассоциаций, штатов, городов, графств и крупных университетов; юридических фирм и агентств по связям с общественностью, которые также занимаются лоббистской деятельностью по заказам клиентов; и, наконец, дипломатических представительств, если речь идет о зарубежном лоббизме. Во-вторых, лоббизм обеспечен соответствующими кадрами: лоббистами обычно являются бывшие обитатели политического олимпа. Главное контрольно-финансовое управление Конгресса США установило, что из 5650 федеральных должностных лиц, ушедших в отставку в 1986–1991 гг., 82 (1,5%) стали представителями интересов 43 стран. Среди них были два сенатора, один член Палаты представителей, семь сотрудников Белого дома, 33 служащих аппарата Конгресса, 39 чиновников органов исполнительной власти<sup>361</sup>.

Чтобы системно оценить иностранный лоббизм в США, рассмотрим четыре его модели. Первую модель можно назвать израильской. Ее придерживаются Украина, Грузия, Польша и др. Главные параметры таковы: низкий товарооборот и, соответственно, отсутствие базы

---

<sup>361</sup> Foreign Agent Registration: Former Federal Officials Representing Foreign Interests before the U.S. Government. GAO Report. 26.03.1992. P. 2–3.

для значимого экономического лоббизма. Основное содержание составляют политические вопросы: ядерная программа Ирана, финансовая и военная помощь и т.п. Платой за поддержку Вашингтона является одобрение внешнеполитических инициатив Белого дома. Вторую модель можно назвать китайской (при допущении, что Тайвань де-факто не является частью КНР) – гигантский товарооборот, крайне низкая политическая составляющая. США находятся в серьезной экономической зависимости от Китая, что позволяет последнему проводить весьма свободную внешнюю политику. Более того, своего рода «пятой колонной» выступает сам американский бизнес, заинтересованный в сотрудничестве с КНР. Третья – японская модель – отчетливо видна на примере Республики Кореи и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, которые при значительном товарообороте, а значит, и существенной базе для экономического лоббизма, в силу разных исторических обстоятельств, довольно зависимы от США. Тут синтезируются черты израильской и китайской моделей – поддержка внешнеполитических инициатив Вашингтона сочетается с развитыми внешнеэкономическими связями. Четвертая – французская модель, к которой можно отнести Канаду и Германию, представляет собой «снятие» негативных моментов предыдущей модели. Развитость экономических отношений сочетается с самостоятельной внешней политикой.

Приведем несколько фактов, чтобы показать, каковы интересы других иностранных лобби. Об успехах, например, европейцев, свидетельствует получение в 2005 году американско-европейским консорциумом Локхид Мартин, Augusta Vestland 6-миллиардного оборонного контракта на постройку нового вертолета. За включение в консорциум англо-итальянской фирмы выступали лично Т. Блэр и С. Берлускони на своих встречах с Дж. Бушем – мл. Допуск европейцев к оборонным подрядам Пентагона – это существенный шаг вперед.

Заметную активность на ниве иностранного лоббизма в США проявляет Индонезия. После резни 1999 года в Восточном Тиморе и последовавших за ними санкций со стороны США правительство Индонезии наняло Advantage Associates, APCO Worldwide, Alston & Bird, чтобы улучшить взаимоотношения с Белым домом, создать позитивный образ в американских СМИ, а также возобновить поставки запчастей для самолетов С-130 и стажировки своих военных в США.

В целом же исследование о лоббизме в системе предоставления американской финансовой помощи различным странам опровергло

укоренившуюся точку зрения на подкомитет по иностранным делам комитета по ассигнованиям, как на оазис, свободный от лоббизма; установлено, что наибольший объем финансовой помощи получают не самые отсталые регионы – Тропическая Африка и Южная Азия – а довольно развитые Ирландия, Израиль и Греция, обладающие весьма сплоченными и активными этническими группами в США.

Эти данные являются свидетельством того, что наиболее эффективным методом лоббизма являются личные контакты – наиболее редкий, а потому и ценный ресурс. Поскольку действительно важна не столько общая сумма затрат на лоббистскую кампанию, будь то размещение имиджевых материалов в СМИ или организация серии банкетов, сколько знакомство с конкретным политиком, с которым ведется предметная работа. В случае с европейцами сложилась уникальная ситуация: англо-итальянская фирма имела эксклюзивный доступ к главам своих государств, а те, в свою очередь, – к президенту США. Кроме того, неизменными условиями эффективного иностранного лоббизма в США являются не только тесные контакты по дипломатическим каналам с различными представителями политического истеблишмента, но и длительные дружеские отношения со СМИ, академической элитой и различными мозговыми центрами. Если же глава государства (Индонезия) не частый гость на приемах в Белом доме, то чтобы влиять на политику в Вашингтоне, остается только попытаться купить это влияние, наняв ту лоббистскую фирму, сотрудники которой входят в Белый дом. Но это удел слабых, и дивиденды от подобных инвестиций не всегда оправдывают ожидания.

### ***3.4.1. Израильское лобби***

Пожалуй, самым влиятельным иностранным лобби в США представляется еврейское лобби, которое получает не только самую большую долю внешнеполитического бюджета США, но также занимается лоббированием в сфере оборонных подрядов Пентагона и специальных проектов для израильских университетов и исследовательских центров. Поэтому интересно разобраться в причинах подобной ситуации, учитывая, что Израиль не является сколько-нибудь значимым торговым партнером США.

Речь пойдет о факторах роста влияния израильского лобби в США во второй половине XX века. Прежде всего необходимо отметить систему организаций-резидентов – Американский еврейский конгресс, Американо-Израильский комитет общественных дел (самая влия-

тельная организация), Лига по борьбе с клеветой, Американское отделение Всемирной сионистской организации. Причем одно из важнейших обстоятельств высокой эффективности этих организаций – наличие большого количества волонтеров, работающих «не за страх, а на совесть». Особенно степень эмоциональной приверженности возросла после образования государства Израиль 27 ноября 1947 г. АИКОД, как самая влиятельная организация, имеет в своем штате около 200 лоббистов, исследователей (для снабжения политиков «правильными и самыми объективными» данными) и организаторов (одним из значимых методов лоббирования является «социальный лоббизм» – предоставление политикам разного рода услуг личного характера (рестораны, сауны, туристические поездки). Глава республиканцев в Палате представителей в 2006 году Рой Блант четыре раза предпринимал «ознакомительные» поездки в Израиль за счет этой организации. Годовой бюджет структуры – 47 млн долл., в регулярной сети «непрямых» лоббистов (*grassroots members*) – около 100 тыс. человек (пять лет назад их было 50 тыс.).

Не менее (если не более) важным фактором является общественное мнение. Во-первых, после Второй мировой войны и геноцида евреев говорить о чрезмерном влиянии израильского лобби – значит обрекать себя на обвинения в антисемитизме, расизме, национал-социализме и пр. Показательна в этом отношении бурная общенациональная дискуссия по поводу доклада профессора Гарвардского университета С. Уолта и профессора Чикагского университета Дж. Мершгеймера «Израильское лобби и внешняя политика США»<sup>362</sup>, которые позволили себе дать преувеличенную оценку влияния израильского лобби в США. Напиши они подобный труд в отношении китайского или японского лобби, никто бы не обратил на них ни малейшего внимания.

Во-вторых, переломным моментом для общественного сознания США и для позиций израильского лобби в Вашингтоне стала шестидневная война 1967 года, после которой Израиль начали воспринимать как маленький, но очень стойкий островок демократии в море диктаторского Ближнего Востока.

В-третьих, с 1980-х годов, с началом консервативной эры «рейганомики» отмечается смычка израильского лобби в США с правыми христианскими консерваторами, которые имеют существенное влияние в религиозном американском обществе, – судя по пламенным де-

---

<sup>362</sup> *Mearsheimer J.J., Stephen M.W. The Israel lobby and U.S. foreign policy. N. Y.: Farrar, Straus and Giroux, 2007.*

батам о праве на аборт, гомосексуальные браки и т.п. Администрация Р. Рейгана воспринимала Израиль как стратегического партнера в холодной войне, которого можно противопоставить союзникам СССР в этом регионе – Сирии и Ираку.

В-четвертых, теракт 11 сентября 2001 г. привел к росту симпатии к Израилю, ведущему борьбу с исламистами на Ближнем Востоке. Еще по февральским данным 2001 года службы Gallup, 68% американцев позитивно относились к Израилю, 59% поддерживали Израиль, а Палестину – 15%.

Перечисленные обстоятельства позволяют Израилю намного активнее и эффективнее других этнических лобби использовать потенциал методов непрямого лоббизма, которые играют большое значение в демократиях с мажоритарной избирательной системой. Поскольку при мажоритарной избирательной системе парламентарий жестко привязан к конкретному и сравнительно небольшому числу избирателей, соответственно, буря звонков, писем, телеграмм этих избирателей не остается незамеченной. Роль не прямых методов особенно важна при «обработке» членов Палаты представителей, переизбираемых каждые два года. При этом стоит заметить, что в Вашингтоне существуют целые фирмы, специализирующиеся на «организации» шквала звонков и писем от якобы избирателей. Зафиксированы случаи, когда такие письма отправлялись от имени давно умерших людей. Но к услугам ловкачей прибегают только лица, не имеющие поддержки среди населения. Высокоорганизованная еврейская община не нуждается в подобных услугах, и сама в состоянии инициировать поток звонков и писем от вполне реальных людей благодаря четырем вышеуказанным факторам.

Одним из ключевых факторов могущества израильского лобби в США является активное финансирование еврейской общиной разнообразных кандидатов на различные выборные должности – от мэров городов, членов легислатур до президента США и членов Конгресса. В конце 1960-х годов Американско-Израильский комитет возглавил М. Амитэй, осознававший, что в тот момент Государственный департамент был достаточно враждебен Израилю. Ставка была сделана на работу с Конгрессом США, где через выборы проходят не два человека, как в органах исполнительной власти, а 535, из которых непременно найдутся желающие пополнить избирательный фонд в обмен на определенные обязательства перед спонсором. Таковые, конечно же, нашлись, и теперь Дж. Блок, представитель Американско-Израильского комитета по общественным делам, может себе позволить заяв-

ление: «работать на Израиль в Капитолии сегодня – всё равно что ломиться в открытую дверь». Хотя нужно отметить, что АИКОД не является комитетом политического действия (легальным механизмом пополнения предвыборных фондов кандидатов), он осуществляет посредническую деятельность и выдает «рекомендации» еврейской общине, кого из кандидатов нужно поддержать, а кого нет.

При этом активно используются следующие каналы (лазейки в законодательстве, специально пролоббированные заинтересованными группами в ходе обсуждения избирательного законодательства в Конгрессе США).

Первый – это линия независимых расходов комитетов политического действия. Независимые расходы – расходы физического или юридического лица, специально нацеленные на то, чтобы содействовать избранию или, напротив, поражению определенного кандидата, но производимые независимо, т.е. без согласования или консультации с каким бы то ни было кандидатом или его уполномоченным комитетом. Второй канал – это «легкие» деньги, т.е. средства, формально направляемые на партийное строительство, реально – на избирательные кампании. Третий – «пакетирование» взносов – способ обхода установленных законом ограничений на индивидуальные взносы физических лиц посредством сбора крупных «добровольных» взносов от лица сотрудников компании в единые «пакеты». Руководство же компании специально под эти цели выделяет своим сотрудникам премиальные, давая понять, на какие цели их следует потратить. Четвертый канал финансирования избирательных кампаний – неограниченные расходы на проблемную рекламу, в действительности направленные в поддержку того или иного кандидата<sup>363</sup>. При этом, конечно же, эти лазейки используются не только еврейской общиной, но и другими участниками политического процесса в США. По данным вашингтонского «Центра за ответственную политику», с 1990 года произраильские группы напрямую через комитеты политического действия, индивидуальные взносы направили в предвыборные фонды около 60 млн долл., тогда как арабские и мусульманские общины – всего лишь 297 тыс. долл. за тот же период.

Не менее важным фактором, определяющим высокую степень влияния израильского лобби в США, в отличие от других, менее состоятельных этнических лобби, является практически безусловная и весьма весомая поддержка политики Белого дома. В 1990-е годы в

---

<sup>363</sup> Зяблюк Н. Г. Финансирование федеральных избирательных кампаний в США. М., 1999. С. 25, 81–89.

качестве целей лоббистской деятельности объявлялась «поддержка военной операции США и НАТО в Югославии»; после трагедии 11 сентября 2001 г. целью лоббистской деятельности стал «контроль за исполнением антитеррористического законодательства»<sup>364</sup>. Анализ отчетов лоббистов других этнических лобби в США показывает, что они не используют данный прием, поскольку не обладают сопоставимым весом в американской политике. Однако это обстоятельство является своего рода ахиллесовой пятой израильского лобби. Наблюдателями отмечалось, что поддержка политического курса администрации Дж. Буша – мл. носила чрезмерный характер и переходила разумные пределы. Произраильски ориентированными в Белом доме считались Э. Абрамс, помощник советника президента США по национальной безопасности, и сам советник по нацбезопасности С. Хэдли.

В ходе предвыборной кампании Б. Обамы 2008 года бытовало мнение, что американо-израильские отношения станут более прохладными, и возможности для Израиля лоббировать свои интересы в Вашингтоне сократятся. После визита в Израиль вице-президента США Дж. Байдена в марте 2010 года казалось, что ожидания оправдываются. Премьер-министр Б. Нитаньяху объявил о строительстве поселений в Восточном Иерусалиме без консультаций с Государственным департаментом США во время визита в США. Это решение было воспринято в федеральном округе Колумбия как оскорбление.

Поэтому израильская сторона пошла на компромисс и без лишнего шума отменила решение о строительстве в Восточном Иерусалиме. Б. Нитаньяху выразил благодарность США за проведение резолюции через Совет Безопасности ООН, которая накладывает санкции на Иран в связи с его ядерной программой. В ответ Б. Обама объявил о выделении дополнительных 205 млн долл. в виде военной помощи на расширение системы противоракетной обороны вокруг приграничных городов Израиля<sup>365</sup>.

Что касается участия израильского лобби в бюджетном процессе США (таблица 3.13), можно выделить *три направления воздействия*: лоббирование вливаний непосредственно в бюджет Израиля и в его государственных интересах; участие израильских компаний в распределении подрядов Пентагона; выделение средств федерального бюджета США на научные и культурно-просветительские проекты Израиля.

---

<sup>364</sup> Базы данных отчетов лоббистов. URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields>; <http://www.justice.gov/criminal/fara/> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>365</sup> The Washington Post. 16.07.2006; 02.07.2010; 07.07.2010.



Т а б л и ц а 3.13 – Бюджетные интересы израильского лобби

Год	Субъект	Предмет лоббистских услуг	Исполнитель	Затраты, тыс. долл.
1	2	3	4	5
2004–2010	Американский еврейский конгресс*	Обеспечение финансирования исследовательских проектов университетских центров региональных исследований, обеспечение финансирования из федерального бюджета США музея истории польских евреев в Варшаве, закон 2009 фин. года «О финансировании министерств энергетики и водных ресурсов»		863
1998–2010	Американо-Израильский комитет по общественным делам*	Законы о финансировании зарубежных операций, 1999–2009 гг., закон 1998 г. о дополнительных ассигнованиях, Законы о финансировании национальной обороны, 1999–2009 гг., Закон 2000 г. о финансировании Министерства торговли, Госдепартамента и Минюста		17 498
1998–2010	Лига по борьбе с клеветой*	Бюджет Министерства обороны, бюджет отдела по гражданским правам Министерства юстиции, законопроект о финансовой помощи зарубежным странам, обеспечение финансовой поддержки беженцам, поддержка операции США и НАТО в Косово, финансирование для президентской комиссии по имуществу времен Холокоста, проведение слушаний в Конгрессе США по проблемам отмывания денег, поддержка военного сотрудничества между США и Израилем		1550
1988–2008	Государство Израиль	Консультации по вопросам государственных подрядов, государственных облигаций США, программы государственных кредитных поручительств, а также по вопросам рассматриваемого в Конгрессе США законопроекта о помощи зарубежным странам	Arnold & Porter	4795
2009–2010	Израильская военная промышленность, ЛТД.	Поправка в закон 2010 г. о бюджете Пентагона, санкционирующая закупку у клиента саморазрушающегося взрывателя и 120-мм миномета	Rafiah Zvi consulting	100
1997–2010	Рафаэль – развитие вооружений	Поправка в закон о финансировании оборонных расходов США, санкционирующая закупку вооружений у клиента – HAVE-NAP, Bradley Add-On Armor и M-113 Reactive Armor		1994
2009	RF Dynamics	Продвижение новой технологии в госсекторе	Белый дом консалтинг	20

1	2	3	4	5
2009	ЗАКА – поиск и спасение	Закон 2010 г. о бюджете Пентагона	Roads group	50
2009–2010	Университет Бен-Гуриона в Негеве	Программа федеральных студенческих займов по закону 1965 г. о высшем образовании	Hogan & Hartson	50
2003–2005	Еврейский университет Иерусалима	Содействие в получении средств федерального бюджета США и грантов частных фондов на научные исследования	Nurenberger & Associates	162 750
2003	Центр израильских исследований им. Ицхака Рабина	Разработка и обеспечение принятия поправки к закону помощи зарубежным странам, выделяющей финансирование на сооружение и функционирование постоянного Центра им. Ицхака Рабина в Тель-Авиве	Richard Collins & Company	4 975
1997–2001	Rafael, Inc.	Организация встреч с чиновниками правительства США для обсуждения американо-израильского военного сотрудничества, федеральных ассигнований на оборонные исследования	Itshaki, Aliuahu	Не указаны

\* Указанные организации не прибегали для лоббирования своих интересов к помощи посредников.

*Источник:* составлено на основе отчетной документации, заполняемой лоббистами по закону 1938 года «О регистрации иностранных агентов» и по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности». Данные по первому кварталу 2010 года.

Рассмотрим *первое направление*. В 1991 году проявилось реальное могущество израильского лобби в Америке. Дж. Буш – ст. работал над проведением мирной конференции в Мадриде по урегулированию арабо-израильского конфликта. В то же время И. Шамир, премьер министр Израиля, вышедший из радикальной сионистской группировки, работал над получением из федерального бюджета США кредитного поручительства в 10 млрд долл. для покрытия масштабных расходов по жилищному строительству из-за обширной иммиграции евреев из СССР. Дж. Буш потребовал гарантий того, что данные средства в случае их выделения не пойдут на строительство поселений в Секторе газа. И. Шамир отказался давать подобные гарантии и через Американо-Израильский комитет по общественным делам начал «работу» с членами комитетов Палаты представителей и Сената по ас-

сигнованиям по выделению государственного кредитного поручительства, со своей стороны. Вскоре руководство АИКОД доложило И. Шамиру, что собрало достаточное количество голосов для преодоления вето президента США. Дж. Буш выступил с критическим заявлением о недопустимости подобных действий со стороны союзника.

В итоге кредитное поручительство выделено не было. Поэтому еврейская община на перевыборах бóльшую часть средств направила в фонд У. Клинтона, который к тому же набрал большинство голосов в ряде избирательных округов штатов Нью-Йорк, Нью-Джерси, Огайо и Флорида, где весьма высока доля еврейского населения. Следующий премьер-министр Израиля И. Рабин на встрече за закрытыми дверями обвинил руководство АИКОД в том, что оно «ввязало Израиль в бесполезную конфронтацию с Белым домом» и постарался выправить отношения<sup>366</sup>.

На регулярной основе «добычей» средств американских налогоплательщиков для государственного бюджета Израиля занимаются организации-резиденты – Американско-Израильский комитет по общественным делам, Лига по борьбе с клеветой, лоббистская фирма Arnold & Porter и др.

Примером косвенного бюджетного лоббизма государства Израиль стала в 2006 году работа АИКОД по продвижению закона «О поддержке свободы Ирана», санкционирующего финансирование оппозиционных сил в Иране, что, вообще говоря, является нарушением норм международного права о невмешательстве во внутренние дела других государств. В США, например, действует закон 1938 года «О регистрации иностранных агентов», категорически запрещающий зарубежное финансирование федеральных выборов и американских политических партий.

*Второе направление* бюджетных интересов израильского бизнес-лобби в США представлено компаниями Rafael, Inc. «Рафаэль – развитие вооружений», «Израильская военная промышленность, лтд.», RF dynamics и «ЗАКА – поиск и спасение». Лоббисты Э. Итсхаки и Э. Юдильевич, а также фирма по связям с правительством Rafiah Zvi consulting организовывали встречи с сотрудниками администрации США по вопросам американо-израильского военного сотрудничества и выделения средств на оборонные исследования. Кроме того, регулярно лоббировались конкретные поправки к биллям о бюджетах Министерства обороны о закупке для нужд американской армии продукции из-

---

<sup>366</sup> The New York Times. 04.12.2007.

раильских компаний. Несовершенство лоббистского законодательства США позволяет предположить существование других израильских компаний с аналогичными интересами, которые не заполняли соответствующие регистрационные формы и отчеты в офисе клерка Палаты представителей, секретаря Сената или отделе регистрации иностранных агентов Министерства юстиции США.

И, наконец, *третья линия* израильского бюджетного лоббизма – это деятельность общественных, образовательных и научных организаций. Так, Американский еврейский конгресс лоббировал предоставление федеральных средств центрам региональных исследований различных университетов, а также музею истории польских евреев в Варшаве. Кроме того, Центр израильских исследований имени И. Рабина и Еврейский университет Иерусалима добивались выделения грантов на проведение научных исследований, тогда как Университет Бен-Гуриона в Негеве нанял юридическую фирму Hogan & Hartson, чтобы добиться для своих студентов возможности получать займы на финансирование обучения по закону 1965 года «О высшем образовании».

Таким образом, израильское лобби в США благодаря вышеперечисленным факторам представляет, пожалуй, самую влиятельную, хотя и не самую многочисленную, лоббистскую группу Америки, которая носит этнический характер. Лоббирование интересов идет по всем направлениям – от конституционной поправки о школьных молитвах до бюджета Пентагона и Государственного департамента США. Ни одно этническое лобби в США не имеет столь разнообразных и обширных интересов. Организации-резиденты работают в дружной команде с правительством Израиля, что позволяет использовать и дипломатические каналы воздействия. В результате Израилю почти всегда удается обеспечить официальную поддержку Белого дома, а также получить свою долю в федеральном бюджете США. Это достигается благодаря трем ключевым инструментам – прямому влиянию, финансированию избирательных кампаний и методам непрямого лоббизма.

### **3.4.2. Грузинское лобби**

Грузия и ее резиденты с момента независимости начали использовать возможности американской политической системы по найму лоббистских фирм для продвижения своих интересов (таблица 3.14). За 25 лет имели место и попытки продвижения экономических инте-

ресов – ЗАО «Грузинские железные дороги», Экономический форум Грузии, и тщетные жалобы в Вашингтонский «обком» оппонентов власти – Г. Джоктаберидзе, М. Топуриа, аналогичные лоббистским кампаниям НТВ времен Гусинского и группы «МЕНАТЕП». Основным же подрядчиком лоббистских фирм является само грузинское государство. С приходом М. Саакашвили к власти консультантом по политическим премудростям федерального округа Колумбия стала фирма Orion Strategies LLC, первоначально нанятая посольством Грузии в США. В 2008 же году контракт на 200 тыс. долл. с ней заключил Совет безопасности Грузии.

Т а б л и ц а 3.14 – **Интересы грузинского лобби**

<i>Клиент</i>	<i>Представитель</i>	<i>Расходы, долл.</i>	<i>Интересы</i>	<i>Год</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Экономический форум Грузии	Alcalde & Fay	Не указаны	Не указаны	2003–2006
Георг Джоктаберидзе	Covington & Burling LLP	60 000	Действия правительства Грузии относительно клиента и их влияние на интересы США в Грузии	2004–2005
Фонд Барди Патаркашвили	Radnor	Не указаны	Не указаны	2003–2007
ЗАО «Грузинские железные дороги»	Swidler Berlin Shereff Friedman, LLP	Не указаны	Инвестиционные проекты, поддержка визита государственной делегации в США 2–6 октября 2001 г.	2001–2002
	Harbour Group, LLC	Не указаны	Связи с общественностью, инвестиционные проекты	2002–2003
	Hogan & Hartson, LLP.	Не указаны	Контакты с правительственными чиновниками США	2003
Республика Грузия	JOHN ADAMS ASSOCIATES, Inc.	Не указаны	Связи с общественностью	1991–1992
	CAPITOL ADVISORS, Inc.	Не указаны	Привлечение средств из бюджета США, организация встреч с представителями политической и деловой элиты США	1998–2001
	Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, LLP.	Не указаны	Встреча Парижского клуба кредиторов в марте 2001 г.	2001

1	2	3	4	5
Совет безопасности Грузии	Israel Consult, Inc.	Не указаны	Получение ассигнований из бюджета США на содержание военных объектов	2003–2004
	Daniel J. Edelman, Inc.	Не указаны	Связи с общественностью	2004
	Orion Strategies LLC	200 000	Вступление Грузии в НАТО, информирование властей США о ситуации в Грузии	2008
Посольство Грузии в США	SKADDEN, ARPS, SLATE, MEAGHER & FLOM, LLP	Не указаны	Юридические услуги относительно вопросов дипломатического иммунитета	1997–2000
	Orion Strategies LLC			2004–наст. вр.
Партия справедливости	Squire Sanders Public Advocacy, LLC	35 000	Формирование мнения властей США о заключении под стражу М. Топуриа	2007

*Источник:* таблица составлена автором на основе отчетов лоббистов по Закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности» и Закону 1938 года «О регистрации иностранных агентов».

Важно помнить и то, что, нанимая американские фирмы по связям с общественностью для поддержки государственных визитов в Вашингтон (контракт с Swidler Berlin Shereff Friedman, LLP), Грузия следует прежде всего практике государств третьего мира, недостаточно весомых в мировой политике. В 2003 году, например, вашингтонский лоббист Джек Абрамофф, ныне находящийся в местах не столь отдаленных, запросил 9 млн долл. за организацию встречи президента Габона с Джорджем Бушем. Получил он эту сумму или нет, неизвестно, но 26 мая 2004 г. такая встреча состоялась.

Однако успехи Грузии на ниве реализации своих собственных задач в США с помощью лоббистских и пиаровских фирм во многом объясняются тем, что задачи эти вписывались в рамки политики, проводимой Вашингтоном. Иными словами, Грузия использовала отмычку, чтобы отпереть и без того открытую дверь.

### **3.4.3. Корейское лобби**

Корейский же лоббизм в США занимает место, соответствующее объему внешнеторговых связей. На основе анализа регистрационных

форм и полугодовых отчетов, заполняемых лоббистами по действующему законодательству, автором монографии было подсчитано, что в 2001–2009 г. расходы на лоббизм различных корейских структур составили 290 млн долл. (таблица 3.15).

**Т а б л и ц а 3.15 – Структура корейского лобби в 2001–2009 гг.**

<i>№</i>	<i>Организации</i>	<i>Количество</i>	<i>Доля, %</i>	<i>Расходы, тыс. долл.</i>	<i>Доля, %</i>
1	Правительственные	8	19	134 949	46
2	Исследовательские	5	12	13 824	5
3	Общественные	1	2	0*	0
4	Политические партии	1	2	15	0
5	Объединения бизнеса	6	15	30 466	10
6	Корпорации	21	50	111 584	39
Итого		42	100	290 823	100

\* Расходы не указаны в отчете лоббиста, нанятого общественной организацией.

*Источник:* таблица составлена автором на основе отчетов лоббистов.

Эти данные о структуре корейского лобби свидетельствуют о значительном типологическом разнообразии его участников, не уступающем даже американскому собрату: есть всё – от бизнес-структур до научно-исследовательских учреждений и политических партий. Необходимо отметить значительную долю крупного капитала, в количественном отношении – 27 субъектов лоббизма (вместе с ассоциациями) из 42, в качественном – 49% всех лоббистских расходов. При этом весьма любопытной представляется роль государственных структур: при незначительном количестве – восемь правительственных учреждений – они тратят 46% всех расходов на представительство интересов в Вашингтоне. Государство и бизнес Республики Корея действуют в унисон, добиваясь развития экономических отношений с США, которые являются крупнейшим мировым рынком сбыта.

Политические и деловые элиты США и Южной Кореи в 2010 году обсуждают три основные проблемы: ратификация в Сенате соглашения о свободной торговле между США и Республикой Корея, совместная стратегия в отношении ядерной программы Северной Кореи, финансирование переноса военных баз США в Южной Корее.

Лоббистская деятельность по первому вопросу вызвана тем, что в 2008 году Б. Обама проводил предвыборную кампанию под лозунгами пересмотра соглашений о свободной торговле, заключенных администрацией Дж. Буша – мл. Соответственно, корейский бизнес в союзе с правительством приложил все усилия, чтобы изменить позицию президента США, доказав взаимовыгодность соглашения о свободной торговле.

Контакты вашингтонских консалтинговых фирм от лица правительства Республики Корея с администрацией США по вопросу единой политики в отношении Северной Кореи являются традиционной формой работы по обеспечению представительства интересов. Аналогичную систематическую работу осуществляет и правительство Израиля. Только регулярная целенаправленная лоббистская деятельность, а не спорадический наем консультантов по отношениям с правительством, практикуемый Россией, способна гарантировать понимание позиции иностранного государства при выработке внешней политики администрацией США.

Третий вопрос повестки дня США и Республики Корея – перенос военных баз. После Корейской войны 1950–1953 гг. США построили вокруг Сеула несколько военных баз. За вторую половину прошлого века благодаря бурному экономическому росту население столицы Южной Кореи возросло с 2 млн до 10 млн человек. Таким образом, военные базы оказались в черте города, что нерационально с военной точки зрения. Поэтому корейские компании Keum Bong Construction, Ltd. и Le Meilleur Co. наняли вашингтонские лоббистские фирмы для получения подрядов Пентагона на строительство военных баз в других местах.

Итак, центральная проблема межгосударственных отношений США и Республики Корея – это ратификация в Сенате соглашения о свободной торговле, подписанного президентами двух стран еще в 2007 году. Американские законодатели выражают озабоченность возможным наплывом корейских автомобилей, угрожающим поставить на грань выживания и без того деградирующий американский автопром<sup>367</sup>. Этот наплыв с политической точки зрения обеспечивался Hyundai Motor Company путем найма за 1 млн долл. одной из самых крупных лоббистских фирм Вашингтона Carmen Group, Inc. Обеспоко-

---

<sup>367</sup> Подробнее см.: *Костяев С.С.* Корпорации в бюджетном процессе США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 9; Близорукий лоббизм // Эксперт. 2009. 16 марта.



енность американских законодателей также вызывают нетарифные барьеры, воздвигнутые корейскими властями в отношении американской говядины. Более того, Б. Обама выполняет предвыборное обещание, отказываясь продвигать соглашение о свободной торговле с Республикой Корея в Сенате. Двухпартийная коалиция 88 конгрессменов во главе с демократом из штата Вашингтон Э. Смитом и коллегой по штату республиканцем Д. Рейхертом направила коллективное письмо Б. Обаме с предложением поддержать ратификацию торгового соглашения. Напротив, 127 демократов выступили соавторами законопроекта, внесенного членом Палаты представителей от Мэна М. Мичаудом, по которому все торговые соглашения, включая ВТО и НАФТА, должны подвергнуться изучению на предмет соответствия стандартам охраны труда, окружающей среды, защиты прав человека и честной кредитно-денежной политики (подразумевается заниженный курс – *С.К.*). В поддержку инициативы также выступила Л. Слотер, председатель комитета Палаты представителей по регламенту, одного из самых значимых комитетов, ведь от процедуры рассмотрения законопроекта во многом зависит его судьба. Также Т. Ли, заместитель директора Американской федерации труда, заявила, что «Обама не должен продвигать порочные торговые соглашения, а призвать Китай прекратить манипуляции с национальной валютой»<sup>368</sup>.

Торговый представитель США Р. Кирк заявил в ноябре 2009 года на круглом столе в Деловом совете США и Кореи, что его ведомство «проводит тщательное исследование соглашения о свободной торговле США и Республики Корея. Ратификация этого документа приведет к росту экспорта США в эту страну на 1 млрд долл. Вместе с тем критически важно, чтобы мы сделали это разумным способом, ведь мы имеем дело с наследием корейского рынка, который довольно долго был весьма закрытым»<sup>369</sup>.

Продвижением соглашения о свободной торговле в Конгрессе США занимались по контракту с посольством Республики Корея в США: Akin Gump Strauss Hoyer & Feld LLP, Arent Fox LLP, Sandler, Travis & Rosenberg, P.A. 15 ноября 2009 г. на круглом столе в Heritage Foundation, накануне визита Б. Обамы в Южную Корею, ее посол в Вашингтоне Хан Дук Су заявил, что «мы надеемся, что соглашение вступит в силу не позднее середины следующего года». Korea International Trade Association работала как через собственное вашингтонское предста-

---

<sup>368</sup> The Washington Post. 15.10.2009; 18.11.2009; 25.11.2009.

<sup>369</sup> Ibid.

вительство, так и через таких гигантов рынка лоббистских услуг, как Patton Boggs LLP, Winston & Strawn, LLP, Scribe Strategies & Advisors, Vinson & Elkins, LLP, Heller Ehrman, LLP; Federation of Korean Industries по примеру предыдущей организации использовала для лоббирования членом Конгресса и свое вашингтонское представительство, и консалтинговую фирму – The Duberstein Group, Inc. Американская торговая палата в Корее также наняла Crowell Moring International Ltd. для инициирования ратификации соглашения в Сенате, тогда как ее головная организация – Торговая палата США выступила с более широким призывом к администрации США начать работу по продвижению в парламенте трех соглашений о свободной торговле – с Республикой Кореей, Колумбией и Панамой<sup>370</sup>.

В результате 19 ноября 2009 г. во время визита в Южную Корею Б. Обама выступил с совместным заявлением с президентом Республики Корея Ли Мён Баком о приверженности данному соглашению. Днем позже министр иностранных дел Ю Мен Хван приказал провести дополнительные переговоры с США по этому документу<sup>371</sup>.

Кроме того, различные правительственные структуры оказывают всемерное содействие корейскому бизнесу для выхода на рынки сбыта США. Korea Trade-Investment Promotion Agency открыло вашингтонское представительство еще в 1963 году. Korea Local Authorities Foundation for International Relations работает в Америке с 1995 года. Small Business Corporation продвигает интересы малого бизнеса Кореи с 1983 года. С 1997 по 2007 год в Нью-Йорке работало представительство Chungcheongnam-Do Provincial Government.

Второй важной проблемой повестки дня межгосударственных отношений этих стран является проблема ядерной программы Корейской Народно-Демократической Республики. Для поддержания консенсуса с новой администрацией США по этому вопросу правительство Республики Корея наняло в 2009 году две фирмы – Patton Boggs LLC и Parven Pomper Strategies, Inc. В результате Б. Обама во время визита в Сеул заявил о совместной с Южной Кореей стратегии в отношении к КНДР: 8 декабря 2009 г. специальный представитель США по ядерной проблеме Северной Кореи С. Босуорт во время визита в Пхеньян призвал Ким Чен Ира вернуться к переговорам о разоружении в Пекине<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup> The Washington Post. 15.11.2009; 23.11.2009.

<sup>371</sup> Ibid. 20.11.2009.

<sup>372</sup> Ibid. 19.11.2009.

Важно подчеркнуть, что Республика Корея активно использует неправительственные организации для продвижения своих интересов в США. Здесь и научные структуры для поддержания отношений с вашингтонским экспертным сообществом – Korea Institute for Future Strategies, Korea Institute for International Economic Policy, Korean Institute for Human Rights, Future Foundation, Korea – United States Exchange Council, Korean Institute of Science and Technology, и политические партии, такие как Великая национальная партия Кореи, для развития отношений с демократами и республиканцами. Важное значение имеют и организации – резиденты США – National Association of Korean Americans (таблица 3.16).

Таблица 3.16 – **Корейский политический лоббизм**

<i>Год</i>	<i>Субъект лоббизма</i>	<i>Интересы</i>	<i>Посредник</i>	<i>Расходы, тыс. долл.</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
2009	Правительство Республики Корея	Анализ воздействия президентских и парламентских выборов в США на межправительственные отношения США и Республики Корея, в частности, на политику новой администрации в отношении Северной Кореи	Patton Boggs LLC	
			Parven Pomper Strategies, Inc.	
2009	Korea Institute for Future Strategies	Улучшение американо-корейских отношений	Twenty-First Century Group, Inc.	10
2009–1963	Korea Trade-Investment Promotion Agency	Развитие двухсторонних отношений путем проведения маркетинговых исследований, содействия американским компаниям в поиске партнеров в Южной Корее, организация визита президента Южной Кореи на инвестиционный форум в Нью-Йорке в апреле 2008 г.	Собственное представительство в США	117 572
2003–2002			KWR International, Inc.	69
2006–2004			Development Counsellors International	96
		Разработка программы продвижения клиента среди компаний, заинтересованных в инвестициях в Корею		

1	2	3	4	5
2009–1990	Korea Institute for International Economic Policy	Развитие двухсторонних отношений путем проведения встреч с ответственными чиновниками и представителями деловой элиты США	Собственное представительство в США	13 734
2009–1995	Korea Local Authorities Foundation for International Relations	Развитие торговых отношений		468
2009–1983	Small Business Corporation	Содействие корейским компаниям в организации бизнеса в США, помощь американским компаниям в поиске партнеров в Корее		9810
2007–1997	Chungcheongnam-Do Provincial Government	Содействие компаниям, размещенным на территории провинции, в попытках выхода на американский рынок	Собственное представительство в Нью-Йорке	2063
2007–2001	Korean Institute for Human Rights	Не указаны	Hasco Intl LLC	
2006–2005	Future Foundation	Международные отношения	Patton Boggs LLP	80
2005–2001	Korea – United States Exchange Council	Организация мероприятий для сотрудников аппарата Конгресса США, дипломатов, учеными, оплата их визитов в Корею	Собственное вашингтонское представительство	1179
2005–2002			Alexander Strategy Group	
2005			Harbor Group	200
			The Glover Park LLC	20
2003–2001	National Association of Korean Americans	Резолюция Палаты представителей № 7, развитие местных сообществ корейцев в США, вопросы американо-корейских отношений	Blank Rome Government Relations	

1	2	3	4	5
2009–2006	Посольство Корейской Республики в США	Информирование конгрессменов об интересах Южной Кореи	RJI Government Strategies	841
2008–2007		Лоббирование интересов Республики Корея по вопросам договора о свободной торговле между США и Южной Кореей	Akin Gump Strauss Hoyer & Feld LLP	412
2008			Arent Fox LLP	
2008		Повышение статуса Южной Кореи в программе иностранных военных продаж Пентагона	Loeffler Group, LLP	296
2009–2005		Укрепление общего двухстороннего союза (General Bilateral Alliance)	Scribe Strategies & Advisors	280
2007–2006		Не указаны	Steptoe Johnson LLP	
2007–2006		Исполнение возможного соглашения о свободной торговле между США и Республикой Корея	Sandler, Travis & Rosenberg, P.A.	819
2007		Редактирование интернет-газеты «Динамичная Корея», встречи с журналистами, учеными, политиками США по вопросам американо-корейского сотрудничества. Организация серии публичных лекций в посольстве Республики Корея в США	Pastreich, Emanuel Yi	63
2006–2002		Организация двух круглых столов ежегодно для корейских дипломатов и американских ученых, обновление интернет-сайта посольства, газеты «Динамичная Корея»	Korea – U.S. Consulting, Inc.	271
2002–2000		Информирование конгрессменов об интересах Южной Кореи	McGuire Woods Consulting	454
2001		Организация конкурса эссе о Корее	International Technology and Trade Associates, Inc.	21

1	2	3	4	5
2001–2000		Аналитическое обеспечение, организация встреч с неправительственными организациями	Downen, Robert L.	
2009–2008	Великая национальная партия Республики Корея	Развитие американо-корейских отношений	Gateway Consulting, LLC	
2003			Potomac International	15
2005–2004	Korean Institute of Science and Technology	Не указаны	Kim, Nam K.	
Итого	14		25*	148 773**

\* Подсчитаны консалтинговые фирмы, выступающие в качестве посредника между клиентом и администрацией США.

\*\* Подсчитаны расходы за 2001–2009 г. пустые клетки означают отсутствие информации в отчете.

*Источник:* таблица составлены автором на основе отчетов лоббистов по закону 1938 года «О регистрации иностранных агентов». URL: <http://www.justice.gov/criminal/fara/> (дата обращения: 15.11.2016) и закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности». URL: <http://soprweb.senate.gov/> (дата обращения 15.11.2016).

В 2008 году Республика Корея экспортировала в США товаров на сумму 48 млрд долл., тогда как импортировала из США лишь на 34,6 млрд. Таким образом, дефицит торгового баланса единственной сверхдержавы с Республикой Кореей составил 13,4 млрд долл. Главная статья корейского экспорта в США – продукция электротехнической промышленности – 31,1%. Это находит отражение и в сфере представительства интересов в Вашингтоне – активным лоббистом являлась Korean Semiconductor Industry Association, которая действовала через консалтинговую фирму – Kaye Scholer LLP. В целом для корейской корпоративной культуры характерно заимствование не только технологий, принципов управления, но приемов лоббирования, используемых американскими компаниями.

Одним из таких приемов является способность к коллективному отстаиванию интересов: работа через ассоциации и создание коалиций. Что, к примеру, совершенно не характерно для лоббизма россий-

ского бизнеса в США. Только в 2001–2009 гг. в столице США действовали восемь объединений корейского бизнеса, три из которых имели собственные вашингтонские представительства, занимавшиеся постоянным мониторингом интересующих проблем. В совокупности они пользовались услугами 15 консалтинговых фирм для обеспечения представительства своих интересов в американском истеблишменте, общие расходы составили более 30 млн долл. Среди сфер интересов – и утверждение соглашения о свободной торговле США и Республики Корея в Сенате, и вопросы развития туризма, и проблемы сталелитейной и полупроводниковой промышленности, и вопросы военного сотрудничества.

Одним из важных направлений экономического сотрудничества двух стран является военно-техническое взаимодействие. Например, American Council of Korean Travel Agents нанимал фирму Hudson Assoc R. J. для продвижения своих интересов в военной проблематике. Три корейские корпорации – Youyang, Le Meilleur Co., Koable Co. пользовались услугами American Defense Informational, Inc. для получения оборонных подрядов Пентагона. При этом государство оказывает помощь в этих вопросах: посольство Республики Корея в США нанимало фирму Loeffler Group, LLP для «повышения статуса Южной Кореи в программе иностранных военных продаж Пентагона».

Порой не обходится без эксцессов: так, 10 ноября 2009 г. бизнесмен Ги Хван Чун, глава компании Samsung Rental, Ltd. был приговорен к пяти годам тюремного заключения и к штрафу в 50 тыс. долл. В 2001–2006 гг. бизнесмен давал взятки двум служащим Пентагона – Г. Холлоуэйю и К. Чоу в обмен на получение оборонного подряда стоимостью 206 млн долл. В частности, К. Чоу, используя свое служебное положение, информировал Ги Хван Чуна о предложениях других фирм, обеспечивая тем самым возможность корейскому бизнесмену разработать наиболее конкурентоспособное предложение; Г. Холлоуэй использовал свое влияние для заключения контракта именно с фирмой Ги Хван Чуна<sup>373</sup>.

Хотя экспорт стали в США составляет лишь 2,9% в общем объеме корейского внешнеторгового оборота с этой страной, интересы сталелитейной промышленности активно отстаиваются как на корпора-

---

<sup>373</sup> URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/2009/November/09-crm-1216.html> (дата обращения: 15.11.2016).

тивном уровне – через Korea Iron & Steel Association, так и на государственном. В частности, 26 ноября 2009 г. представитель корейского посольства в США заявил о том, что в рамках формальных процедур ВТО Республика Корея предъявила претензию США по вопросу антидемпинговых процедур, применяемых в отношении корейского стального экспорта, осуществляемого компанией POSCO, четвертым крупнейшим в мире производителем стали. Предметом спора является так называемое обнуление – методика оценки демпинга, используемая властями США для определения факта занижения цен. ВТО не раз признавала эту методику нелегальной, поэтому исход спора очевиден: Республика Корея выиграет, и США будут вынуждены либо отменить антидемпинговые пошлины, либо платить многомиллионные штрафы<sup>374</sup>.

К другим направлениям лоббистской деятельности относятся следующие: продвижение на американский медийный рынок – Korean Broadcasting System Through e-KBS Co., Ltd.; внедрение в автомобильный бизнес – Hyundai Motor Company и Rotem Company; строительный сектор – Keum Bong Construction, Ltd. В сфере производства электроники отметим Hynix Semiconductor inc.; телекоммуникационный бизнес Кореи представлен Korea Telecom, Inc. и Korea Information & Communication, Ltd. В целом в 2001–2009 гг. 21 корейская корпорация в индивидуальном порядке потратила на представительство своих интересов в Вашингтоне более 111 млн долл., наняв 15 консалтинговых фирм.

Особой популярностью у корейских бизнесменов пользовались такие фирмы, как American Defense Informational, Inc., – четыре корейских клиента, Carmen Group Inc. – три, Livingston Group, LLC – два. Важно подчеркнуть, что многие ассоциации корейского бизнеса открыли собственные вашингтонские представительства, тогда как ни одна корпорация не сделала этого. Акцент делается на наем местных консалтинговых фирм. Эта особенность, видимо, связана с тем, что корпорации полагаются на содействие корейского посольства в Вашингтоне и на американские отделения ассоциаций бизнеса.

Характеристика корейского лоббизма, представленная в данной работе, позволяет утверждать, что он относится к третьей – японской модели иностранного лоббизма в США. Во-первых, имеется не-

---

<sup>374</sup> The Washington Post. 26.11.2009.



которая зависимость внешней политики Республики Корея от позиции администрации США, что вызвано многими историческими обстоятельствами. Во-вторых, имеется определенный баланс политических и экономических вопросов в проблематике лоббистской деятельности.

К категории первых относится совместная политика в отношении проблемы ядерной программы КНДР и ратификация Соглашения о свободной торговле США и Республики Корея в Сенате США. Важно подчеркнуть, что для поддержания взаимопонимания по этим вопросам правительство Южной Кореи активно пользуется не только дипломатическими каналами, но и нанимает значительное количество вашингтонских юридических, лоббистских и пиаровских фирм. Более того, корейский истеблишмент отдает себе отчет в том, что важную роль в поддержании конструктивных политических отношений играет развитие контактов с вашингтонским экспертным сообществом. При активной поддержке государства налаживаются интенсивные контакты между корейскими «мозговыми центрами» и их американскими коллегами. Кроме того, политические партии Южной Кореи подключаются к этому процессу.

К экономическим вопросам лоббистской деятельности можно отнести развитие военно-технического сотрудничества корейских корпораций и Пентагона. Нередко корейские предприятия получают оборонные подряды Министерства обороны США.

Экспорт корейских товаров в США получает поддержку правительства Республики Корея: посольство нанимает консалтинговые фирмы, в частности, для поднятия статуса корейских компаний в системе иностранных оборонных закупок США, а при возникновении торговых конфликтов, как в случае с применением администрацией США антидемпинговых мер в отношении стального экспорта, Республика Корея на государственном уровне предпринимает официальные шаги в рамках ВТО, направленные на отмену защитительных барьеров.

В заключение важно отметить способность корейского бизнеса отстаивать свои интересы в США путем коллективных форм лоббирования: создание деловых объединений, имеющих постоянные вашингтонские представительства. Это дает возможность сэкономить на представительских расходах в США, используя инфраструктуру ассоциаций (таблицы 3.17, 3.18).

Т а б л и ц а 3.17 – Экономический лоббизм: объединения бизнеса

Год	Субъект лоббизма	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.	
1	2	3	4	5	
2009	Korea International Trade Association	Продвижение соглашения о свободной торговле между США и Республики Корея, предоставление информации государственным органам США, регулирующим торговлю, о позиции клиента	Patton Boggs LLP		
2009			Winston & Strawn, LLP		
2009–2007			Scribe Strategies & Advisors		
2008–2006			Fierce, Isakowitz & Blalock	1180	
2008–2007			Vinson & Elkins, LLP	246	
2009–1976			Обсуждение договора о свободной торговле между США и Южной Кореей с сотрудниками аппарата Конгресса, конгрессменами и правительственными чиновниками	Собственное вашингтонское представительство	3170
2008				Heller Ehrman, LLP	
2008–2004			Организация встреч с чиновниками, бизнесменами и экспертами по Корее	Willkie Farr & Gallagher, LLP	419
2006–1988			Вопросы торговли с США	Crowell & Moring International, Ltd.	1267
2002–1999			Развитие экономических отношений	Daniel J. Edelman, Inc.	294
2009–2006	Federation of Korean Industries	Договор о свободной торговле между США и Кореей	The Duberstein Group, Inc. Собственное вашингтонское представительство	1240	
2009–2006	American Chamber of Commerce in Korea	Договор о свободной торговле между США и Кореей	Crowell Moring International, Ltd.	210	

Окончание табл. 3.17

1	2	3	4	5
2008–1975	Korean National Tourism Organization	Рекламирование туризма в Южной Корее путем участия в различных туристических семинарах, шоу, выставках	Собственные представительства в США	22 060
2008–1999	Korea Iron & Steel Association	Мониторинг государственной политики в области сталелитейной промышленности	Kaye Scholer LLP	140
2007–2003	Association of Korean Asian Medicine & Acupuncture of California	Вопросы двусторонней торговли	Cavarocchi Ruscio Dennis Associates LLC	20
2005–2000	Korean Semiconductor Industry Association	Торговая политика США, влияющая на полупроводниковую промышленность Кореи	Kaye Scholer LLP	160
2005–1999	American Council of Korean Travel Agents	Вопросы обороны	Hudson Assoc R.J.	60
Итого	8		15*	30466**

\* Подсчитаны консалтинговые фирмы, выступающие в качестве посредника между клиентом и администрацией США.

\*\* Подсчитаны расходы за 2001–2009 г., пустые клетки означают отсутствие информации в отчете.

Т а б л и ц а 3.18 – Экономический лоббизм: корпорации

Год	Субъект лоббизма	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
1	2	3	4	5
2009	UI Enc. Corporation	Не указаны	Locke Lord Strategies LP	200
2009–2001	Hawha Corporation	Не указаны	Pier Pacific International	
2009	Hansoll Textile, Ltd.	Торговые преференции для Камбоджи	Sorini, Salmet & Associates LLC	120
2009–2005	Korean Broadcasting System through e-KBS Co., Ltd.	Распространение новостей корейских каналов в США	Собственная американская дочерняя компания	73 382

1	2	3	4	5
2008–1999	Hyundai Motor Company	Закон 2002 г. об энергосбережении	Carmen Group Inc.	1060
2008–2005	Rotem Company	Вопросы транспорта		260
2008–2002	Samsung Electronics Co., Ltd.	Реклама корпорации в правительственных и деловых кругах	FCB/Leber Katz Partners, Inc.	32 222
2006–2001	Poongsan Corporation	Продвижение использования Sacagawea монет	Pack, Madigan, Jones & Stewart Inc.	1680
2006–2005	Keum Bong Construction, Ltd.	Получение строительных подрядов	Watts Partners	30
2005–2003	Youngone Corporation	Не указаны	Sidley Austin LLP	
2005–2004	Daewoo Engineering & Construction	Не указаны	The Allbaugh Company, LLC	
2005	Oh Jin Tae	Не указаны	Shawn Coulson Law Firm	
2003	Kwon Ho Sung	Не указаны	Livingston-Solomon Group	120
2003–2001	Hynix Semiconductor, Inc.	Торговля полупроводниками	Carmen Group Inc.	580
			Willkie Farr & Gallagher LLP	670
2003	Korea Information & Communication, Ltd.	Регулирование C-Block лицензий	The Washington Group	980
2003	Air Window, Inc.	Организация визита молодых корейских политиков в Вашингтон	Livingston Group, LLC	20
2002–2001	Korea Aerospace Industries, Ltd.	Встречи с чиновниками Министерства торговли США, Государственного департамента, Конгресса и Белого дома по вопросам экспортных лицензий	American Defense Informational, Inc.	20

1	2	3	4	5
2001	Youyang	Закон 2002 г. о бюджете Министерства обороны Встреча с министром энергетики США по вопросу безопасности склада ядерного оружия	American Defense Informational, Inc.	60
2001	Le Meilleur Co.	Закон 2002 г. о бюджете Министерства обороны, закон 2002 г. о военном строительстве. Положения этих законопроектов о военном строительстве в Южной Корее		60
2001	Koable Co.	Закон 2002 г. о бюджете Министерства обороны, положения о закупке камуфляжных лент		60
2001–1995	Korea Telecom, Inc.	Консультирование по вопросам телекоммуникационной торговли между США и Республикой Кореей	Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison	60
Итого	21		15*	111 584**

\* Подсчитаны консалтинговые фирмы, выступающие в качестве посредника между клиентом и администрацией США.

\*\* Подсчитаны расходы за 2001–2009 г., пустые клетки означают отсутствие информации в отчете.

### **3.4.4. Российский лоббизм**

В целом российский лоббизм в США имеет скромное отношение к теме исследования, однако несколько отечественных структур все же занимались продвижением своих интересов в бюджетном процессе США. Сначала представим общую характеристику, после чего отметим деятельность тех структур, чьи интересы касались федерального бюджета США.

С распадом СССР, отказом от модели командно-административной экономики, появлением частного сектора, ликвидацией монополии государства на внешнеэкономическую деятельность у российского бизнеса появилась возможность действовать в зарубежных странах и лоббировать свои интересы в органах государственной власти. Особый интерес рынок США вызывает потому, что, во-первых, он составляет, по разным оценкам, от четверти до трети мировой экономики; во-вторых, в США концентрируется около 40% капитала; в-третьих, на эту страну приходится 40% мировых расходов на науку.

Теперь охарактеризуем российско-американские экономические связи как «почву» для лоббирования интересов.

В 2007 году Российская Федерация продала товаров и услуг в США на 19 млрд долл., заняв 20-е место среди экспортеров в США<sup>375</sup>.

Еще один пласт российского присутствия в американской экономике – прямые инвестиции. В горнодобывающей и металлургической промышленности «Евразхолдинг» в 2006 году купил за 110 млн долл. 75% акций Strategic Minerals Corporation с ванадиево-титановыми заводами. В 2007 году он покупает за 2,3 млрд долл. 100% акций производителя специальных сталей и труб Oregon Steel Mills. «Норильский никель» приобрел никелевое подразделение американской OM Group за 408 млн долл. в 2007 году, а также 35% акций производителя водородных энергоустановок Plug Power. Для подготовки вашингтонского истейблишмента к этим сделкам дочерняя компания «Норильского никеля» – «Норимет», с юридическим адресом в Лондоне, в 2002–2005 гг. пользовалась услугами пиаровской компании APCO Worldwide, которая заработала на пропаганде российского производителя никеля 120 тыс. долл. После завершения сделок для мониторинга их утверждения в американском антимонопольном ведомстве использовалась лоббистская фирма Barbor Griffith, получившая за это 80 тыс. долл. Это один из немногих случаев использования российским бизнесом консалтинговых компаний, которые выполнили требования закона 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», заполнив регистрационные и отчетные документы в Палате представителей и Сенате.

Далее, заслуживает внимания и «Рособоронэкспорт», в 2006 году купивший у группы «Ренова» 68% акций «ВСМПО-Ависма» с активами в цветной металлургии США. Кроме того, «Северсталь» приобрела в 2004 году за 32 млн долл. Компанию Rouge Industries. В сентябре 2008 года она объявила о намерении купить за 1,3 млрд долл. PBS Coals Corp. Активную экспансию на американском рынке ведет и «Новолипецкий металлургический комбинат» (НЛМК): в августе 2008 года он заключил соглашение с управляющей компанией Carlyle Group о покупке за 3,5 млрд долл. фирмы по производству труб John Maneely Co. А месяцем позже за 400 млн долл. была куплена Beta Steel, которая будет поставлять сталь для трубного завода. Тем самым НЛМК пытается выстроить вертикально интегрированную структуру производства в США с сырьевой и перерабатывающей составляющими.

---

<sup>375</sup> URL: [www.ita.doc.gov](http://www.ita.doc.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

ми. Однако с обрушением российского фондового рынка на 75% осенью 2008 года капитализация комбината упала с 25 до 5 млрд долл., и завершение сделок оказалось под угрозой. Carlyle Group подала иск против НЛМК с требованием выплатить ранее согласованную сумму. Представляется, что в судебном порядке этот вопрос решить не удастся, поскольку зарубежные активы НЛМК невелики, а возможности добиться выплат по контракту в российских судах призрачны. В условиях мирового финансового кризиса стороны, скорее всего, признают изменение ситуации и изменят условия контракта купли-продажи. В целом же российские металлургические корпорации на данный момент владеют 10% сталелитейной промышленности США<sup>376</sup>.

В машиностроительной промышленности компания «Базовый элемент» Олега Дерипаски приобрела в 2007 году 5% акций корпорации General Motors. Этому предшествовала в 2003–2004 гг. тщетная, но неплохо оплаченная (260 тыс. долл.) лоббистская деятельность юридической фирмы Alston & Bird. Она пыталась убедить Госдепартамент выдать въездную визу российскому магнату. Но даже публичная просьба к госсекретарю США К. Райс премьер-министра РФ В. Путина летом 2008 года не возымела действия. Осенью же 2008 года тучи над бизнесом О. Дерипаски еще более сгустились. ФБР начало расследование перевода 9,75 млн долл. компанией «РусАл» вашингтонской консалтинговой фирме Global Options Management, сотрудники которой – А. Миртчев и Т. Ондрек – проходят по делу об отмывании денег. Еще одна заметная сделка в машиностроении – приобретение компанией «Морские и нефтегазовые проекты» в 2002 году за 15 млн долл. фирмы по проектированию буровых платформ Friede & Goldman<sup>377</sup>.

На нефтегазовом направлении в 2000 году «ЛУКойл» купил за 71 млн долл. 1260 АЗС компании Getty Petroleum Marketing, а через четыре года – за 260 млн долл. – 795 АЗС у компании Conoco Phillips, которая, в свою очередь, купила за 2 млрд долл. 7,6% акций «ЛУКойла», затем через фондовую биржу довела свою долю до 10%. В апреле 2008 г. «ЛУКойл» продал 162 АЗС, поскольку они не приносили ожидаемой прибыли. Экономическая экспансия российского нефтяного

---

<sup>376</sup> См.: Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики. Инвестиционный аспект. М., 2007. С. 165–224; The New York Times. 21.10.2008; The Washington Post. 04.09.2008.

<sup>377</sup> The Times. 08.08.2007; The Wall Street Journal. 12.10.2008; Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики... С. 188.

гиганта в США не затрагивает отрасли, подлежащие особому государственному регулированию, поэтому необходимости в лоббистской деятельности нет. Не имеет компания и постоянного представительства в Вашингтоне. Однако, благодаря заключенному в 2007 году соглашению о сотрудничестве с МИД РФ, экономический отдел нашего посольства в определенной степени выполняет некоторые информационные функции стандартного корпоративного представительства. Кроме того, идет регулярная работа по выработке позитивного общественного мнения. Например, в сентябре 2003 года, когда российско-американские отношения были гораздо лучше, чем сейчас, и использование пиаровских возможностей российского государства имело смысл, В. Путин принял участие в открытии АЗС «ЛУКОЙЛ» в Нью-Йорке. Кроме того, в октябре 2007 года президент корпорации В. Алекперов, выступая в Колумбийском университете, рассказал о планах по расширению бизнеса по всему миру<sup>378</sup>.

Кроме того, в нефтегазовой отрасли активно инвестировала средства в американскую экономику компания «Итера». В 2002 году она купила компанию Grayson Hill Energy, через два года – 78% акций Dune Energy, еще через год – 95% акций компании Barnett Shale & Voyager Partners за 56 млн долл. Однако контакты этой компании с конгрессменом-республиканцем от Пенсильвании Куртом Уэлдоном стали объектом расследования ФБР. Дело в том, что «Итера» наняла консалтинговую фирму Solutions Worldwide, одним из сотрудников которой является дочь конгрессмена Карен Уэлдон, и встает вопрос: почему ее отец – конгрессмен Уэлдон написал официальный запрос Агентству по торговле и развитию США с требованием объяснить причины аннулирования разрешения компании «Итера» на разработку месторождения в Сибири? Ведется следствие, поскольку по законодательству США лоббистские контакты между членами семьи воспрещаются<sup>379</sup>.

В области аэрокосмического сотрудничества в июне 2008 г. ракетами-носителями российских стратегических ракетных войск было запущено шесть спутников американской компании ORBCOMM Inc., специализирующейся на системах автоматического перехвата (САП) и навигации. Запуск явился первым этапом плана компании по созданию

---

<sup>378</sup> См.: Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики... С. 125–126; The New York Times. 11.04.2008; URL: [www.lukoil.ru](http://www.lukoil.ru) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>379</sup> См.: Кузнецов А.В. Указ. соч. С. 184–220; The Washington Post. 18.10.2006.



глобальной коммерческой сети САП. Активно развивается и так называемый космический туризм. Например, в октябре 2008 года создатель компьютерных игр американский мультимиллионер Ричард Гэрриотт за 30 млн долл. получил возможность провести 10 дней на международной космической станции. Кроме того, имеются и перспективы развития межгосударственных коммерческих услуг: в феврале 2008 года представитель Национального аэрокосмического агентства США заявил, что с 2010 года в связи с выходом из эксплуатации шаттлов возможно использование российского космодрома Байконур для доставки грузов на международную космическую станцию<sup>380</sup>. Думается, активное коммерческое освоение космоса, а именно запуск американских спутников российскими ракетносителями, не приобрело бы такого масштаба, если бы НПО «Энергия» в 1992–1996 гг. не вело массированную пропаганду отечественных космических технологий в политических и деловых кругах Америки.

На мировом рынке капитала крупным событием стало создание в 2008 году государственного фонда инвестиций РФ – Фонда национального благосостояния с активами в 32 млрд долл. Определенную часть средств, несмотря на финансовый кризис, планируется направить на покупку американских ценных бумаг. В связи с этим в июне 2008 года сенатский Комитет по иностранным делам провел слушания на тему «Государственные инвестиционные фонды: внешнеполитические последствия в эру новых денег». Профессор Колумбийского университета Дж. Бхагвати, отметив эволюцию политической системы России в «недемократическом направлении», все же рекомендовал не впадать в панику по поводу данного вида инвестиций, как это имело место с покупкой шести портов транспортной компанией из государства Дубаи. Государственные инвестиционные фонды руководствуются коммерческими мотивами в своих решениях, зачастую нанимая американские инвестиционные банки для осуществления скупки активов в США. Более того, профессор университета Тафта Д. Дрезнер заявил, что США объективно не заинтересованы в демократизации стран с госинвестфондами ввиду распространенности там антиамериканских настроений. Против ограничения инвестиций из государственных инвестиционных фондов выступил и Д. Марчик, управляющий директор инвестиционной компании Carlyle Group<sup>381</sup>.

---

<sup>380</sup> См. The Washington Post. 14.10.2008, 19.07.2008, 04.02.2008.

<sup>381</sup> The New York Times. 01.02.2008; URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

Однако в связи с конфликтом в Южной Осетии в августе 2008 года межведомственная экспертная организация – Комитет по зарубежным инвестициям, которая изучает их с точки зрения какой-либо угрозы национальной безопасности страны, негласно приняла «доктрину пристального внимания» к любым попыткам российского бизнеса вложить деньги в стратегически важные отрасли американской экономики. Министерство финансов, Госдеп и Совет национальной безопасности США рассматривают вопрос о введении экономических санкций против пользующихся покровительством России политиков и бизнесменов, которые действуют в сепаратистских анклавах Грузии<sup>382</sup>. Представляется, что до реальных санкций дело не дойдет, поскольку в условиях финансового кризиса американская экономика очень нуждается в иностранных инвестициях.

Оценивая инвестиционную и торговую активность российских деловых кругов в США, Дж. Коллинз, бывший посол США в РФ, заявил в интервью с автором исследования: «На протяжении всего постсоветского периода российский бизнес пытался внедриться в американскую экономику. Мне неизвестны случаи, когда эти попытки встречали бы сопротивление властей по политическим мотивам. Безусловно, имелись сложности, но они касались прежде всего несоответствия российских бизнес-структур, особенно банков, нормативным актам Соединенных Штатов»<sup>383</sup>.

Итак, в большинстве случаев внедрение на американский рынок не требовало от российских компаний никаких лоббистских усилий, поскольку не затрагивало сферы, подлежащие ситуационному государственному регулированию (самый яркий пример из этого ряда – «ЛУКойл»). Однако в связи с ухудшением российско-американских отношений потребность в лоббизме российского бизнеса может возрасти, особенно вследствие новых негласных правил Комитета по зарубежным инвестициям.

Со значительной долей условности эволюцию лоббизма российского бизнеса в США в постсоветский период можно разделить на три этапа. Первый этап (1991–1993) – переходный период, в рамках которого произошла смена типов субъектов российского лобби в США. Важно подчеркнуть, что основной субъект представительства советских экономических интересов в США – государственная компания «Амторг», существовавшая в 1949–1993 гг., прекратила свою дея-

---

<sup>382</sup> The Wall Street Journal. 12.10.2008.

<sup>383</sup> Новые Известия. 12.02.2008.

тельность не в 1991 году с распадом СССР, а в 1993, с ликвидацией Верховного Совета и принятием новой Конституции. Второй период (1993–2003 гг.) условно можно назвать «расцветом» российского бизнес-лобби. Именно в это время десятки российских компаний нанимали вашингтонские консалтинговые фирмы для продвижения своих интересов в органах государственной власти. Третий этап – с 2004 года по настоящее время), когда были отменены выборы глав субъектов Федерации и мажоритарный принцип формирования половины депутатского корпуса ГД РФ. В это время были прекращены практически все контракты с лоббистскими фирмами. Политическая составляющая российского лоббизма становится доминирующей.

Остановимся более подробно на втором этапе. Поскольку в отечественном экспорте в США преобладает углеводородное сырье, постольку наибольшими затратами на «связи с правительством» характеризуется ТЭК. Лидером был тандем «ТНК» и «Ренова». Первая стремилась обеспечить кредитные поручительства от Экспортно-импортного банка США, а лоббист второй в полугодовых отчетах обозначил цели своего клиента общей фразой «содействие торговому и культурному обмену между США и РФ». Суммарные затраты составили 3,1 млн долл.

Следующая сфера взаимодействия выстраивалась вокруг торговли металлами. Здесь отметим «Верхнесахалинское металлургическое производственное объединение», «Северсталь», «Норимет» и «Норильский никель». Нанимая лоббистов, компании преследовали краткосрочные интересы – противодействие антидемпинговым расследованиям («Северсталь»), мониторинг утверждения покупки активов в антимонопольном ведомстве («Норильский никель») и т.п. На данный момент ни одна компания не занимается выстраиванием системы представительства своих интересов в США. Объясняя эту ситуацию, Дж. Гроссман и Е. Хелпман отмечали, что чем выше политическая организованность той или иной отрасли, тем выше протекционистские тарифы на продукцию зарубежных конкурентов. Кроме того, степень эффективности зарубежного торгового лобби снижается, если, во-первых, доля импорта невелика; во-вторых, импорт слабо задействован на промежуточных стадиях производства; в-третьих, велика роль профсоюзов<sup>384</sup>.

---

<sup>384</sup> *Grossman G., Helpman E. Protection for Sale // American Economic Review. 1994. Vol. 84. P. 833–850; Trade Wars and Trade Talks // Journal of Political Economy. 1995. Vol. 103, P. 675–708; The Politics of Free Trade Agreements // American Economic Review. 1995. Vol. 85. P. 667–690.*

Значительную лоббистскую активность проявлял российский банковский сектор. Консультантов по «связям с правительством» нанимали восемь российских финансовых структур. Среди них такие крупные игроки, как Внешэкономбанк, Инкомбанк, МДМ-банк (контракт с лоббистом не зарегистрирован в Сенате и Палате представителей), а также Элбимбанк, Московский народный банк, Промстройбанк, Российско-Американский инвестиционный банк. В сфере интересов в основном были инвестиционные проекты и попытки открыть представительство в США. Однако Дж. Коллинз, бывший посол США в РФ, пояснил автору монографии, что большинство российских банков не соответствуют американскому законодательству по таким параметрам, как прозрачность бизнеса, активов, структура инвестиционных портфелей, поэтому их попытки начать бизнес в США оказывались неудачными. Наиболее заметного успеха, пожалуй, добился МДМ-банк, который в 2002 году получил кредитное поручительство от государственного Экспортно-импортного банка США на 3,2 млн долл.<sup>385</sup>

Кроме того, стоит отметить и попытки деловых объединений действовать через лоббистские структуры Вашингтона. Например, в 1993–1996 гг. Ассоциация промышленников и бизнесменов Татарстана пользовалась услугами фирмы Murray, Scheer & Montgomery, а в 2003–2005 гг. Российско-Американский деловой совет – Public Strategies, Inc., – для организации встреч с американскими политиками.

В заключение обзора второго этапа эволюции российского бизнес-лобби в США отметим ныне ликвидированное «РАО ЕЭС России», потратившее на лоббизм в Вашингтоне более миллиона долларов. Одно время его интересы в Вашингтоне представляла Cassidy & Associates, лоббистская фирма с годовым доходом более 28 млн долл., которая, кстати, имеет филиал в Москве<sup>386</sup>. О. Барвин, в прошлом сотрудник московского филиала этой компании, сообщил нам, что задача заключалась в использовании политического влияния США для облегчения доступа российской электроэнергии на зарегулированный Европейский рынок, и, в частности, содействия администрации США в покупке активов в Восточной Европе. Однако, например, А. Квасневский, бывший президент Польши, отмечал, что в бытность главой государства никакого воздействия со стороны своих амери-

---

<sup>385</sup> Kalicki J.H., Lawson E.K. Russian-Eurasian Renaissance? U.S. Trade and Investment in Russia and Eurasia. Stanford University Press, 2003. P. 15.

<sup>386</sup> Открытый в связи с заключением контракта с «РАО ЕЭС России».

канских коллег по этому вопросу не ощущал. Невысокая результативность деятельности консалтинговой компании, видимо, и привела к завершению лоббистского контракта в 2005 году.

Характеризуя лоббизм российского бизнеса в США, приходится признать, что в большинстве случаев речь идет о кратковременном консультировании, а не выстраивании долгосрочной системы представительства интересов, чем занимаются компании других стран, рассчитывающие на серьезное сотрудничество. Непубличность российского бизнеса и власти проявляется и здесь: в лучшем случае в работе через дочерние структуры – «Норимет», в худшем – в создании подставных фирм-однодневок с ничего не говорящими названиями – Chelsea Commercial Enterprises.

Теперь охарактеризуем третий этап (с 2004 года по настоящее время) эволюции представительства российских частных интересов в США. Типичной<sup>387</sup> чертой отечественного лоббизма является его политическая составляющая, отражающая перипетии политической истории РФ.

Наиболее шумную лоббистскую кампанию в Вашингтоне за всю историю существования российского лоббизма в США развернула группа «МЕНАТЕП» и ныне ликвидированная компания «ЮКОС». Были наняты пять лоббистских и пиаровских фирм для формирования позиции администрации США в отношении дела «ЮКОСа». За последние пять лет эти фирмы заработали 1,6 млн долл. Как и в случае с «НТВ», в ноябре 2003 года Конгресс США принял резолюцию о необходимости приостановить участие России в Большой восьмерке и отменить намеченную в 2006 году встречу ее членов в Москве. В Палате представителей резолюцию внесли ныне покойный демократ Т. Лантос и республиканец Ч. Кокс, а в Сенате – республиканец Дж. Маккейн и демократ Дж. Либерман.

В результате лоббистской деятельности в октябре 2008 года Госдепартамент выступил с заявлением по поводу уголовных дел в отношении бывшего руководства компании «ЮКОС». Документ приурочен к пятой годовщине со дня ареста М. Ходорковского. «Судеб-

---

<sup>387</sup> Например, грузинскими аналогами лоббистских кампаний «НТВ» и «МЕНАТЕП», которые пытались решить возникшие проблемы с президентом В. Путиным в Вашингтоне, явились 60-тысячный контракт Г. Джоктаберидзе с фирмой Covington & Burling в 2004–2005 гг., и 35-тысячный контракт М. Топурия с Squire Sanders Public Advocacy, LLC в 2007 году, которые тоже тщетно жаловались на М. Саакашвили вашингтонским политикам.

ные процессы по делам М. Ходорковского и его помощников подорвали репутацию России и доверие общественности к российским правовым и судебным институтам, – говорится в заявлении Госдепартамента США, – более того, эти дела продолжают вызывать серьезные вопросы касательно отправления правосудия в России и ее правовой системы»<sup>388</sup>. В этой связи Вашингтон призывал Москву обеспечить справедливое и беспристрастное разбирательство. В 2013 году М. Ходорковский был освобожден из тюрьмы, после чего лоббистская кампания была свернута.

На противоположном полюсе политического спектра находятся государственные корпорации. «МЕНАТЕП» выступает против нынешнего руководства страны, тогда как государственные компании пытаются исправить имиджевый ущерб, нанесенный делом «ЮКОСа». Так, с 1997 года и по настоящее время «Газпром» и его дочерняя структура «Газпромэкспорт» в разное время нанимали четыре американские фирмы по связям с общественностью и правительственными структурами. Особую активность российский газовый монополист стал проявлять после «украинского газового кризиса», который испортил его репутацию в вашингтонском истеблишменте.

Среди последних мероприятий стоит отметить круглый стол в Джорджтаунском университете с участием генерального директора «Газпромэкспорта» А. Медведева в декабре 2007 года, на котором автор монографии имел возможность присутствовать. В ответах на критические вопросы журналистов из Восточной Европы руководству компании в очередной раз пришлось педалировать рыночный характер принятия решений. И, наконец, в 2006 году при первичном размещении акций на Лондонской фондовой бирже «Роснефть» наняла вашингтонскую консалтинговую фирму Brunswick Group, LLC в связи с тем, что в структуре активов государственной нефтяной компании к тому времени находился «Юганскнефтегаз», изъятый у «ЮКОСа». Размещение акций прошло успешно – инвесторы проголосовали своими долларами, фунтами стерлингов и евро.

Экспорт в США радиоактивных материалов и сопровождающее его «политическое» обеспечение – направление, имеющее наиболее длительную историю. Ветеран урановой торговли «Техснабэкспорт» в попытках выстроить отношения с американскими политическими кругами за последние 16 лет сменил пять юридических и лоббистских фирм. С 2008 года на него за 210 тыс. долл. работает Cassidy &

---

<sup>388</sup> URL: [www.usdos.gov](http://www.usdos.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

Associates, самая крупная лоббистская фирма Вашингтона. Однако эта сфера сотрудничества весьма чувствительна к изменению политических температур. Так, из-за российско-грузинского военного конфликта в августе 2008 года администрация Дж. Буша отозвала из Конгресса США соглашение о сотрудничестве в области мирного атома.

Подводя промежуточные итоги, отметим, что общей тенденцией явились попытки «НТВ» и «МЕНАТЕПа» использовать Вашингтон как центр силы глобального масштаба в качестве инструмента во внутривнутриполитической борьбе. Отдавая должное американским политикам, следует признать, что в российско-американских отношениях во главу угла ставились конкретные интересы и реальный расклад сил, а не интересы довольно скудных клиентов лоббистских фирм<sup>389</sup>. Голос российского лобби в США может стать более громким только при реальном увеличении нашего товарооборота и политической консолидации русской диаспоры, а поскольку и то и другое весьма маловероятно, то и перспективы соответствующие.

Если в начале 2008 года всего три российских организации имели лоббистов в Вашингтоне, то в конце 2009 года их уже восемь. В 2009 году GML, преемник «ЮКОСа», осуществляет представительство своих интересов через лоббистов фирм Barnes & Thornburg, Covington & Burling, Greenbern Traurig, инициируя круглые столы и заявления Государственного департамента о деле Ходорковского – Лебедева. «Техснабэкспорт» занимается мониторингом сотрудничества в сфере радиоактивных материалов через Cassidy & Associates и White and Case. Компания «Новолипецкая сталь» работает через юридическую фирму Hogan & Hartson для обеспечения поддержки в правительственных кругах США покупки компании John Maneely Co. ОАО «Газпром» нанял в 2008 году пиаровскую фирму Gavin Anderson & Company для улучшения корпоративного имиджа в политической и деловой элите США. «Газпромэкспорт» по-прежнему пользуется услугами Pace Global Energy Services и Ketchum Inc. для представительства своих интересов в Вашингтоне. Кроме того, правительство г. Санкт-Петербурга, благодаря Совету по торговому и экономическому сотрудничеству между США и странами СНГ, начало работу по привлечению инвестиций американского бизнеса в город. Более того, правительство РФ наняло фирму Integrated Solutions Group для консуль-

---

<sup>389</sup> Вероятно, что гонорары, указанные в полугодовых отчетах, не соответствуют действительности, и цифры в реальности намного более значительны.

таций по отношениям с американским правительством. Отдельные государственные структуры также пытаются сотрудничать с американским бизнесом. Так, Российский фонд федерального имущества нанял Law Office of Stewart and Stewart для привлечения иностранных инвестиций из США<sup>390</sup>.

Представительство интересов в Вашингтоне осуществляется в трех формах: через наем консалтинговых компаний, будь то фирмы юридические, лоббистские или по связям с общественностью; посредством разного рода «зонтичных» структур – торговых и промышленных палат, деловых советов, объединений; непосредственно через вашингтонские отделения (в столице США свои представительства имеют все крупные корпорации, общественные организации, штаты, мэрии, графства и даже университеты).

Прежде всего необходимо отметить преобладание на рынке лоббистских услуг юридических фирм. Их доходы значительно превышают прибыли как собственно лоббистских фирм, так и компаний по связям с общественностью. Это объясняется существенно большим разнообразием практического опыта их сотрудников и, как правило, длительностью пребывания на этом рынке услуг. Отсюда их обширные и долголетние связи во всех кругах вашингтонского истеблишмента. Ведущие юридические фирмы имеют весьма внушительную историю: Alston & Bird была основана в 1893 году, Hogan & Hartson – в 1904, Covington & Burling – в 1919, Lebof & Lamb – в 1929 году, тогда как лоббистские фирмы и агентства по связям с общественностью появились гораздо позже.

Также следует обратить внимание на любопытную особенность российского лобби в США: отдельные компании для обеспечения максимального результата нанимают несколько фирм – группа «МЕНАТЕП» и «ЮКОС» – четыре, «Газпром» – три; подобная практика широко распространена среди американских клиентов лоббистских фирм.

Для представительства своих интересов в США российский бизнес выбирает достаточно известные компании. Можно также наблюдать определенную, хотя и не слишком четкую, корреляцию доходов фирмы от представительства российских интересов и общих доходов от лоббистской деятельности. Иными словами, чем больше фирма, тем больше денег она запрашивает со своих клиентов. При этом учи-

---

<sup>390</sup> URL: <http://www.justice.gov/criminal/faral> (дата обращения: 15.11.2016); URL: <http://soprweb.senate.gov> (дата обращения: 15.11.2016).



тываются не только престиж той или иной юридической, лоббистской или пиаровской фирмы, но и наличие у нее сотрудника, обладающего необходимыми для решения проблемы связями.

Например, интересы «ЮКОСа» в США представляло агентство по связям с общественностью APCO Worldwide. Оно не входит в число безусловных лидеров, но его лоббистами являются, во-первых, старший вице-президент этого агентства Джей Купер, в свое время бывший директором по связям с общественностью Национального комитета республиканской партии, а также заместителем пресс-секретаря Белого дома и заместителем одного из помощников президента Р. Рейгана; во-вторых, исполнительный вице-президент Дон Бонкер, 14 лет проведенный в стенах Палаты представителей, занимавший места члена Комитета по международным делам, председателя подкомитета по международной экономической политике и торговле, сотрудника президентского экспортного совета; в-третьих, старший вице-президент Дональд Ригли, член обеих палат Конгресса с 28-летним стажем. Это и определило выбор APCO Worldwide в качестве представителя интересов «ЮКОСа».

Следующая форма лоббирования интересов – это работа через разного рода объединения по интересам. Например, созданный в 2001 году Российско-Американский совет делового сотрудничества в 2008-м сосредоточился на проблеме подготовки кадров для российской экономики, были проведены несколько круглых столов на эту тему<sup>391</sup>. Американо-Российский деловой совет, созданный еще в 1993 году, занимается в основном подготовкой деловых сводок для дальнейшего обсуждения в правительственных кругах США и РФ<sup>392</sup>. Также следует отметить Российско-Американскую торговую палату, со штаб-квартирой в Атланте, штат Джорджия, объединяющую американских бизнесменов и ряд российских структур, таких как Российский союз промышленников и предпринимателей, посольство России в США<sup>393</sup>. Особой активностью отличается Американская торговая палата в России, продвигающая интересы восьми сотен своих членов в нашей стране<sup>394</sup>.

Российско-Американский деловой клуб со штаб-квартирой в Санкт-Петербурге по большей части представляет американские ин-

---

<sup>391</sup> URL: [www.rabc.ru](http://www.rabc.ru) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>392</sup> URL: [http://www.elsbi.ru/asptpp/us\\_rus\\_dc/](http://www.elsbi.ru/asptpp/us_rus_dc/) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>393</sup> URL: <http://www.russianamericanchamber.com> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>394</sup> URL: <http://www.amcham.ru/> (дата обращения: 15.11.2016).

тересы в России, чем российские в США. Основным властным ресурсом этой организации является представитель президента В. Путина в Южном федеральном округе Г. Рапота, друг Я. Реджина, президента клуба. Клуб в основном занимается культурными проектами, направленными на сближение американской деловой элиты с властными структурами России. В целом же, характеризуя эту форму лоббистской деятельности, необходимо подчеркнуть, что ею пользуются в основном американские бизнесмены, привыкшие к культуре сотрудничества в своей стране. Они проводят массу мероприятий в РФ. Российские же компании не придают деятельности деловых объединений серьезного значения. Коллективное отстаивание интересов не является чертой нашей деловой этики даже в тех случаях, когда это необходимо и выгодно.

И последняя форма лоббирования интересов, характерная для зрелой стадии этого процесса, – вашингтонские представительства, занимающиеся постоянным мониторингом всех изменений в политическом истеблишменте и, соответственно, оперативным реагированием в виде личных встреч, предоставления аналитических докладов участникам процесса принятия решений и т.п. Наличием офисов в федеральном округе Колумбия могут похвастаться лишь НПО «Энергия» и «Техснабэкспорт», имеющие эти подразделения еще с советских времен.

Таким образом, следует констатировать, что основной формой продвижения интересов российского бизнеса в США является наем соответствующих фирм по связям с общественностью и правительственными структурами. Эффективность подобного рода тактики остается довольно низкой. Используя ее, организовать шумиху в прессе, пару слушаний в Конгрессе и ряд заявлений правительственных структур «о серьезной озабоченности» вполне возможно, но действительно решить стоящую перед компанией проблему – нет.

Набор методов лоббирования, которые легально могут использовать отечественные бизнес-структуры в США, несколько ограничен. Проблема в том, что закон 1938 года «О регистрации иностранных агентов» запрещает иностранным юридическим лицам финансировать кандидатов на выборах всех уровней.

Наиболее заметный в пиаровском плане метод лоббирования – выступления на парламентских слушаниях. Этот прием из всех субъектов российского лобби в США использовала только группа «МЕНАТЕП». В феврале 2005 года сенатский Комитет по международным делам

провел заседание на тему «Отступление демократии в России», на которых выступили сенатор-республиканец Р. Лугар, тогда еще председатель правления «ЮКОСа» Стивен Тиди, член совета директоров группы «МЕНАТЕП» Тим Осборн. Открывая слушания, сенатор Р. Лугар заявил, что «сейчас судьба демократии в России, по-видимому, наиболее туманна со времен крушения коммунистической системы, но с укоренением сильных демократических институтов российско-американские отношения могли бы продвигаться от спорадического партнерства к тесной дружбе». Этому мешают, по мнению сенатора, негативные тенденции в российской политике: отмена губернаторских выборов, дело «ЮКОСа» и, в частности, продажа «Юганскнефтегаза», названная А. Илларионовым, тогда еще помощником президента РФ, «аферой года»<sup>395</sup> и т.д. С. Тиди в своем выступлении обосновал заинтересованность американского правительства в деле «ЮКОСа» тем, что, во-первых, США, как крупнейшему потребителю нефти, следует контролировать ситуацию вокруг ее крупнейших поставщиков, к числу которых относился «ЮКОС»; во-вторых, финансовыми потерями американских инвесторов. В результате предъявления налоговых претензий на 27,5 млрд долл. стоимость компании уменьшилась в 20 раз, с 40 млрд до 2 млрд долл. Возбуждение данного дела С. Тиди связывает с тем, что М. Ходорковский в 2002, 2003 гг. начал открыто финансировать оппозиционные партии, отказывая в том же «Единой России»<sup>396</sup>. По Т. Осборну, возникновение данного дела вызвано желанием государства предотвратить продажу большого пакета акций «ЮКОСа» одной из американских нефтяных компаний.

Помимо законодательного запрета нерезидентам финансировать выборные кампании, российский бизнес фактически не использует такие методы, как работа в коалициях, представление записок «друзей суда»<sup>397</sup>. Кроме того, разобщенность русской диаспоры в США приводит к невозможности работы через избирателей в форме кампаний писем, телефонных звонков, не говоря уже о публичных протестах и демонстрациях. Тогда как в США эти приемы широко практи-

---

<sup>395</sup> *Lugar R.G.* Chairman of Senate Committee on Foreign Relations. Democracy in Retreat in Russia, 17.02.2005. URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016)

<sup>396</sup> *Steven M. Theede*, Chief Executive Officer Yukos Oil Company. Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee. URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>397</sup> В США любой человек может запросить у суда разрешение и в случае его получения предоставить суду любую информацию относительно предмета судебного следствия. – С.К.

куются. Э. Розман, директор департамента по связям с правительством корпорации Honeywell, в интервью автору монографии указала на активное использование гражданских выступлений оборонными подрядчиками Пентагона – Lockheed Martin, Northrop Grumman, Boeing и др. Речь идет об организации выступлений рабочих и служащих градообразующих предприятий с целью убедить местного конгрессмена поддержать выделение ассигнований на федеральном уровне.

Суммируя все вышесказанное, отметим, что с точки зрения объемов лоббистских расходов и масштабов влияния российские группы интересов не представляют серьезной политической силы. Лоббирование экономических интересов носит спорадический, несистемный характер, политический же лоббизм в самых своих значительных проявлениях малоэффективен. Что касается перспектив усиления нашего влияния в Вашингтоне, то они тоже выглядят не слишком радужно из-за скромных объемов российско-американского товарооборота и неорганизованности российской диаспоры. Сам же товарооборот, по свидетельству специалистов, не может быть увеличен без усиления лоббистской активности, такова диалектика лоббизма. Вместе с тем по степени диверсификации своей структуры российское лобби в США не уступает зарубежным аналогам. В институциональном отношении также отмечаются некоторые признаки зрелости: использование для защиты своих интересов собственных представительств и наем нескольких компаний одновременно для преследования своих целей («Техснабэкспорт», НПО «Энергия») (таблицы 3.19, 3.20, 3.21).

**Т а б л и ц а 3.19 – Структура российского экспорта в США в 2007 году**

<i>Категория товара</i>	<i>Стоимость, млрд долл.</i>	<i>Доля в общей структуре, %</i>
Минеральное топливо	10,00	56,7
Редкие металлы, радиоактивные материалы	1,40	7,7
Алюминий	1,40	7,6
Железо и сталь	1,00	5,6
Драгоценные камни и металлы	1,00	5,5
Никель	0,08	4,2
Прочее	200	12,8
Итого	19,00	100,0

*Источник:* URL: [www.tse.export.gov](http://www.tse.export.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

Т а б л и ц а 3.20 – Субъекты экономического лоббизма в США

Год	Российское юридическое/ физическое лицо	Интересы	Представители интересов	Доходы, тыс. долл.
1	2	3	4	4
1949–1993	«Амторг»	Не указаны	Не указаны	Не указаны
1959–1993 1961–1993	«Интурист»	Не указаны	Partners & Shevak	Не указаны
1991–1995	Globe Nuclear Services and Supplies	Содействие при демпинговом расследовании Министерства торговли США	Hogan & Hartson	Не указаны
1991–1994	«Центробамстрой»	Привлечение инвесторов	Schnader, Harrison, Segal & Lewis	Не указаны
1991–1998; 1999–2000	Внешэкономбанк	Банковское и корпоративное законодательство в США Контакты со СМИ и сотрудниками правительства США для их информирования о российском экономическом и политическом развитии	Mayer, Brown & Platt  Powell Tate	12  10
1992–1996	НПО «Энергия»	Контакты с НАСА, распространение информации о российских космических технологиях	НПО «Энергия»	Не указаны
1993	АО грузовая компания «Волга–Днепр»	Не указаны	Hogan & Hartson	Не указаны
1993	АО «Авиастар»	Не указаны	Hogan & Hartson	Не указаны
1993–1994	Staninterservice Mashine-Tools International Services	Инвестиционные проекты	Casystems International Inc.	Не указаны
1993–1995	Российско-Американский инвестиционный банк	Контакты с администрацией США	LENTZ, JOHN W.	Не указаны
1993–1996	Ассоциация промышленников и бизнесменов Татарстана	Привлечение инвесторов	Murray, Scheer & Montgomery	Не указаны

1	2	3	4	4
1994–1995	Виталий Медведков	Контакты с американскими политиками, программы финансовой помощи	Dutko & Associates	Не указаны
1995	Инкомбанк	Контакты с чиновниками, членами Конгресса	Powell, Goldstein, Frazer & Murphy	Не указаны
1996–1997	Элбимбанк	Создании представительства в Вашингтоне	Hogan & Hartson	Не указаны
1997	Тепко Интернэшнл	Не указаны	Law office of Steward & Steward	Не указаны
1997	Ферейн <sup>1</sup>	Не указаны	Hatter & Harris	–
1997–1998	Промстройбанк	Контакты с потенциальными партнерами	Smith, Dowson & Andrews	48
1997–1998	Юнибестбанк	Программа товарных кредитов и контакты с сотрудниками федеральных органов власти США	Hogan & Hartson	11
1997–1998	Торговое представительство РФ в США	Программа общей системы преференций	Samuels International Associates, Inc.	8
1997–1999 2007–2009  2005–2008 2007–2009	РАО «Газпром»  «Газпромэкспорт»	Визиты сотрудников «Газпрома» в США, мониторинг проблем, затрагивающих интересы клиента Увеличение доверие инвесторов к компании	Hill & Knowlton Gavin Anderson & Company Pace Global Energy Services Ketchum, Inc., N.Y.	Не указаны
1999	Верхнесахалинское металлургическое производственное объединение <sup>2</sup>	Утверждение программы общей системы преференций в отношении экспорта необработанного титана из России	Wides Barton	10
1999–2000;  2000–2002	ТНК	Получение одобрения двух кредитных поручительств от Экспортно-Импортного банка США То же и медиаконсалтинг	Akin Gamp Strauss  Fleishman Hillard	40  1770

1	2	3	4	4
1999–2003	ММВБ	Инициация технического содействия правительства США российским регулирующим ведомствам	Arnold & Porter	10
1992–1995 1994 2000 2006 2008–2009	«Техснабэкспорт»	Содействие при антидемпинговом расследовании Министерства торговли США – Импорт урана в США Политика США в отношении импорта радиоактивных материалов	Hogan & Hartson SHAW, PITTMAN, POTTS & TROWBRIDGE White & Case DC Navigators Cassidy Assoc.	40 210
2000–2004	«Ренова» <sup>3</sup>	Содействие торговому и культурному обмену между США и РФ	Carmen Group	1580
2001–2005	Приморское морское пароходство	Международное право по конфликтной ситуации, связанной с двумя кораблями в открытом море. Контакты с Госдепартаментом США	Lebof, Lemb, Green, Macre	10
2001–2002; 2003–2005	«РАО ЕЭС России»	– Энергетическая политика и политика США в отношении СНГ и России	Sagamor Assoc. Cassidy Assoc.	22 980
2002	«Илим Палп»	Медиаконсалтинг и размещение материалов в СМИ	Fleishman Hillard	30
2002–2005	«Итера»	Связи с общественностью. Продажа углеводородного сырья в США.	Solutions North America	10
2002–2005	«Норимет» <sup>4</sup>	Информирование членов Конгресса о попытках клиента инвестировать средства в американскую компанию	APCO Worldwide	120
2002–2003	«Группа Альфа»	Контакты с Конгрессом США	Hill & Knowlton	10
2002–2005	«Северсталь»	Антидемпинговые санкции	Sidley & Ostin	10

1	2	3	4	4
2003	«Норильский никель»	Мониторинг процесса федеральной экспертизы соглашения о приобретении активов в США	Barbor Griffith	80
2003	«Саратовский авиационный завод»	Продажа авиационной продукции	Solutions Worldwide	10
2003–2004	Олег Дерипаска	Визовые процедуры Госдепартамента США	Alston & Bird	260
2003–2004	«Российско-Американский деловой совет»	Организация встреч с американскими политиками	Public Strategies, Inc.	Не указаны
2005–2007	«Вымпелком»	Представительство по вопросам, касающимся «интересов телекоммуникационных компаний»	Akin Gamp	Не указаны
2006–2008	«Строймедиа-ресурсы»	Выделения средств из федерального бюджета США на российскую некоммерческую телевизионную сеть в Америке	Fabiani and Co.	240
2006	«Роснефть»	Контакты с политиками, бизнесменами, учеными относительно размещения акций на лондонской фондовой бирже	Brunswick Group, LLC	Не указаны
2008–2009	«Новолипецкая сталь»	Покупка активов в США	Hogan & Hartson	

<sup>1</sup> Фармацевтическая компания В. Брынцалова.

<sup>2</sup> Крупнейший в мире производитель продукции из титановых сплавов.

<sup>3</sup> Один из совладельцев ТНК.

<sup>4</sup> Дочернее предприятие «Норильского никеля» с юридическим адресом в Лондоне.

*Источник:* составлено и подсчитано автором на основе регистрационных форм, полугодовых отчетов лоббистов по закону 1995 года. URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016) и докладов министра юстиции США о реализации закона 1938 года. URL: [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov) (дата обращения: 15.11.2016).



Т а б л и ц а 3.21 – **Субъекты политического лоббизма**

Год	Российская организация	Представитель интересов	Доходы, тыс. долл.	Интересы
1997–2000	«Группа Мост»	Rubenstein Assoc.	1016	Визиты служащих компании в США
2001–2002	«НТВ»	Patton, Boggs.	1800	Резолюция № 128*, проект закона № 2121 «О демократии в России»
2003–2005; 2005–2009 2005–2009 2006–2009	Группа «МЕНАТЕП»	Covington & Burling Greenberg Traurig Alston Bird Barnes & Thornburg	620  320 180	Выработка позиции правительства США в отношении дела «ЮКОСа»
2003–2005	«ЮКОС»	APCO Worldwide	40	Резолюция № 336/85*

\* Обе резолюции посвящены осуждению политики российских властей в отношении компании «ЮКОС».

*Источник:* составлено и подсчитано автором на основе регистрационных форм, полугодовых отчетов лоббистов по закону 1995 года. URL: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (дата обращения: 15.11.2016) и докладов министра юстиции США о реализации закона 1938 года. URL: [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov) (дата обращения: 15.11.2016).

Рассмотрим один из немногих успешных примеров российского лоббизма в США. 2 ноября 2010 г. демократы потеряли контроль над Палатой представителей (192 против 242). Однако удалось сохранить большинство в Сенате (53 против 47). Для сравнения: на промежуточных выборах в 1994 году предыдущий президент-демократ У. Клинтон утратил большинство в обеих палатах Конгресса. Еще 25 августа Сергей Кириенко, тогда глава Росатома, заявил о начале переговоров с американскими коллегами о постройке завода по обогащению урана в США. А 22 октября 2010 г. было открыто американское дочернее предприятие «Техснабэкспорта» – TENAM CORP. Неудивительно, что впервые за 20-летнюю историю российского лоббизма в США корпорация «Техснабэкспорт» – дочерняя компания Росатома – продвигала пункт повестки дня межгосударственных отношений США и РФ – договор о сотрудничестве в области мирного атома. Он был вновь внесен в Конгресс США администрацией Б. Обамы, после отзыва Дж. Бушем – мл. в 2008 году.

Соглашение крайне важно для «Техснабэкспорта», поскольку позволяет продавать низкообогащенный уран своим бизнес-партнерам напрямую, без каких-либо посредников. Более того, предполагается резкое увеличение лимита на экспорт российского урана через четыре года и его полная отмена после 2020 года. Естественно, американские конкуренты «Техснабэкспорта», такие как USEC Inc., предпринимали все усилия, чтобы остановить процесс ратификации. Приверженность Америки принципам свободной торговли была протестирована снова.

Ветеран урановой торговли «Техснабэкспорт» в попытках выстроить свои отношения с американскими политическими кругами с 1992 года сменил шесть юридических, лоббистских и пиаровских фирм. «Техснабэкспорт» начал продавать низкообогащенный уран в США еще в 1992 году и сразу же споткнулся об антидемпинговое расследование Министерства торговли США, инспирированное лидером американского рынка радиоактивных материалов компанией – USEC, Inc. По вычислениям автора, эта компания за 11 лет потратила на лоббистскую деятельность в Вашингтоне более 33 млн долл., используя 11 консалтинговых фирм, и собственный отдел по связям с правительством в столице США.

В ответ «Техснабэкспорт» тут же нанял одну из крупнейших юридических фирм Америки Hogan & Hartson, обладающую прочными связями в вашингтонском истеблишменте. В результате антидемпинговое расследование было приостановлено, однако компания взяла на себя обязательство ограничить объем экспорта урана в США.

Перелом наступил 26 сентября 2007 г. – суд США по международной торговле постановил, что Министерство торговли США не имеет права проводить антидемпинговое расследование в отношении «Техснабэкспорта». В США действует прецедентное право, и здесь «Техснабэкспорт» должен сказать спасибо юристам французских экспортеров урана компаниям Urenco и Eurodif. Они ранее добились решения, по которому экспорт низкообогащенного урана трактуется как услуга, а не товар, что выводит его из режима антидемпинговых расследований.

Решение суда стало для администрации США стимулом начать работу по выработке всеобъемлющего соглашения по сотрудничеству в области мирного атома. 27 ноября 2007 г. Министерство торговли США опубликовало проект соглашения для обсуждения. На выработку текста межгосударственного документа пытались оказать влияние 13 корпораций – Utilities Group, AREVA S.A., Fuelco LLC, Gen-

eral Electric, Louisiana Energy Services, L.P., Nukem, Inc., Power Resources, Inc., Crow Butte Resources, Inc., Uranium Resources, Inc., Progress Energy, United Steel Paper & Forestry Rubber Manufacturing Energy и Westinghouse Electric Company LLC. Также уже знакомая нам USEC, Inc. приложила руку к процессу выработки договора. Не остались в стороне Nuclear Energy Institute, ассоциация обогатителей урана, и Allied-Industrial and Service Workers International Union, профсоюз рабочих. По подсчетам автора, с 1999 по 2012 год конгломерат этих структур потратил на формирование системы представительства интересов в Вашингтоне 439 млн долл.

Затем, 1 февраля 2007 г. министр торговли США Карлос Гутьеррес и глава Росатома Сергей Кириенко подписали соглашение о сотрудничестве в области мирного атома. Во-первых, с тех пор Россия имеет право реализовывать низкообогащенный уран напрямую своим контрагентам, без использования американских посредников. Во-вторых, лимиты экспорта в США повышаются в 2011–2013 гг. с 16 до 41 т урана, а в 2014–2020 гг. – с 485 до 514 т, а после 2020 года вообще отменяются. В соглашении также особо отмечается, что Министерство торговли США будет руководствоваться решением суда США по международной торговле в отношении «Техснабэкспорта» от 26 сентября 2006 г., о котором речь шла ранее.

Перспектива резкого увеличения квот на экспорт российского урана в 2014 году и их полной отмены после 2020 года не могла устраивать американские корпорации, занимающиеся обогащением радиоактивных материалов. Ведь в 2012–2013 гг. РФ занимала 6-е место в мировом производстве урана (около 3,1 тыс. т), а США – 8-е (около 1,8 тыс. т).

С подачи «уранового» лобби, под предлогом российско-грузинского военного конфликта в августе 2008 года, администрация Дж. Буша – мл. отозвала из Конгресса США соглашение о сотрудничестве в области мирного атома.

В связи с этим «Техснабэкспорт» нанял Cassidy & Associates, самую крупную лоббистскую фирму Вашингтона и потратил 160 тыс. долл. на продвижение соглашения. Однако результат достигнут не был, и лоббистская фирма была заменена пиаровской – APCO Worldwide. В результате хороших личных отношений Медведева и Обамы и, вероятно, деятельности пиарщиков 10 мая 2010 г. администрация США вновь внесла в Конгресс Соглашение о сотрудничестве в сфере мирного атома.

Соглашение о сотрудничестве в области мирного атома является так называемым «исполнительным соглашением», в утверждении которого роль Сената минимальна, в отличие от международных договоров, требующих для вступления в законную силу голосов двух третей членов Сената (СНВ-3), или парламентско-президентских соглашений – простого большинства (НАФТА). Комментируя процесс сенатского одобрения Соглашения, экс-посол США в РФ Дж. Коллинз сказал автору монографии: «Для автоматической ратификации этого соглашения оно должно находиться в Конгрессе в течение 90 рабочих дней. 8 декабря истекает этот срок и 9-го оно вступает в силу»<sup>398</sup>.

Заблокировать автоматическую ратификацию могли только резолюции о неодобрении обеих палат Конгресса. Президент мог наложить вето, которое преодолевается только двумя третями голосов конгрессменов и сенаторов.

Как и следовало ожидать, подобная резолюция была внесена на рассмотрение. Конгрессмены – республиканец от Небраски Дж. Форتنберри и демократ от Массачусетса Э. Марки – внесли резолюцию № 85, «выражающую неодобрение Конгресса в отношении Соглашения между США и РФ». Против него выступали не только консерваторы, но и «урановое» лобби, потратившее, по подсчетам автора монографии, 439 млн долл. на лоббирование своих интересов в Вашингтоне. Расходы «Техснабэкспорта» были на порядок ниже.

Важно отметить, что по данным Center for Responsive Politics, авторитетной вашингтонской структуры по проблемам лоббизма и финансирования выборов, во время электорального цикла 2009–2010 гг. корпорации энергетической и добывающей промышленности внесли 211 тыс. долл. в предвыборный фонд конгрессмена Марки и 5,5 тыс. долл. – Фортенберри.

Одна из доступных форма лоббирования интересов, характерная для зрелой стадии этого процесса, – вашингтонские представительства, занимающиеся постоянным мониторингом всех изменений в политическом истеблишменте и, соответственно, оперативным реагированием в виде личных встреч, предоставления аналитических докладов участникам процесса принятия решений и т.п. Наличием офисов в федеральном округе Колумбия могут похвастаться лишь «Техснабэкспорт» и НПО «Энергия».

Если предположить, что по техническим причинам Соглашение не было бы ратифицировано в «сессию хромой утки», которая нача-

---

<sup>398</sup> Личный архив автора.

лась 15 ноября 2010 г., то это произошло бы в следующем году. Правда, администрации США пришлось бы в третий раз вносить его в Конгресс, и отсчет дней одновременного пребывания в сессии обеих палат начался бы заново. При наихудшем сценарии развития событий резолюция неодобрения могла бы пройти разве что в Палате представителей, где с 2011 года комитет по международным делам возглавляла И. Роз-Лехтинен, кубинская эмигрантка, известная антироссийскими взглядами. Но о прохождении резолюции в Сенате, и тем более о преодолении неизбежного вето президента США, речи быть не могло. Если, конечно же, Россия не была бы «вынуждена» начать операцию «по принуждению к миру».

Новой проблематикой для российского лоббизма стали санкции США, введенные по отношению к России после событий на Украине в 2014 году (присоединение Крыма, поддержка ДНР и ЛНР). Опыт других стран, в разное время попадавших под санкции США и боровшихся с ними с помощью найма вашингтонских консультантов, показывает, что лоббизм может быть лишь вспомогательным инструментом, а решение проблемы санкций лежит прежде всего в политической плоскости. Иными словами, лоббизм – это не волшебный ключик, открывающий любые двери, а лишь масло, немного облегчающее движение ключа. Представляется, что роль нанятых российскими компаниями консультантов сводится фактически к оперативному мониторингу ситуации с использованием наработанных ранее связей в органах государственной власти США, которые при малейшем намеке на смягчение внешнеполитической ситуации сделают запрос на изъятие своих клиентов из санкционных списков Минфина США. По состоянию на октябрь 2016 года имеют вашингтонских лоббистов следующие российские компании: Альфа-банк, Газпромбанк, «Ямал сжиженный газ» и «Иванян и партнеры». Они указали российско-американские отношения и санкции как предмет интересов в Вашингтоне. Однако существует отличие: Альфа-банк сработал превентивно и еще в апреле 2014 года озаботился вопросом представительства своих интересов в федеральных органах власти США, тогда как представители ТЭК поняли, что пахнет жареным, лишь в августе, когда уже угодили в санкционные списки Министерства финансов США. Конечно, наличие или отсутствие в списке Минфина США определяется не только прозорливостью и упреждающим наймом лоббистов, но и характером отношений с Кремлем. Если Альфа-банк воспринимается в Белом доме как независимая частная компания, то Газпромбанк – как тесно связанный с президентом России В. Путиным и его ближайшим

окружением, а соответственно, поэтому подлежит наказанию. Цель политики Б. Обамы в том, чтобы заставить близкие к Путину элиты повлиять на своего «патрона» и добиться изменения внешнеполитического курса нашей страны. Скорее всего, на Потомаке не до конца понимают природу нынешнего политического режима в России и делают неверную ставку на внутриэлитный конфликт. Действия Кремля в отношении компании «ЮКОС» еще десять лет назад показали, что рассчитывать на это нерационально.

Альфа-банк за 330 тыс. долл. нанял BRG Group, основанную Х. Барбором, бывшим губернатором штата Миссисипи, председателем Республиканской ассоциации губернаторов, и политическим директором администрации Р. Рейгана. Непосредственно по данному контракту работают Э. Роджерс и У. Робертс, как свидетельствуют данные отчетов лоббистов по закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности». Первый был заместителем помощника президента Дж. Буша ст., второй – заместителем главы аппарата комитета Палаты представителей по международным делам. Благодаря ли своевременному найму или определенной дистанции клиента от Кремля, вашингтонским лоббистам удалось обеспечить отсутствие своего клиента в санкционных списках Минфина США. Кстати, следует отметить, что еще в 2002–2003 гг. Альфа-Групп за 10 тыс. долл. заключала краткосрочный контракт с пиар-агентством Hill & Knowlton. В 2014–2015 гг. «Новатэк» за 280 тыс. долл. пользовался услугами пиар-агентства Qorvis. Над аккаунтом работали Л. Пренсипи (Loretta Prencipe), бывший руководитель одного из проектов Министерства энергетики США, и А. Фрэнк (Ayal Frank), бывший помощник по вопросам законодательства конгрессмена-демократа от штата Кентукки Дж. Малунни (James Maloney). Что касается Газпромбанка, то он за 150 тыс. долл. нанял юридическую фирму Squire Patton Boggs. Среди сотрудников, привлеченных к отстаиванию интересов клиента, следует отметить С. МакХейла, бывшего юрисконсульта Министерства финансов США; Дж. ЛеБарона, бывшего посла США в Катаре; Дж. Бре и Т. Лотта, бывших сенаторов. Если роль первых двух сотрудников еще можно признать полезной, то наем сенаторов-пенсионеров представляется пустой тратой времени.

Если бы Газпромбанк и «Новатэк» действительно хотели избежать попадания в санкционный список, они бы бросились искать подходящих консультантов не в августе, а еще 1 марта, когда российский президент В. Путин запросил у Совета Федерации право на при-

менение ограниченного контингента войск на Украине. Также следовало бы нанимать прежде всего людей с тесными связями с Б. Обамой, таких как, скажем, Д. Аксельрод, бывший советник президента. Это само по себе не решило бы проблему, но сделало бы наем консультантов по премудростям вашингтонской политики чуть менее безнадежным делом. Настолько ли недальновидны сотрудники GR-отделов наших газетчиков или они поставили себе задачу иного порядка, сказать сложно. Автору известны случаи, когда контракты российских структур с вашингтонскими консультантами заключались не для решения той или иной проблемы, а в целях личного обогащения лиц, заключающих контракт. Хотя, не исключено, что люди, близкие к администрации Обамы, просто не пожелали обзаводиться клиентами такого свойства. Например, Дж. Дикстра, в прошлом заместитель Р. Чейни, в его бытность министром обороны, а ныне – лоббист фирмы Edington Peel Associates, специализирующейся на оборонных подрядах, рассказывал автору монографии, что порой он отказывался от заключения контракта на представительство интересов, когда репутация потенциального клиента ему казалась небезупречной. Работа в такой сфере, как национальная оборона, предполагает атмосферу элитарного клуба, где идет борьба среди джентльменов.

Неожиданная победа Дональда Трампа на президентских выборах 8 ноября 2016 г. может на непродолжительное время улучшить российско-американские отношения. В частности, возможна постепенная отмена санкций в отношении РФ, за исключением крымских, поскольку вопрос территориальной целостности Украины не будет пересмотрен даже администрацией Д. Трампа.

### ***3.4.5. Лоббизм мусульманских стран***

Массовые беспорядки, начавшиеся в 2011 году на Ближнем Востоке и в Северной Африке, дают возможность оценить эффективность лоббизма стран этого региона как инструмента обеспечения американского содействия в условиях нестабильности. Практически все эти страны в той или иной степени пытались заручиться поддержкой США для сохранения легитимности своих режимов на международной арене.

Насколько результативны попытки ближневосточных стран отстаивать свои интересы в Вашингтоне? Каковы факторы, влияющие на эффективность применения лоббистских технологий? Ответам на эти и другие вопросы посвящен данный параграф.

В последнее время многие говорят о закате Соединенных Штатов, снижении их роли в мировых процессах. В 2010 году впервые ВВП США (14,6 трлн долл.) уступил ВВП ЕС (14,8 трлн долл.), в спину дышит КНР с 10 трлн долл.<sup>399</sup> Это свидетельствует о том, что положение единственной сверхдержавы действительно не столь прочно, как прежде. Однако эти изменения пока никак не сказались на политическом весе США в новой глобальной реальности, и уровень лоббистской активности в «столице мира» – все более высокий – является одним из индикаторов американского влияния. За 11 лет (с 1999 по 2010 год), по расчетам автора<sup>400</sup>, основанным на отчетной документации по закону 1938 года «О регистрации иностранных агентов» и закону 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности», количество иностранных клиентов лоббистов в США выросло на 130% с 827 до 1905. За эти же годы увеличилась доля клиентов представителей зарубежных интересов среди всех структур, нанимавших зарегистрированных лоббистов, – с 7 до 11%.

В повестку дня иностранного лобби в США сегодня включены такие вопросы, как получение финансовой помощи, военное сотрудничество, сохранение имиджа государства, заключение и ратификация договоров о свободной торговле, а также получение государственных подрядов и многое другое<sup>401</sup>.

При этом привлекательность (и, вероятно, результативность) *государственного* лоббизма несколько снизилась, а *частного*, напротив, существенно возросла. Так, если в 1999 г. частные иностранные клиенты лоббистов составляли 16%, а государственные – 84% от всего числа пользователей услугами лоббистов, представляющих зарубежные интересы и зарегистрированных по законам 1938 и 1995 гг., то в 2010 году соотношение уже обратное – 71 к 29%. За указанный период количество зарубежных государственных и политических партийных структур, прибегающих к лоббистской практике, снизи-

---

<sup>399</sup> URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>400</sup> Здесь и далее все показатели рассчитаны автором по данным закона 1938 года «О регистрации иностранных агентов». URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html> (дата обращения: 15.11.2016) и закона 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности». URL: <http://soprweb.senate.gov/index/cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>401</sup> Подробнее об иностранном лоббизме см.: *Зяблюк Н.* Лоббизм в процессе принятия решений по вопросам внешней политики США. М., 1979.



лось на 21%, с 697 до 545, а число частных иностранных структур выросло со 130 до 1360.

Наблюдается не только активизация иностранного лоббизма. Растет, хотя и не столь существенно, весь рынок консалтинговых услуг по продвижению интересов зарубежных стран в органах государственной власти США. В 1999–2010 гг. общее количество клиентов зарегистрированных лоббистов увеличилось на 53% – с 10,6 до 16,3 тыс.

Интересно, что количество зарегистрировавшихся по закону 1995 г. (о лоббистах частных интересов) с 2007 по 2010 год снизилось на 7%, с 17 до 15 тыс. Спад вызван указом, который Б. Обама подписал по вступлении в должность президента. Согласно этому документу, зарегистрированный лоббист в течение двух лет не может поступить на государственную службу. А сотрудник администрации США не имеет права работать в сфере, которая пересекается с интересами его бывшего работодателя. Более того, уволившись, уже бывший федеральный чиновник не может заниматься лоббистской деятельностью в течение всего срока президентства Б. Обамы (2008–2016 гг.), но в случае его переизбрания это ограничение автоматически продлевалось бы еще на четыре года. Естественно, многие лоббисты, подумывавшие о карьере государственного служащего, предпочли аннулировать регистрацию, чтобы она не была препятствием в поиске работы. Однако имеются случаи, выходящие за рамки только что введенных правил. Например, П. Гилберт, которая работает в комиссии по безопасности потребительских товаров, ранее была лоббистом инвестиционной компании Barr Laboratories. Дж. Бреннан, принимавший дела ЦРУ у республиканской администрации, являлся главой одного из подрядчиков этого разведывательного органа – фирмы The Analysis Corp., переименованной в Sotera Defense<sup>402</sup> (до инаугурации президента США его командой создаются рабочие группы по каждому министерству и ведомству, которые принимают дела уходящей администрации).

Таким образом, несмотря на некоторое сокращение доли США в мировой экономике, количество иностранных государств, желающих решать вопросы в Вашингтоне, только растет. Вместе с тем происходит изменение структуры иностранного лоббизма в США в пользу частных структур на фоне постепенного снижения лоббистской активности со стороны государства.

---

<sup>402</sup> The New York Times. 15.11.2008.

В связи с событиями, уже получившими название «арабская весна», возникает вопрос: насколько лоббизм мусульманских стран в США может повлиять на внешнеполитический курс Белого дома? Каковы иные факторы, определяющие поддержку США: нефтяные ресурсы стран региона, исторически сложившиеся военные союзы, глобальная война с терроризмом, способность местных режимов контролировать свое собственное население?

О степени содействия Соединенных Штатов ближневосточным странам можно судить по характеру заявлений Белого дома и государственного департамента. В частности, в отношении правительств Бахрейна, Пакистана и Саудовской Аравии американские заявления носили нейтральный оттенок, тогда как в адрес Египта, Ливии, Сирии и Йемена отличались крайней жесткостью. Другой индикатор поддержки – это предоставление финансовой и военной помощи США, хотя этот параметр не имеет особого значения для таких богатых нефтью стран, как Саудовская Аравия.

Что касается активности лоббистских фирм, то она определяется количеством их иностранных клиентов, т.е. числом консалтинговых контор, и затратами на «отношения с правительством». Несмотря на то, что данные отчетности, предоставляемые консультантами, не всегда соответствуют реальности, особенно в отношении конкретных сумм, тем не менее они могут служить примерным ориентиром для определения масштабов лоббистской деятельности.

Можно прийти к выводу о том, что отсутствует прямая зависимость между лоббизмом и американской поддержкой. Так, Египет занимает второе место по масштабу лоббистских расходов после Саудовской Аравии и является одним из столпов американской внешней политики в регионе. Однако это не помешало США отказаться от поддержки режима Х. Мубарака. Йемен был также весьма важным американским союзником в борьбе с международным терроризмом, тем не менее, как и в случае с Египтом, неспособность обеспечить порядок на улицах привела к призыву Соединенных Штатов подать в отставку Али Абдулле Салеху.

Впрочем, в ряде случаев лоббизм позволяет достичь определенных результатов. Например, М. Каддафи удалось в начале 2000 года коренным образом изменить политику Белого дома в отношении своей страны, прибегнув к помощи Вашингтонских консультантов, а также программы компенсации жертвам террора. Только после начала массовых волнений в 2011 году правительство США потребовало от ливийского руководителя отказаться от власти.

Итак, очевидно, что Соединенные Штаты прекращают поддерживать тот или иной режим после того, как местные правители уже не способны контролировать ситуацию в стране. Лоббизм, являясь вспомогательным инструментом дипломатии, позволяет достичь лишь незначительных по масштабам выгод.

В этой связи представляется интересным рассмотреть итоги лоббистской практики на примере двух групп стран. Одна – Саудовская Аравия, Бахрейн и Пакистан, – которой удалось сохранить поддержку Белого дома, другая, менее успешная в этом плане, – Египет, Йемен, Ливия и Сирия.

В 2011 году внимание американских СМИ было приковано к событиям в Ливии, что и понятно: ведь М. Каддафи для подавления народного восстания использовал танки и самолеты. Вместе с тем беспорядки происходили и в других странах Ближнего Востока, в частности в Бахрейне. Местные руководители, хотя и не прибегают к военной силе при разгоне демонстраций, но и не собираются сдаваться без боя. Некоторые страны, такие как Саудовская Аравия, предпочитают решать проблемы мирными средствами – раздавать денежные субсидии населению.

Бахрейн, Саудовская Аравия, Пакистан, в отличие от Ливии, являются близкими союзниками США, и поэтому Белый дом старается не высказывать лишний раз «особой озабоченности» ситуацией с правами человека в этих странах. Почему же вашингтонский истеблишмент поддерживает местные режимы?

Королевство Саудовская Аравия в 1951 году заключило соглашение о военном сотрудничестве с США. С тех пор там базируется американская военно-тренировочная миссия. С 1975 года 52 физических и юридических лица из этой страны потратили более 73 млн долл. на услуги 120 вашингтонских консалтинговых фирм. Как и следовало ожидать, одно из основных направлений лоббистской деятельности – экспорт нефти, тарифное регулирование, процедуры контроля береговой охраны США. В разное время на этой ниве трудились 17 юридических, лоббистских и пиаровских фирм. Консультации в ходе закупок американского вооружения предоставляли пять фирм, среди которых такие известные, как Greenberg Traurig и Barbour Griffith and Rogers. Специфика лоббистской деятельности Саудовской Аравии состоит в найме вашингтонских консультантов пятью конкретными членами королевской семьи. Цели при этом преследуются самые разнообразные: от финансовых консультаций по государственным цен-

ным бумагам и личного пиара до содействия в выполнении миссии «посла доброй воли» ООН.

Несмотря на военный союз, отношения США и Саудовской Аравии небезоблачны. Поддержка отдельными лицами королевской семьи исламских фундаменталистов обернулась необходимостью специальной пиар-кампании по улучшению имиджа этой страны в США. После теракта 11 сентября 2001 г. посольство Саудовской Аравии в Вашингтоне за 24 млн долл. наняло агентство по связям с общественностью Qorvis Communications, LLC. Оно привлекло в качестве субподрядчиков по этому контракту еще десяток фирм, которые занимались отдельными направлениями корректировки имиджа. В частности, Barnett Group, LLC разработала целую программу контактов американских женщин-политиков, женщин-бизнесменов с их коллегами в Саудовской Аравии<sup>403</sup>.

Особое удивление вызывает активная лоббистская кампания по вступлению Саудовской Аравии в ВТО. Казалось бы, эта страна не экспортирует ничего, кроме нефти, торговля которой не имеет ни малейшего отношения к Всемирной торговой организации. Но, в отличие от российских противников присоединения к этой организации, в Эр-Рияде осознают важность принципов свободной торговли. Ведь членство в ВТО сигнализирует мировому инвестиционному сообществу: мы намерены играть по общим правилам. Итак, на протяжении 1999–2008 гг. восемь консалтинговых фирм содействовали Саудовской Аравии в переговорах с торговым представителем США в ВТО. В команде была такая известная фирма по предоставлению юридических услуг, как Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, LLP. В результате с 2005 года эта страна является членом ВТО. После чего последовали консультации, касающиеся выполнения взятых на себя Саудовской Аравией обязательств по открытию внутреннего рынка.

Вторая страна, которой удалось избежать гневных заявлений Белого дома по поводу методов усмирения демонстрантов, – Королевство Бахрейн. Оно в 1991 году подписало соглашение о военном сотрудничестве с США. С тех пор штаб пятого флота ВМС США расположился в этой стране. С 1993 года Бахрейн через шесть своих структур за 4,5 млн долл. нанимал 17 лобби-фирм для отстаивания интересов в Вашингтоне. Так, в 1993 году на повестке дня были переговоры по экспорту бахрейнского текстиля в США, в проведении которых участ-

---

<sup>403</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html>; URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

вовали консультанты Fasturn, Inc., одного из лидеров в сфере переговоров по текстильным квотам. Через семь лет с помощью вашингтонских консультантов удалось добиться разработки, подписания главами двух государств и ратификации Конгрессом США налогового соглашения. Это соглашение, среди прочего, ликвидировало двойное налогообложение доходов американских граждан, работающих в Бахрейне, и подданных короля Бахрейна – в Соединенных Штатах. Затем в 2003–2006 гг. фирма Fierce, Isakowitz & Blalock при участии Holland & Knight и Sandler, Travis & Rosenberg пыталась продвинуть идею соглашения о свободной торговле. Однако критика по поводу ситуации с правами человека в Бахрейне спутала карты лоббистам. Через два года, чтобы изменить восприятие американцами положения с правами человека, был нанят гигант вашингтонского консалтинга Patton Boggs, LLP. А Бахрейнский совет экономического развития взялся за рекламу своего королевства как стратегического торгового и инвестиционного партнера среди американских компаний, ассоциаций бизнеса, мозговых центров, СМИ. Лоббистская кампания по соглашению о свободной торговле привела к его подписанию главами государств, а затем и вступлению в силу в 2006 году.

Третья мусульманская страна, в адрес которой не последовала критика Белого дома по поводу ситуации с правами человека, – Пакистан. После ликвидации Усамы бен Ладена вблизи территории пакистанской военной академии и в связи со шквалом обвинений со стороны США в укрывательстве террориста № 1, Пакистан развернул масштабную пиар-кампанию в Вашингтоне по восстановлению своей репутации «союзника в борьбе с терроризмом». Дело в том, что в 2009 году Конгресс США принял пятилетнюю программу военной помощи Пакистану в размере 7,5 млрд долл., и лишаться такого куша руководство этой небогатой страны было не намерено. Всего с 2002 года американцами было направлено 20 млрд долл. на военную поддержку своего союзника. Однако в начале июля 2011 года Белый дом объявил о сокращении объема финансовой помощи Пакистану на 800 млрд долл., указывая в качестве причины недостаточно активное сотрудничество Исламабада в борьбе с терроризмом<sup>404</sup>.

Пакистан попытался вернуть себе репутацию союзника США в борьбе с международным терроризмом, заявляя, что он не знал о местонахождении главы «Аль-Каиды». Весной 2011 года Марк Сигел, партнер лоббистской фирмы Locke Lord Strategies, L.P. начал продви-

---

<sup>404</sup> URL: <http://www.whitehouse.gov/> (дата обращения: 15.11.2016).

гать эту позицию своего клиента – президента Пакистана Асиф Али Зардари. Лоббисты, работающие на Пакистан, обладают необходимыми связями: в частности, Марк Сигел был помощником президента Картера, а в 2001–2004 гг. – главой аппарата конгрессмена Стива Израэля. Фил Риверс возглавлял аппарат сенатора Ричарда Шелби, а Брайан Хэндл являлся помощником сенатора Херба Кола; оба сенатора – влиятельные члены комитета по ассигнованиям, в ведении которого находится распределение финансовой помощи зарубежным государствам.

С 1954 года Пакистан – военный союзник США, хотя и не всегда лояльный. В период холодной войны Белый дом рассматривал эту страну как противовес Индии, тяготевшей к СССР. Особенно активно проходило взаимодействие во время войны, начавшейся после ввода советских войск в Афганистан. В 1988 году США в соответствии с поправкой Пресслера приостановили оказание военной помощи Пакистану из-за ядерной программы, а через 10 лет даже ввели санкции в связи с испытанием ядерной бомбы. Однако после 11 сентября 2001 г. активное военное сотрудничество возобновилось.

Свои интересы в Вашингтоне Пакистан реализует всеми возможными путями, в том числе с помощью лоббистов. Всего с 1948 года 25 пакистанских физических и юридических лиц пользовались услугами 68 лоббистов, потратив более 26 млн долл. Продвижением интересов Пакистана в сфере военного сотрудничества занимались следующие фирмы: с 2008 года – Locke Lord Strategies, LP; в 2004 году Kestral Trading Company за 50 тыс. долл. наняла Bannerman & Associates, Inc. для получения оборонного подряда пентагона; в 2001–2005 гг. пакистанское посольство пользовалось услугами Wilson Associates, LLC, обошедшимся ему в 1,8 млн долл. В 1998 году лоббист Брюс Фейн за 84 тыс. долл. пытался смягчить американские санкции, введенные после испытания Пакистаном ядерного оружия<sup>405</sup>.

Отдельный сегмент представляет собой политический лоббизм. Во-первых, активизируется пакистанская диаспора в США. В 2011 году Всепакистанская мусульманская лига и Раза Бохари начали собирать средства на выборную кампанию Первеза Мушаррафа, Комитет поддержки демократии и справедливости в Пакистане нанял National Strategies, LLC для осуществления контактов с американскими политиками. С 2010 года движение Muttahida Quami действу-

---

<sup>405</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html>; URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

ет через свое отделение в США, как и Pakistan Tehreek-e-Insaf. Хотя еще в 2002 году правительство Пакистана нанимало за 600 тыс. долл. Sterling International Consulting Corporation, чтобы пробудить политическое сознание своих соотечественников, живущих в США. Кроме того, с 1990 года Пакистанская народная партия пользовалась услугами лобби в Вашингтоне в приоритетных для нее вопросах, в частности в расследовании убийства премьер-министра Беназир Бхутто<sup>406</sup>.

Для продвижения собственно экономических интересов различные пакистанские структуры нанимали более двух десятков лоббистов. Наиболее активными были «Пакистанские международные авиалинии», пользовавшиеся с 1960 по 2009 год связями пяти консультантов и фирм Pakistan Textile & Apparel Group, Shon Industries aka Shon Textiles. В свое время с помощью такого гиганта консалтингового рынка, как Fleishman-Hillard, Inc., и четырех других фирм эта пакистанская авиакомпания добилась заключения специального соглашения по экспорту текстиля в США. Как и Бахрейн, Пакистан в начале 2000-х годов тщетно пытался добиться заключения соглашения о свободной торговле с США и даже заплатил за это более 1,2 млн долл. фирме Quinn Gillespie & Associates, LLC<sup>407</sup>.

Соединенные Штаты уже не раз замораживали военную помощь Пакистану, и меры по ее сокращению, принятые в июле 2011 года, не являются чем-то экстраординарным. В Вашингтоне прекрасно понимают, что нельзя отталкивать страну, обладающую ядерным оружием. Тем более в ситуации, когда не ясна степень контроля политического руководства Пакистана не только над своими военными, но и тем более над мусульманскими радикалами. К тому же в США много лет подряд самые различные аналитики едины во мнении, что без Пакистана нельзя выиграть войну в Афганистане.

Стремительный крах режима Х. Мубарака в Египте оказывается не столь уж неожиданным, если взглянуть на него через призму лоббистской деятельности египетских структур в США. Начиная с 1980-х по первую половину 2000-х годов египетский бизнес предпринимал серьезные попытки выйти на международные рынки и снять заградительные барьеры в торговле. В частности, в 2005 году Александрийская ассоциация экспортеров хлопка в союзе с Министерством торговли и промышленности смогла добиться отмены квот на еги-

---

<sup>406</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html>; URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>407</sup> Ibid.

петский хлопок в США и ЕС, заплатив 5 млн долл. консалтинговой фирме CMGRP, Inc. Другой пример. Американская торговая палата в Египте организовывала инвестиционные конференции в США в 1994 году, а спустя несколько лет наняла Paul, Hastings, Janofsky & Walker LLP и Baker Botts LLP для продвижения идеи соглашения о свободной торговле между двумя странами<sup>408</sup>. Всего при Мубараке египтяне потратили на лоббистскую деятельность в Вашингтоне более 27 млн долл.

Но уже во второй половине 2000-х годов в Египте не осталось ни одной частной структуры, отстаивающей свои интересы в Вашингтоне. Акцент в лоббизме переместился на сохранение в прежнем объеме американской военной помощи. Такое ограничение лоббистской практики, несомненно, указывало на неспособность Мубарака отвечать на вызовы времени и постепенную деградацию режима.

Здесь важно пояснить, что лоббизм совершенно необходим, если задачей ставится обеспечение стабильного потока бюджетных ассигнований. Роль Конгресса в бюджетном процессе очень велика: ни одна строчка главного финансового документа не принимается в том виде, в каком ее подготовило административно-бюджетное управление президента США. Поэтому нужно лоббировать членов комитетов Конгресса по ассигнованиям, с тем чтобы добиться нужных целей.

Интересна и эволюция форм представительства египетских интересов в Соединенных Штатах. В 40–70-х годах XX века арабские государства пытались выработать единую лоббистскую стратегию в Вашингтоне посредством Лиги арабских государств, которая, в свою очередь, действовала как через Арабский информационный центр, так и через семь консалтинговых фирм. Однако с приходом к власти Мубарака в начале 1980-х годов коллективная стратегия была отброшена.

Вполне объяснима благосклонная реакция Белого дома на смену власти в Египте и приход военных в качестве временной администрации. Египетские генералы встали на защиту как 1,3 млрд долл. ежегодных военных субсидий, так и секулярного пути развития, обеспечивающего благополучие основной статьи египетского «экспорта» – туризма. Вашингтон же имеет опыт десятилетий тесных отношений с египетскими военными и рассчитывает, что ему удастся сохранить Египет в числе ближайших союзников США. При этом ни военное сотрудничество с США, ни активное арабское лобби в Ва-

---

<sup>408</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html>; URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).



Вашингтоне не помешали Б. Обаме выступить с призывом к Хосни Мубараку подать в отставку. Главным для Белого дома оказалась неспособность египетского лидера контролировать ситуацию в стране.

Тунис, где и началась «арабская весна», представляет собой яркий пример того, что даже традиционно позитивные отношения с США не гарантируют сохранение поддержки Белым домом. Хотя Тунис формально и не является военным союзником Вашингтона, он имеет двухвековую историю отношений с этой страной. В 1980-е годы прошлого века они несколько ухудшились в результате операции Израиля в Тунисе против Организации освобождения Палестины. С 1957 года правительство Туниса получает финансовую помощь США, о размерах которой в последние годы можно судить по таблице 3.22. Кроме того, ежегодно заседает американо-тунисская военная комиссия, регулярно проводятся совместные учения.

Тунисский лоббизм в США довольно активен для страны такого небольшого размера и политического веса в мире. С 1946 года 15 тунисских структур потратили более 4,5 млн долл. на услуги 22 вашингтонских консалтинговых фирм для поддержания благоприятных отношений с США. Эволюция тунисского лобби напоминает изменения в лоббизме египетском. В 50-е годы была предпринята попытка проводить единую стратегию через Лигу арабских государств. В 70-е годы основные усилия лоббистов были направлены на поддержание экономического развития страны. Но уже в 2000-е годы лоббизм ограничивался целью получения финансовой помощи тунисскими военными. В итоге в январе 2011 года Обама не поддержал Бен Али, который был вынужден уйти в отставку.

И, наконец, еще один союзник США на Ближнем Востоке – Йемен, которому американцы оказывают военную помощь с 1979 года. Отношения между двумя странами обострились во время агрессии Ирака против Кувейта, когда Йемен выступил на стороне Саддама Хусейна. Однако с 11 сентября 2001 г. эта страна позиционирует себя как союзник США в «войне с террором» и ежегодно получает около 20 млн долл. на нужды армии. Всего с 1989 года семь представителей этого государства за 219 тыс. долл. нанимали опытных вашингтонских юристов, лоббистов и пиарщиков для продвижения своих интересов. Показательны их жалобы в Вашингтон: в 1990 году Альянс йеменской оппозиции нанял Wagner, Hines & Avaru, Inc. для того, чтобы проинформировать американских политиков о своем существовании. Услугами лоббистов в 1992–2000 гг. пользовалось и Министерство

иностранных дел Йемена – оно пыталось привлечь фирму Baker Botts LLP для содействия в разрешении пограничного конфликта с Саудовской Аравией.

В остальном проблематика йеменского лобби традиционна для Ближнего Востока – нефть и оружие. В 2001–2002 гг. МИД Йемена нанимал фирму DLA Piper US LLP для контактов по вопросам добычи и переработки нефти. В 2010 году визит главы ВВС Йемена в США организовывал вашингтонский консультант со связями в Пентагоне Дэниэл Свейн. В рамках поездки прошла встреча с главкомом ВВС США, обсуждалось создание программ обучения йеменских военных, проведение совместных военных учений. Кроме того, речь шла о модернизации военной авиации Йемена, создании программы учений национальных гвардий двух стран, о закупках американского вооружения.

На фоне народных волнений в 2011 году, когда резко активизировалась «Аль-Каида», а многие военные оставили свои посты и дезертировали, Б. Обама несколько раз призывал президента Йемена покинуть свой пост<sup>409</sup>. Здесь, как и в Египте, союзничество в «борьбе с террором» не стало гарантией поддержки Белым домом.

Теперь о Ливии, которая никогда не была в ряду сторонников США. Девять различных ливийских структур потратили на услуги более десяти американских консалтинговых фирм почти 3,8 млн долл. Чтобы добиться расположения Белого дома после 11 сентября 2001 г., Каддафи заявил о своей приверженности борьбе с «Аль-Каидой». Впоследствии, в 2011 году официальный Триполи даже вменяет в вину этой организации подстрекательство ливийцев к бунту.

В течение 2000-х годов США оставались довольно терпимы к режиму Каддафи – пока он не нарушал общепризнанных норм международного права. На 2003–2008 гг. приходится последняя лоббистская кампания ливийского лидера в Соединенных Штатах, направленная на нормализацию межгосударственных отношений. Сначала, в качестве подготовительного этапа, Ливия признала ответственность за организованные теракты и учредила компенсационный фонд. Были выплачены компенсации жертвам взрывов в Берлине в 1986 году (2,7 млрд долл.), Локерби в 1988, рейса UTA Flight 772 в 1989, а также ливийцам, пострадавшим в Триполи и Бенгази от американской контратаки в 1986 году. Затем Каддафи ликвидировал

---

<sup>409</sup> URL: <http://www.whitehouse.gov/> (дата обращения: 15.11.2016)

программу производства ядерного и химического оружия и открыл страну для международных инспекций.

В 2004–2007 гг. за 3 млн долл. была нанята лоббистская фирма Fahmy Hudome International, специализирующаяся на представительстве интересов нефтяных стран в Вашингтоне<sup>410</sup>. Ее президент Рада Фами Хьюдом была заместителем министра энергетики в первый срок президентства Дж. Буша – младшего<sup>411</sup>. В результате в сентябре 2008 года госсекретарь США Кондолиза Райс посетила Ливию – это был первый визит такого уровня с 1953 года. После этого 31 октября 2008 г. президент США во исполнение закона №110-301 «О разрешении претензий к Ливии» подписал указ № 13477 о восстановлении иммунитета Ливии против гражданских исков американцев о компенсации ущерба вследствие террористических актов, организованных Каддафи. Согласно указу, ни один американский гражданин не мог в судебном порядке взыскивать денежные средства с ливийского правительства. Все судебные дела, находившиеся на рассмотрении, были прекращены. Иностранцы также лишились права предъявлять претензии к Ливии в американских судах<sup>412</sup>.

*Немного истории.* Ливийский лоббизм в США берет начало в 1957 году, когда Комитет за освобождение северной Африки нанял Мохаммеда Сулеймана Давода. Договор, по всей видимости, был заключен с целью прощупать почву в Вашингтоне на предмет установления контактов. Затем с 1976 по 1985 год постоянное представительство Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии в ООН, народное бюро (посольство) в Вашингтоне нанимали трех консультантов, которые помогали ориентироваться в американской дипломатии<sup>413</sup>.

Наибольшую активность по продвижению своих интересов в США М. Каддафи развил в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Шесть лоббистских фирм нанимали: Социалистическая Народная Ливийская Арабская Джамахирия, правительство Ливии, Хассан Татанаки – региональный менеджер нефтедобывающей компании Challenger LTD, и

---

<sup>410</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html>; URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>411</sup> URL: <http://www.fahmyhudome.com/> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>412</sup> URL: <http://www.whitehouse.gov/> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>413</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html>; URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (дата обращения: 15.11.2016).

даже «Народный комитет ливийских студентов». Целью была отмена санкций ООН и ареста ливийского имущества в США, наложенного указом Р. Рейгана после взрыва 5 апреля 1986 г. ночного клуба La Belle в Западном Берлине. Через девять дней США провели операцию «Каньон Эльдorado», нанеся удар по личной резиденции Каддафи. Подрыв ливийскими агентами 21 декабря 1988 г. рейса Pan Am Flight 103 обострил и так напряженные отношения между двумя странами.

Тогда лоббистская кампания не принесла результатов. Позже к Каддафи пришло понимание: нужно не только нанимать лоббистов, но и взять на себя ответственность за теракты и выплатить компенсации жертвам. С течением времени, к концу 1990-х годов, усилиями президента ЮАР Нельсона Манделы и тогдашнего генсека ООН Кофи Аннана положение Ливии на мировой арене улучшилось. Санкции ООН были приостановлены, а позже и вовсе отменены.

В начале 2000 года усилия лоббистов и выплата компенсаций жертвам террора помогли лидеру ливийской революции на время вывести свою страну из категории стран «оси зла». Однако предотвратить начало военной операции НАТО в Ливии с помощью вашингтонских консультантов Муаммару Каддафи не удалось. Лоббизм, обладая ограниченными возможностями, может служить лишь вспомогательным механизмом при решении проблем.

Еще одна страна, с которой у США традиционно не складываются дружественные отношения, – Сирия. Информационная политика Сирийской Арабской Республики в условиях массовых беспорядков в 2011 году кажется рациональной с точки зрения интересов режима. С одной стороны, закрывается доступ иностранным журналистам на территорию страны; с другой – проводится фильтрация информационного потока через Арабский информационный центр (АИЦ) в Вашингтоне, который действует там с 1955 года<sup>414</sup>. Но оказывается, что

---

<sup>414</sup> Арабский информационный центр был учрежден Лигой арабских государств для реализации совместной лоббистской и пиаровской стратегии в США. Однако Египет, Саудовская Аравия и Йемен перестали финансировать эту организацию еще в 1973 году. Во втором полугодии 2010 года ее бюджет составил 398 тыс. долл. Среди мероприятий Арабского информационного центра в Вашингтоне можно отметить участие его директора д-ра Хуссейна Хассуна в работе делегации Лиги арабских государств на 65-й сессии Генассамблеи ООН 21–25 сентября 2010 г. и выступление 20–21 октября 2010 г. на Международном экономическом форуме по канадско-арабским отношениям в Монреале. URL: <http://www.fara.gov/quick-search/html> (дата обращения: 15.11.2016).

сегодня такой подход абсолютно неэффективен. Во-первых, распространение Интернета, возможность обмениваться информацией через социальные сети Twitter и Facebook прорывают информационные барьеры, во-вторых, падает дисциплина среди сирийских военных и пограничников.

В официальном заявлении посла Сирии Имада Мустафы указывается, что «события, происходящие в Сирии с марта 2011 года, более сложны, чем представлено международными СМИ»<sup>415</sup>. Однако по-прежнему действует запрет на работу иностранных журналистов в стране, и они не могут показать «более сложную» картину. В заявлении отмечается, что положением дел в Сирии недоволено и правительство, которое предпринимает ряд реформ, в частности, отменен закон о чрезвычайном положении, разрабатывается закон о демократизации, защищающий мирные демонстрации и упраздняющий государственный суд по безопасности. Планировалось также принятие законов о выборах и СМИ. Более того, 20 июня 2011 г. во время своего выступления в Дамасском университете президент Башар Асад предложил идею разработки новой конституции<sup>416</sup>.

Начиная с 1942 года восемь сирийских структур пользовались услугами пяти консалтинговых контор. Пионером сирийского лоббизма в США стала Сирийская социальная националистическая партия, которая была запрещена в 1955 году, но через полвека вошла в Национальный прогрессивный фронт, возглавляемый партией власти «Баас». Позже, в 1957–1960 гг., Syrian Broadcasting System пользовалась услугами вашингтонского консультанта Мэри Хэгэн для продвижения своих интересов.

Можно привести и другие примеры лоббизма в сфере бизнеса: в 1987–1990 гг. фирма Bankers Capital Management, Inc. консультировала Центральный и Коммерческий банки Сирии на предмет проведения операций в США<sup>417</sup>. Это стало возможным после отмены американских санкций в отношении САР 19 августа 1987 г.

Традиционно сложные сирийско-американские отношения значительно ухудшились в результате неудачного переворота, организованного ЦРУ в 1957 году с целью свергнуть президента Шуктри Куатли.

---

<sup>415</sup> URL: <http://www.syrianembassy.us/> (дата обращения: 15.11.2016).

<sup>416</sup> The Washington Post. 21.07.2011.

<sup>417</sup> URL: <http://www.fara.gov/quick-search/html> (дата обращения: 15.11.2016).

Это привело к тому, что среди всего арсенала политико-дипломатических инструментов начал доминировать лоббизм. В 1979–1994 гг. для оказания влияния на политику Вашингтона сотрудники сирийского дипломатического корпуса нанимали частные фирмы. Так, постоянное представительство САР в ООН начало работать с Мэрилин Перри в период, когда Сирия была включена в список государств, поддерживающих терроризм. Затем посольство в Вашингтоне наняло пиаровскую фирму Van Kloberg & Associates, LTD, позднее переименованную в Washington World Group.

В 1990 году Сирия и США едва ли не впервые стали союзниками, оказывая содействие Кувейту, который стал жертвой иракского вторжения. А спустя четыре года даже состоялись две встречи президентов США и Сирии – Билла Клинтона и Хафеза Асада – во время переговоров по ближневосточному мирному урегулированию.

Важно отметить, что арабское лобби в США на протяжении своего существования проделало определенную эволюцию. Саудовская Аравия, Бахрейн, Йемен, Египет, Сирия в 50–70-е годы минувшего века использовали Арабский информационный центр в Вашингтоне для выработки совместной лоббистской стратегии.

Однако после того, как романтическая идея целостного арабского мира канула в Лету, местные правители решили выстраивать самостоятельные линии поведения.

Одни, как правители Бахрейна, едва ли не с момента получения независимости сделали ставку на США; другие, как Саудовская Аравия, имея в активе 20% мировых разведанных запасов нефти, использовали Соединенные Штаты в качестве рынка сбыта, позволяя вольности в виде финансирования террористов.

Третьи, например, Йемен, исходили из внутривнутриполитических соображений в выборе геополитических ориентиров.

Четвертые же, такие как Сирия, до сих пор задействуют АИЦ в реализации своей пиар-стратегии.

Проведенное исследование показывает, что, несмотря на некоторые характеристики, общие для всего региона, лоббизм каждой из рассмотренных стран имеет свои особенности и использует свои методы и технологии.

Очевидно, что поддержка США того или иного ближневосточного режима не может быть гарантирована ни тесными союзническими отношениями, ни ролью той или иной страны в «борьбе с террориз-

мом», ни наличием нефтяных ресурсов, ни использованием вашингтонских консультантов.

Главным фактором является способность самого режима контролировать мирными средствами положение в стране и собственный народ (таблицы 3.22, 3.23).

**Т а б л и ц а 3.22 – Количественная характеристика лоббистской деятельности мусульманских стран в США**

<i>Страна</i>	<i>Количество клиентов лоббистских фирм</i>	<i>Количество лоббистских фирм</i>	<i>Лоббистские расходы, тыс. долл.</i>	<i>Основная статья экспорта в США, 2010 г., млн долл.</i>	<i>Способность режима мирно контролировать население</i>	<i>Наличие американской поддержки режима</i>
Бахрейн	6	17	4,523	Химикаты – 137	Да	Да
Египет	40	71	27,310	Одежда – 837	Нет	Нет
Ливия	9	12	3,893	Нефть и газ – 1,648	Нет	Нет
Пакистан	25	68	26,809	Одежда – 1,563	Да	Да
Саудовская Аравия	52	120	73,410	Нефть и газ – 30,009	Да	Да
Сирия	8	5	Нет данных	Продукты переработки нефти и угля – 400	Нет	Нет
Тунис	15	22	4,550	Продукты питания – 83	Нет	Нет
Йемен	7	12	219,000	–	Нет	Нет
Итого	162	327	140,714			

*Источники:* Базы данных лоббистов. URL: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields>; URL: <http://www.fara.gov/quick-search.html> (дата обращения: 15.11.2016); Поддержка режима отслеживалась по официальным данным. URL: <http://www.whitehouse.gov/> (дата обращения: 15.11.2016); URL: <http://www.state.gov/index.htm?goMobile=0> (дата обращения: 15.11.2016); Данные торговли. URL: <http://tse.export.gov/TSE/TSEOptions.aspx?ReportID=2&Referrer=TSEReports.aspx&DataSource=NTD> (дата обращения: 15.11.2016).

**Т а б л и ц а 3.23 – Финансовая помощь США мусульманским странам, млн долл.**

<i>Страна</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Бахрейн	19	16	5	9	20	17	26
Египет	1,779	1,757	1,705	1,554	1,555	1,653	1,557
Ливия	–	–	1,0	3,3	0,8	0,1	1,7
Пакистан	762	734	740	2,305	1,911	1,385	2,965
Саудовская Аравия	1	0,3	–	0,4	0,2	0,4	–
Сирия	–	0,6	14	2	–	–	–
Тунис	10	10	11	14	21	25	6
Йемен	18	23	19	42	80	62	120
Итого	2,591	2,543	2,497	3,933	3,591	3,145	4,6770

*Источник:* URL: <http://www.foreignassistance.gov/countryIntro.aspx> (дата обращения: 15.11.2016).





## **З а к л ю ч е н и е**

Предпринятое исследование лоббизма в бюджетном процессе США и основные результаты проведенной работы позволяют сделать следующие выводы.

Вследствие кардинального изменения роли американского государства в XX веке, вызванного «Новым курсом» Ф. Рузвельта – реакцией на Великую депрессию, бюджетный лоббизм сформировался в качестве самостоятельного компонента лоббизма как института политической системы США. Мировой экономический кризис, разразившийся в 2008 году, еще более рельефно показал существенное значение бюджетного лоббизма в политической и экономической системе США.

Наиболее адекватным бюджетному лоббизму обобщающим концептом является предложенное Т. Лоуи разделение политики на распределительную и перераспределительную. Распределительная политика – это те программы, проекты и гранты, денежные средства на реализацию которых направляют в определенные избирательные округа, в то время как источником их финансирования являются налоговые поступления, собранные путем всеобщего налогообложения. Особенность распределительной политики – делимость: каждый проект локален и может изменяться по размеру, целям и стоимости независимо от другого. При этом отличают распределительные программы от перераспределительных, которые предоставляют выгоды отдельным заинтересованным группам или сегментам населения за счет остальных граждан. В первом случае структуру властных отношений более-менее достоверно описывает плюралистическая модель политики, во втором – элитистская. Иными словами, в законопроектах и мерах распределительного свойства более или менее успешно свои интересы реализует большое количество заинтересованных групп. Их интересы не находятся в жестком противостоянии друг другу, поскольку так или иначе большинство получает свою долю бюджетных средств. Напротив, в перераспределительной политике речь идет о выделении одному бенефициарию ассигнований, исчисляющихся миллиардами долларов, как в рассмотренном нами случае с General Motors и Chrysler. Поэтому процесс принятия решений носит элитистский характер, имеет место торг между заинтересованной

группой и несколькими должностными лицами, ответственными за выделение денежных средств.

Лоббирование интересов в бюджетном процессе США можно выделить в качестве отдельного направления, так как имеет ряд специфических особенностей.

Во-первых, имеется ряд точек доступа, характерных исключительно для этого феномена, – бюджетные департаменты министерств и ведомств, Административно-бюджетное управление при президенте США, Совет по рассмотрению бюджета, учрежденный администрацией Дж. Буша – мл. для разрешения конфликтов между руководством министерств и АБУ, комитеты Палаты представителей и Сената по ассигнованиям. Однако поправки 2007 года к закону «О раскрытии лоббисткой деятельности» (1995) ликвидировали важнейшую точку доступа – согласительную комиссию обеих палат Конгресса в отношении такой формы, как специальный проект (отныне внести специальный проект в законопроект на этой стадии его рассмотрения невозможно).

Во-вторых, бюджетный лоббизм имеет особые формы реализации, такие как внебюджетные фонды, программы государственного страхования, федеральные целевые программы, специальные проекты, кредитные поручительства.

В-третьих, имеются определенные нюансы в использовании методов лоббирования, которые выделяют это явление из общего ряда, а также и набор приемов, характерных исключительно для бюджетного лоббизма (в частности, разного рода изощренные манипуляции с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой), среди которых перевод федеральной программы в категорию срочных и/или секретных расходов; заключение коммерческого, а не стандартного правительственного контракта, налагающего множество бюрократических ограничений; перевод закупок в Министерство внутренних дел, которое имеет право администрировать контракты других ведомств, но известно своим менее скрупулезным отношением к нормативам федеральной контрактной системы; получение возможности подрядчику самому оценивать эффективность своей работы.

Кроме того, перечисленные элементы выстраиваются в стандартную схему, в которой конкретным точкам доступа соответствует определенный набор форм реализации бюджетного лоббизма и ряд методов, которые более эффективны в работе с одними точками доступа при продвижении конкретных форм бюджетного лоббизма, но

менее действенны в других случаях. В частности, корпорации используют все рассмотренные ранее формы реализации бюджетного лоббизма, за исключением программ государственного страхования. При этом основной точкой доступа для создания внебюджетного фонда является тот или иной профильный комитет Конгресса США. Для продвижения внебюджетного фонда важны все ранее описанные методы, за исключением приемов манипуляции с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой. Далее, при лоббировании новой программы адресной помощи существенны все точки доступа, за исключением комитетов Конгресса США по ассигнованиям; для получения нового государственного займа или кредитного поручительства приоритетное значение имеют комитеты Конгресса по финансам, при выделении гранта основную роль играют точки доступа в органах исполнительной власти и комитеты Конгресса по ассигнованиям. Специальный проект можно провести только через комитет Палаты представителей или Сената по ассигнованиям. Что касается других типов организаций, то научно-образовательное лобби использует для своих нужд в основном гранты и специальные проекты. Штатные и местные органы власти, медицинские, общественные, профессиональные и этнические организации помимо форм реализации бюджетного лоббизма, отмеченных ранее, занимаются продвижением различных программ адресной помощи. Фермеры давно облюбовали программу государственного страхования от неурожая, ключевой точкой доступа для которой являются комитеты Палаты представителей и Сената по сельскому хозяйству.

О соотношении точек доступа и методов лоббирования отмечается, что финансирование выборов и кампании давления с мест (потоки писем, телеграмм, телефонных звонков граждан) более эффективны при работе с точками доступа в Конгрессе США и являются менее существенными факторами для точек доступа в федеральных органах исполнительной власти, где избирается одно лицо – президент. Напротив, рассмотренные ранее манипуляции с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой используются лишь для работы с министерствами и ведомствами.

Точкой бифуркации для повседневной практики бюджетного лоббизма стала «республиканская революция» Н. Гингрича, приведшая к существенному росту политической поляризации. При этом важно отметить, что принципы «маленького правительства» продекларированные в «Контракте с Америкой» остались в действительности

сти лишь демагогическими заявлениями. Вследствие политики Н. Гингрича роль бюджетного лоббизма лишь выросла. Отныне партия меньшинства порой отстраняется от принятия решений по федеральному бюджету, вследствие чего «бюджетный пирог» нарезается так, что две трети специальных проектов получают избирательные округа доминирующей на данный момент политической партии. Это приводит к изменениям в работе вашингтонских консалтинговых фирм, которые отказываются от традиционного двухпартийного принципа комплектования штата, и набирают преимущественно сотрудников со связями в правящей партии. Важно подчеркнуть, что произошло изменение правила формирования комитетов Конгресса США, принцип старшинства заменен принципом лояльности партийному руководству. Кроме того, бюджетный лоббизм во все большей степени теперь служит средством обеспечения благосклонности местных элит к своему конгрессмену (мажоритарная избирательная система способствует усилению этой зависимости, по сравнению со странами с пропорциональной избирательной системой). В ответ на поток федеральных средств идет пополнение предвыборного фонда народного избранника, который, в свою очередь, часть этих средств направляет в центральную партийную кассу в знак благодарности за назначение во внеочередном порядке в комитет по ассигнованиям. Подобную практику ввел Н. Гингрич, затем ее переняли и демократы.

Проведенный количественный анализ отчетной документации лоббистов показал, что, во-первых, наблюдается зависимость между такими переменными, как количество регистраций новых лоббистов и электоральный цикл. Непосредственно в год выборов количество регистраций снижается по сравнению с предыдущим годом, затем снова возрастает в после выборный период. Это связано как с нежеланием конгрессменов отстаивать узкогрупповые интересы и подставлять себя под огонь критики соперника по избирательной кампании, так и с осторожностью самих лоббистов, ожидающих результатов народного волеизъявления. Во-вторых, все типы субъектов лоббизма участвуют и в бюджетном процессе.

В-третьих, в 1998–2004 гг. произошел сдвиг в структуре участников бюджетного лоббизма. В частности, доля корпораций несколько снизилась, тогда как процент таких субъектов, как научные, образовательные, культурно-просветительские учреждения, штатные и местные органы власти, напротив, вырос. Это вовсе не означает, что влияние корпораций падает, речь идет лишь о сокращении удельного

веса количества лоббистов бизнеса относительно других субъектов бюджетного процесса ввиду более высоких темпов роста количества научных, образовательных учреждений и органов власти штатов, городов, графств, продвигающих свои финансовые интересы в Вашингтоне.

Сравнительный анализ корпоративных лоббистских кампаний наглядно продемонстрировал, что определяющее значение имеет не столько набор конкретных методов и объем финансовых средств, потраченных в результате, сколько грамотно выстроенная долгосрочная лоббистская стратегия. В краткосрочном периоде можно добиться успеха в реализации тех или иных задач, но без продуманной стратегии это может стать пирровой победой и послужить препятствием в долгосрочной перспективе.

Исследование иностранного лоббизма в США показывает, что наем лоббистов для решения внешнеполитических целей может быть исключительно вспомогательным инструментом с невысокой степенью эффективности. Без целостной, продуманной стратегии, привлечение консультантов будет бесполезно.



# **Оглавление**

---

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА В США</b> .....	7
<b>1.1. УНИВЕРСАЛИЗМ КАК ПРОДУКТ ТЕОРИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА</b> .....	11
<b>1.2. «ПАРТИЙНЫЙ КОНФЛИКТ» КАК ФАКТОР БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА</b> .....	12
<b>1.3. ИНТЕГРАТИВНЫЕ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА</b> .....	17
<b>Глава 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА</b> .....	24
<b>2.1. Точки доступа к бюджетному процессу</b> .....	24
<b>2.2. ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА</b> .....	42
<b>2.3. МЕТОДЫ ЛОББИРОВАНИЯ И PR В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ</b> .....	54
<b>Глава 3. ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ</b> .....	82
<b>3.1. СТАТИСТИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ СУБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОГО ЛОББИЗМА</b> .....	83
<b>3.2. ЛОББИЗМ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ</b> .....	92
<b>3.3. КОРПОРАТИВНЫЙ ЛОББИЗМ</b> .....	109
3.3.1. Туристический бизнес .....	111
3.3.2. Автопроизводители .....	115
3.3.3. Атомная промышленность .....	128
3.3.4. Фермерское лобби .....	140
3.3.5. Страховые компании (реформа здравоохранения Б. Обамы) .....	153
3.3.6. Финансовый сектор .....	195
<b>3.4. ИНОСТРАННЫЙ ЛОББИЗМ</b> .....	210
3.4.1. Израильское лобби .....	212
3.4.2. Грузинское лобби .....	220
3.4.3. Корейское лобби .....	222
3.4.4. Российский лоббизм .....	237
3.4.5. Лоббизм мусульманских стран .....	263
<b>Заключение</b> .....	281

# ***Content***

---

<b><i>Introduction</i></b> .....	5
<b>Chapter 1. THEORIES OF LOBBYING ON THE U.S. BUDGET</b> .....	7
<b>1.1. UNIVERSALISM AS RATIONAL CHOICE THEORY PRODUCT</b> .....	11
<b>1.2. PARTISAN CONFLICT AS FACTOR OF LOBBYING ON THE BUDGET</b> .....	12
<b>1.3. GENERAL THEORIES OF LOBBYING ON THE BUDGET</b> .....	17
<b>Chapter 2. INSTITUTIONAL ASPECTS OF LOBBYING ON THE BUDGET</b> .....	24
<b>2.1. POINTS OF ACCESS TO BUDGET PROCESS</b> .....	24
<b>2.2. CATEGORIES OF FEDERAL SPENDING AND LOBBYING ON THE BUDGET</b> .....	42
<b>2.3. LOBBYING AND PR STRATEGIES IN BUDGET PROCESS</b> .....	54
<b>Chapter 3. INTEREST GROUPS IN BUDGET PROCESS</b> .....	82
<b>3.1. STATISTICAL PORTRAIT OF BUDGET PROCESS PARTICIPANTS</b> .....	83
<b>3.2. INTERGOVERNMENTAL LOBBYING</b> .....	92
<b>3.3. CORPORATE LOBBYING</b> .....	109
3.3.1. Tourist business .....	111
3.3.2. Auto-makers .....	115
3.3.3. Nuclear industry .....	128
3.3.4. Farm lobbying .....	140
3.3.5. Insurance industry lobbying and Obamacare .....	153
3.3.6. Financial sector .....	195
<b>3.4. FOREIGN LOBBYING</b> .....	210
3.4.1. Israel lobbying .....	212
3.4.2. Georgian lobbying .....	220
3.4.3. Korean lobbying .....	222
3.4.4. Russian lobbying .....	237
3.4.5. Muslim countries lobbying .....	263
<b><i>Conclusion</i></b> .....	281

*Научное электронное издание на диске*

**Сергей Сергеевич Костяев**  
**БЮДЖЕТНЫЙ ЛОББИЗМ В США:**  
**от Дж. Буша – мл. к Б. Обаме**  
**Монография**

Редактирование, верстка,  
корректурa Л.В. Шитовой

Подписано в печать 11.01.2017  
Гарнитура Cambria  
Объем 1,62 МБ. Тираж 7 экз. Заказ № 23

**Финансовый университет**  
*125993 (ГСП-3), Москва, Ленинградский просп., 49*