

УДК 32

Александр Борисович Белоусов

кандидат политических наук
научный сотрудник отдела философии
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург. E-mail: depolit@yandex.ru

СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ЛОББИЗМА В США

В статье проведен обзор лоббистских практик, распространенных в США. Сделан анализ официальных данных о финансировании лоббизма: объем лоббистских трат, объем трат крупнейших лоббистских клиентов и доходов самых высокооплачиваемых лоббистов. Произведен краткий экскурс в историю лоббизма, который показывает, что до введения регулирования была весьма распространена практика прямого поощрения законодателей, а во второй половине XX в. наметилась тенденция усложнения лоббистских практик. Особое внимание в статье уделяется корпоративному лоббизму. Анализ количественных данных показывает, что за последние 30 лет в США наблюдается рост корпоративного представительства. Другая наблюдаемая корреляция состоит в связи роста парламентских слушаний и роста представительства кампаний в отдельных отраслях экономики США. Основой лоббистской стратегией корпораций является так называемое member-to-member лоббирование (внутрипарламентский лоббизм). В рамках рассмотрения корпоративного лоббизма уделяется внимание явлению, получившему название «вращающейся двери» (revolving door), когда бывшие конгрессмены или чиновники устраиваются на работу в лоббистские фирмы. Также в статье рассматривается и противоположный метод – grassroots lobbying – и его побочный эффект, получивший название astroturf.

Ключевые слова: лоббизм, США, история лоббизма, внутрипарламентский лоббизм, эффект вращающейся двери, грассрутс.

Вашингтон как крупный лоббистский центр. Мало кто будет спорить с тем, что Вашингтон является центром мирового лоббизма. И дело даже не в том, что в США принимаются наиболее важные для всего мира экономические и политические решения. Скорее причина в том, что лоббизм по своему происхождению американское явление. Впервые термин «лоббизм» употреблен в Америке в середине XX в., когда здесь был введен закон, регулирующий лоббистскую деятельность. Вплоть до 1990-х гг. можно было вообще поспорить, существует ли лоббизм где-то кроме США. Один из подходов к его изучению состоит в том, что лоббизмом могут называться только те процессы, которые нашли отражение в законодательстве. А на тот момент кроме США законы о лоббизме были приняты в считанных государствах. В Европе, например, до 2000-х гг. отказывались признавать существование лоббизма в том числе и потому, что не хотели в этом быть похожими на американцев.

Между тем даже развитие Вашингтона в крупный современный город происходило в основном под влиянием расширяющегося бизнеса лоб-

бизма. Современный облик он принял в 1970–1980-е гг. Главным средоточием лоббистов долгое время была К-стрит, небольшая улочка на ухоженной окраине американской столицы. Здесь расположены офисы многих лоббистских фирм, адвокатских контор, а также фабрик мысли. К-стрит стала в США метонимом лоббистской индустрии Вашингтона, подобно тому как Уолл-стрит – метонимом финансового сектора. Впрочем, к 2012 г. многие лоббисты съехали с К-стрит [18].

На данный момент в Вашингтоне зарегистрировано около 14 000 лоббистских организаций. Их число удвоилось по сравнению с 1981 г., когда их было всего 7 000. Вашингтонских представителей компаний, входящих в топ-500 Standard & Poor, стало больше почти вдвое: с 1 475 в 1981 г. до 2 765 в 2005 г. Количество лоббистов значительно превосходит количество конгрессменов: первых, задействованных в медицинской сфере, в 6 раз больше чем вторых. В сравнении с Брюсселем численность вашингтонских лоббистов выше, чем у их европейских коллег, почти в 3 раза.

Также растут и лоббистские траты. Если взять только те, которые регистрируются, то с 1982 г. по 1998 г. они выросли в 7 раз, а затем за 10 лет еще более чем в 2 раза.

Ежегодные регистрируемые траты на лоббизм в США
(1998–2012 гг., долл.)
(OpenSecrets.org)

1982	200 млн
1998	1.45 млрд
1999	1.44 млрд
2000	1.56 млрд
2001	1.64 млрд
2002	1.82 млрд
2003	2.05 млрд
2004	2.18 млрд
2005	2.42 млрд
2006	2.62 млрд
2007	2.86 млрд
2008	3.30 млрд
2009	3.50 млрд
2010	3.55 млрд
2011	3.33 млрд
2012	3.30 млрд

Наибольшая доля лоббистских трат относится на долю бизнеса: корпораций, отраслевых ассоциаций и прочих объединений, созданных для поддержки бизнеса, таких, например, как US Chamber of Commerce.

Отраслевые ассоциации представлены весьма широко: от 125-тысячной Национальной Ассоциации Жилищного Строительства и 12-тысячной Ассоциации Американских Банкиров с ежегодным бюджетом более 10 млн долл.

до Ассоциации Производителей Галстуков-Бабочек и Ассоциации Производителей Почтовых Открыток, в каждой из которых не более 10 членов, а годовой бюджет едва достигает 10 тыс. долл.

Крупнейшие лоббистские клиенты США
(траты с 1998 г. по 2012 г., долл.)
(OpenSecrets.org)

US Chamber of Commerce	966,955,680
General Electric	284,040,000
American Medical Assn	281,282,500
American Hospital Assn	235,219,136
Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America	232,583,920
AARP	222,822,064
National Assn of Realtors	219,817,423
Blue Cross/Blue Shield	202,740,052
Northrop Grumman	189,485,253
Exxon Mobil	182,392,742
Edison Electric Institute	172,936,789
Verizon Communications	172,427,933
Boeing Co	171,972,310
Business Roundtable	171,400,000
Lockheed Martin	166,366,488
AT&T Inc	152,419,336
Southern Co	146,280,694
Altria Group	144,338,200
National Cable & Telecommunications Assn	142,380,000
General Motors	134,534,170

Крупные корпорации иногда занимаются лоббизмом самостоятельно, не прибегая к услугам профессиональных лоббистов, но таких меньшинство. Насчитывается почти 300 корпораций, вовлеченных в лоббизм, большинство из них крупные, состоятельные организации, у которых сложились тесные отношения с американскими властями. Они также тратят на лоббизм больше средств по сравнению с отраслевыми ассоциациями.

Довольно распространенной в США является практика, когда лоббизмом занимаются специальные отделы юридических фирм, например знаменитых Patton Boggs, Akin Gump, Holland & Knight (последние получили в 2011 г. бюджет в размере 14 млн долл.). Такой подход к оказанию лоббистских услуг позволяет предоставить клиентам больший спектр возможностей, нежели в обычных лоббистских фирмах. Чтобы конкурировать лоббистские фирмы вынуждены нанимать в штат опытных юристов. Другой тенденцией рынка лоббистских услуг США является поглощение лоббистских фирм крупными рекламными концернами, например InterPublic Group [13].

Однако вместе с этим существует и лоббизм *pro bono*, когда лоббисты без всякой оплаты занимаются вопросами, в которых у них имеется личная заинтересованность. Между тем официальный ежегодный доход крупнейших специалистов в области отношений с властью достигает чуть больше 1 млн долл.

Доходы крупнейших лоббистов (2011 г., долл.) [18]

Gerard E. Evans	1.232 000
Timothy A. Perry	1.217 793
Joel D. Rozner	1.215 161
Robin F. Shaivitz	1.156 368
Gregory S. Proctor Jr.	1.107 144
John R. Stierhoff	1.059 766
Michael V. Johansen	1.050 234
Nicholas G. Manis	1.016 250
D. Robert Enten	863 193
Lisa Harris Jones	857 000

Из истории лоббизма в США. История лоббизма в США начинается с Декларации Независимости и первой поправки к Конституции США, в которых было заявлено право на «подачу петиций правительству для устранения несправедливости», которое остается базисом для лоббизма в США и по сей день [5, с. 8-21].

Первой зафиксированной попыткой оказать массовое влияние на американское правительство стало требование нескольких сотен солдат гарнизона Филадельфии выплатить им дополнительные пособия. Это случилось в 1783 г. на первом Континентальном Конгрессе. В качестве «аргумента» были использованы заряженные ружья. Конгресс просьбу солдат не выполнил, а в следующий раз предпочел собраться в более безопасном месте – Принстоне.

Излюбленным приемом в те дни был подкуп. Так, в 1789 г. Конгресс собрался для того, чтобы решить, как погасить национальный долг, переложив нагрузку на штаты. Почти все современники были уверены в том, что финансисты, наиболее заинтересованные в этом решении, подкупили многих сенаторов, в том числе за тысячу гиней представителя штата Делавэр Джона Вининга. Позднее сенатор от штата Пенсильвания Вильям Маклай в своем журнале писал, что все обошлось гораздо меньшей суммой – хватило и одной десятой от предполагаемой суммы.

С помощью взяток решались многие вопросы в Сенате. В 1833 г. Президент США Эндрю Джэксон во время второго срока правления решил лишить у Bank of United States права размещать у себя государственные счета. Президент банка был вынужден прибегнуть к помощи «титана Сената» сенатора от Массачусетса Дэниэля Вебстера. В письме президенту банка от 21 декабря 1833 г. Вебстер попросил выслать ему

обычный гонорар, который за одно выступление в Сенате составлял 10 000 долл.

Иногда взятки приобретали весьма пикантный характер. Так, Сэмюель Кольт одно время был вынужден бороться с претензиями по поводу авторских прав на свое изобретение. Он нанял лоббиста Александра Хая, который разослал в качестве подарка законодателям револьверы в эксклюзивном исполнении. Для убедительности предлагались также девушки легкого поведения, которые могли приехать в любой момент по запросу.

Но изобретательней всех оказался другой лоббист, которому пришла в голову мысль устроить казино прямо напротив Сената. Ему даже не приходилось ничего платить представителям власти: своим влиянием они отработывали долги, сделанные за карточным столом.

В то же время появлялись более тонкие методы лоббирования разного рода интересов. Непревзойденным мастером «лоббирования за ужином» был Сэмюель Вард, прозванный «королем лоббистов». Именно ему приписывают авторство фразы «путь к сердцу мужчины лежит через его желудок». Объясняя свои методы, он цитировал Талейрана, по утверждению которого, дипломатия всегда сопровождается хорошим ужином. И добавлял, что во время хорошего ужина сотрапезники не торгуются. Но те, кому это необходимо, возможно, получают право задать грамотный вопрос и получить грамотный ответ. Традиции решения вопросов за трапезами сохранилась в США и по сей день, а потому советы «короля лоббистов» не лишены актуальности.

Вудро Вильсон, прежде чем стать Президентом США, занимался преподаванием и в том числе изучал вопросы влияния лоббистов на правительство. Когда в 1913 г. он занял свое место в Белом Доме, то призвал лоббистов уехать из Вашингтона, что они в большинстве своем и сделали, впрочем ненадолго. С этого момента идет отсчет попыток американского правительства ограничить деятельность лоббистов. В конце 1920-х гг. был создан Комитет под председательством сенатора Каравэя, занимавшийся изучением лоббизма. В частности, было установлено, что уже в то время лоббисты пользовались сомнительными методами, имитируя поддержку своей позиции общественным мнением. Например, нанимали людей за деньги для отправки сенаторам телеграмм от имени избирателей, фамилии которых брали из телефонных книг.

В 1950-е гг. число лоббистов заметно растет и достигает уже более 2 000. В то же время происходит существенная трансформация лоббистских методов. Член Палаты Представителей Фрэнк Бучанан, возглавлявший комитет по вопросам лоббизма, отмечал, что в конце прошлого века лоббизм означал «непосредственную личную коммуникацию с законодателями, включающую в себя значительную долю коррупционной составляющей. Сейчас же коррупция встречается редко. Лоббизм становится все больше косвенным, и теперь он в значительной степени является результатом работы целой группы, нежели плодом

индивидуальных действий. Печатное слово все больше используется для убеждения законодателей, нежели индивидуальные контакты лоббистов» [5, с. 12].

Именно в это время лоббисты начинают в общественном мнении простых американцев превращаться в злодеев, а политики не гнушаются эксплуатировать данный стереотип, противопоставляя себя проводникам бизнес-интересов. Так, Президент Гарри Трумэн однажды утверждал, что множество организаций за большие деньги нанимают лоббистов из Вашингтона. Порядка 15 миллионов людей в США представлены лоббистами. У остальных 150 миллионов есть только один человек, который представляет их интересы – это Президент Соединенных Штатов. Спустя некоторое время ему вторил Джон Кеннеди, заявив, что без поддержки высоковлиятельных лоббистов в экономике остается только потребитель, а потому он собирается быть для него лоббистом.

В 1960-е гг. в качестве лоббистов все чаще начинают выступать директора корпораций, однако всегда под строгим надзором их консультантов из Вашингтона. Когда директор Du Pont Крофорд Гринуолт решил пролоббировать снижение налога на прирост капитальной стоимости компании, он лично повстречался более чем с 50 членами Конгресса и ключевыми правительственными чиновниками. Но при этом всей операцией руководил вашингтонский лоббист Кларк Клиффорд, которому приписывают написание закона о создании ЦРУ.

1970-е гг. ознаменовались тем, что все больше лоббистов стали наниматься для отстаивания иностранных интересов. Иногда из-за этого возникали скандалы, как, например, в 1976 г., когда Washington Post сообщила, что представители Южной Кореи ежегодно тратили до 1 млн долл. на подарки конгрессменам. Они должны были способствовать «сохранению благоприятной законотворческой обстановки». Общее число законодателей, получивших подарки, достигло больше сотни.

В 1980-е гг. техники лоббизма еще более усложняются. Конфликты интересов все больше проявляются в публичной сфере. Когда Конгресс рассматривал вопрос об усилении поддержки производителей молочной продукции, то, разумеется, аргументы были озвучены фермерами. Однако неожиданно для всех менеджеры из ресторанов фастфуд написали тысячи писем против данного решения, поскольку оно подняло бы цены на продукты питания.

Корпоративный лоббизм в США. Рост лоббизма, который наблюдается в США, происходит, как бы мы к этому не относились, в основном за счет лоббизма со стороны корпораций и их объединений. Вероятно, по этой причине некоторые исследователи, в частности В. Лепехин, даже высказывают мнение, что именно корпоративный лоббизм по большому счету и следует считать лоббизмом, тогда как интересы, отстаиваемые небольшими группами и гражданами, находятся на обочине большой лоббистской игры. В.А. Лепехин пишет об этом: «Конечно, лоббированием своих интересов занято и множество мелких либо маловлиятельных групп.

Однако давление разного рода общественных организаций и объединений граждан на власть, к сожалению, “периферия” лоббизма, а стержнем же его, повторяю, является обеспечение принятия решений в интересах ведущих групп давления как структур реальной власти, сформировавшихся на базе крупнейших корпораций» [4, с. 119]. Опыт американского, а тем более европейского лоббизма, показывает, что это не так, и что мобилизованное и организованное общественное мнение граждан способно противостоять корпорациям. Однако сложно спорить с тем, что основная масса лоббистских коммуникаций иницируется корпорациями для продвижения своих бизнес-интересов. Данные исследования Друтмана подтверждают это [7, с. 6].

Соотношение бизнес- и прочих интересов

<i>Тип интересов</i>	<i>1981 г.</i>	<i>2006 г.</i>
Бизнес	7,059	12,785
Объединения	369	403
Общественные интересы	237	405
Коэффициент соотношения интересов	11,5	15,2

Как видно из этих данных, произошел значительный рост бизнеспредставительства в Вашингтоне, в то время как НКО и прочие объединения остались в том же количестве.

Объемы затрат в разных отраслях американской экономики на лоббизм также отличаются довольно существенно, иногда даже в разы. В лидерах, также как и в Европе, фармацевты, финансисты и энергетики.

Лоббистские затраты в секторах экономики США 1998–2012 гг., долл.
(OpenSecrets.org)

Сложносоставной бизнес	5.427 464,911
Медицина/Фармацевтика	5.361 291,052
Финансы, страхование недвижимость	5.361 205,408
Коммуникации/Электроника	4.429 325,735
Энергетика и природные ресурсы	3.988,390,873
Прочие	2.893 718,743
Транспорт	2.778 175,457
Сельское хозяйство	1.624 121,348
Оборона	1.535 483,075
Строительство	588.490 823
Труд	537.827 949
Юристы и лоббисты (в своих интересах)	389.454 657

Если сравнить данные затрат с данными по росту числа лоббистских представительств, то здесь также наблюдается корреляция. Наибольший рост присутствия корпораций был зафиксирован в следующих отраслях:

оборонная промышленность, фармацевтика, банковское дело и страхование, телекоммуникации, высокотехнологические кампании, энергетика. При этом затраты оборонного комплекса по сравнению с другими вышеперечисленными отраслями, существенно ниже, что, вероятно, связано с более «приватным» форматом лоббизма со стороны производителей военной техники.

Другая корреляция, которую показывают исследования, состоит в том, что рост парламентского представительства компаний в отдельных отраслях частично пропорционален росту парламентских слушаний, посвященных проблемам данных отраслей [7, с. 16-20]

В телекоммуникациях наибольший рост числа лоббистов наблюдался в середине 1990-х гг.. Он был связан с длительной кампанией по продвижению Закона о телекоммуникациях, принятого в 2006 г. и отменяющего предыдущий закон, вступивший в силу 60 лет назад. Главным лоббистом Закона о телекоммуникациях выступала известная телефонная компания Bell, которая стремилась расширить сферу своей деятельности и включить в нее, в частности, информационные услуги. Bell начала бороться за новый закон еще в 1980-е гг., но сумела сдвинуть его продвижение с мертвой точки лишь в начале 1990-х гг. В 1992 г. она провела законопроект через Сенат. Однако в 1994 г. в Палату Представителей было подано два разных законопроекта. История продолжилась, и лишь в 1996 г. и Сенат, и Палату Представителей устроил вариант закона, вскоре подписанный Президентом Клинтоном, который вводил новые правила конкуренции в телефонии и предоставлении информационных услуг.

Казалось бы, после принятия закона, лоббистская активность в телекоммуникациях пойдет на спад. Однако она не только не снизилась, но и возросла, так как, согласно новому закону, значительная доля полномочий была делегирована Федеральной Комиссии по Телекоммуникациям (ФКТ). До вступления в силу закона конкуренты Bell безуспешно предпринимали массу усилий для того, чтобы частично изменить его. С 2001 г. Bell вновь начала сражаться за то, чтобы выйти на рынок Интернета на равных условиях с кабельными компаниями. В 2002 г. компания добилась того, что Президент Буш подписал закон, позволяющий ФКТ продавать с аукциона теле- и радиоканалы по наибольшей стоимости, а не разыгрывать их в лотерею, как этого требовали другие крупные компании.

В других отраслях (фармацевтической, банковской, технологической) корреляции между политической повесткой (количеством парламентских слушаний по вопросам отрасли) и лоббистской активностью наблюдались не в такой степени, как в телекоммуникационной.

Повышение интереса корпораций в 1970-е гг. к лоббизму частично объясняется реакцией на давление со стороны общества, а также более значимым вмешательством государства в экономику, чем это происходило при демократах. После избрания Рональда Рейгана президентом расходы лоббистов на свою деятельность несколько не снизились. Продолжали они повышаться и в 1990-е гг., когда республиканцы контролировали Кон-

гресс. Рост лоббистских расходов в 1998–2008 гг. за вычетом инфляции составил 77% и превысил рост федерального бюджета (+38%), а также рост числа вводимых законов (+43%). Американские эксперты объясняют это тем, что за время, когда в 1970-е гг. бизнес был вынужден защищать себя лоббистскими мерами, он научился извлекать для себя прибыль из взаимодействия с законодателями. Высокая лоббистская активность одних компаний нарушает существующее статус-кво в отношениях с другими компаниями, и они вынуждены активно защищать свой бизнес, но уже не от государства, а от своих конкурентов.

Еще одной причиной для роста лоббизма являются проблемы, возникающие у отдельных отраслей, как например у банковской, когда законодатели попытались решить бюджетные проблемы взиманием налогов с банковских процентов. Бюджет, налоги и налоговые послабления являются первым и главным интересом лоббистов любой отрасли. В 1990 г. Президент Буш-старший подписал крупнейший на то время документ, направленный на сокращение бюджетного дефицита за счет повышения налогов. В итоге длительных разбирательств в Конгрессе США, из дополнительных 140 млрд долл., которые американское правительство планировало получить в течение пяти лет, корпорации принесли лишь 11%. Остальное пришлось заплатить американским гражданам. Все это было результатом корпоративного лоббизма [5, с. 3].

В бюджетном лоббизме большую популярность в последнее время получает использование так называемого клейма (earmark) – особого ассигнования, которое может быть добавлено в закон часто на последних минутах и без особых обсуждений [8]. Это позволяет конгрессменам направлять финансовые потоки на частные вопросы, порой сугубо локального характера, связанные с регионами, в которых они были избраны. Задача лоббистов в таких случаях сводится к тому, чтобы объяснить законодателям, как можно пользоваться данной возможностью в своих интересах. Например, отмечается, что использование законодательного клейма может с особой эффективностью быть применено для выделения университетских грантов. Постепенно это превращается в метод лоббирования «заклейменных» ассигнований. Аналогичным образом происходит лоббирование исключений (carve-outs) из общих и частных правил экономического регулирования.

Хотя объектом лоббизма в большинстве случаев выступают конгрессмены, бывают и попытки лоббировать чиновников из исполнительных ветвей власти, в частности Министерства финансов или Комиссии по ценным бумагам и биржам [12]. Особенно важно лоббирование Государственного Департамента, поскольку связано с интересами иностранных групп. Лоббизму подвергается даже Верховный Суд США, поскольку он вправе отменять законы, принятые Конгрессом [17, с. 670-699]. Лоббизм судебной системы в США весьма распространенное явление, тем более что в ряде штатов судей избирают на прямых выборах. В книге «Лоббизм и судебная система США» [2] российский исследователь американского

лоббизма Н. Зяблук упоминает о справочнике Верховного суда США, изданном в 1979 г., содержащем раздел «Давление на Верховный суд», а в разделе – главы «Конгресс», «Президент» и «Общественное мнение». Через восемь лет в другом справочнике приводится статистика, согласно которой, в течение только одной сессии 1987 г. более тысячи организованных групп участвовали в рассмотрении почти 80% дел.

По результатам экспертного опроса 60 Вашингтонских лоббистов, проведенного Ли Друтманом в 2007–2008 гг., были выявлены следующие причины необходимого открытия лоббистского офиса в Вашингтоне [7, с. 24]:

- защищаться от изменений в политике или других действий государства, способных принести убытки;
- повысить конкурентные преимущества путем обеспечения благоприятных изменений в государственной политике;
- сохранять текущие отношения с лицами, принимающими государственные решения;
- управлять такими процессами, как соблюдение предписаний закона, лицензирование и прочими, находящимися в ведении федерального правительства на постоянной основе;
- отвечать на критику и репутационные угрозы;
- по причине политической активности конкурентов в своей сфере;
- правительство является непосредственным покупателем продуктов и услуг компании.

Исходя из того, что весьма часто лоббированием своих интересов приходится заниматься в целях защиты бизнеса, ключевым фактором становится получение информации. Вашингтонские лоббисты делятся на тех, кто контактирует с представителями власти ежедневно (65%), еженедельно (16%) и ежемесячно (19%). Ежедневными контактами вынуждены заниматься компании с наименьшими продажами. Это приводит к тому, то их ежегодные расходы на представительство интересов самые высокие – в среднем порядка 4,2 млн долл. На еженедельные контакты необходимо тратить меньше – в среднем 2,5 млн долл., на ежемесячные – 1,1 млн долл. [7, с. 30].

Важным инструментом корпоративного лоббизма является финансирование избирательных кампаний законодателей. Это именно тот метод, где наличие капитала является явным преимуществом корпораций в сравнении с общественными организациями. Вряд ли общественники способны финансировать выборы, потому что средняя стоимость избирательной кампании в Палату Представителей увеличилась с 86 тыс. долл. в 1978 г. до 1,3 млн долл. в 2006 г., более чем в 10 раз [6]. Избрание в Сенат стоит еще дороже и достигает 8 млн долл. Не удивительно, что лоббисты, контактирующие с американскими законодателями, уделяют особое внимание помощи в наполнении избирательных фондов при их переизбрании, действуя при этом Комитеты политических действий (Political Action Committee – PAC), которые все чаще создаются заинтересованными корпорациями.

В итоге общая стоимость затрат пожертвований в избирательные фонды в каждом электоральном цикле оценивается на уровне 500 млн долл.

Впрочем, исследователи отмечают, что не всегда объем затрат прямо пропорционален получаемому результату, поскольку финансовым вливаниям корпораций может противостоять общественное мнение, которое в США часто способно мобилизоваться без всяких затрат [6, с. 5], а попытки изучить влияние финансирования выборов Комитетами политических действий на политические решения приносят противоречивые результаты. К тому же пожертвования часто делаются в пользу тех политиков, которые и без того проголосовали бы за нужное решение, поскольку их позиции близки позициям лоббистов по данному вопросу. Поэтому пожертвование порой является скорее способом поддержания хороших отношений и сохранения доступа к конгрессменам.

Во время выборов идет конкуренция между кандидатами, в результате которой проигрывают не только сами политики, но и те группы, которые их финансировали. Таким образом, распространенное у обывателей представление о том, что финансирование кампаний однозначно приводит к усилению лоббистских позиций, оказывается ошибочным. Другим ресурсом, сопоставимым с финансовым, может выступать количество членов, состоящих в организации, которая либо сама лоббирует какое-либо решение, либо привлекается к его лоббированию в качестве союзника.

Куда важнее для успешного лоббизма оказывается нахождение общих целей у политиков и групп интересов. Политики, поддерживая по отдельным вопросам группы интересов, решают собственные задачи, в большинстве случаев политические, связанные с усилением их влияния. Интересы бизнеса носят экономический характер. Такие тактические союзы имеют наибольшее значение в Вашингтоне. В случае их возникновения обе стороны начинают работать вместе, поскольку каждая из сторон может сделать то, чего не может другая: одни работают инсайдерами, а другие в качестве внешней силы [1; 3]. Их могут объединять географические, профессиональные или идеологические связи. Чиновники имеют возможность задавать политическую повестку, работать с коллегами, организовывать встречи. В то же время у лоббистов больше кадровых возможностей и временных ресурсов, что позволяет им проводить необходимую экспертизу вопроса.

Обе стороны обеспечивают решение поддержкой: политики – внутри государственных учреждений, лоббисты – в обществе. Это ключевой фактор для успешного лоббизма, потому что без привлечения на свою сторону других конгрессменов и американского общества одновременно законопроекты обречены на провал. Поэтому в основной массе лоббизм, во всяком случае корпоративный, состоит не в том, чтобы вынудить власть принять то или иное решение, а в совместной работе лоббистов и власти над продвижением взаимовыгодных решений. Все имеющиеся в распоряжении ресурсы тратятся на то, чтобы увеличить круг союзников в

обществе и во власти. А основная лоббистская стратегия в Вашингтоне состоит в том, чтобы найти интерес среди ключевых фигур в Палате Представителей или Сенате к искомому вопросу и стимулировать их к продвижению нужного решения другими членами Конгресса. В США такой метод лоббизма получил название внутривластного лоббирования – member-to-member lobbying [6, с. 11].

В таких тандемах строго соблюдается иерархия отношений. Часто в государственных структурах не хватает ставок или уровня зарплат для содержания квалифицированных помощников, а у лоббистов достаточно средств, чтобы заказывать самую квалифицированную экспертизу. Поэтому лоббисты часто выступают в роли «подносителей снарядов» и одновременно друзей чиновников. Однако несмотря на важную роль во властных структурах они почти всегда «младшие игроки», поскольку не принимают решения. В качестве группы в Вашингтоне они представляют собой низшие слои бюрократического общества (низшую касту), компенсацией чему служат их довольно высокие гонорары [5, с. 6].

Эта иерархия, однако, не является жесткой благодаря явлению, получившему название «вращающейся двери» (revolving door), когда бывшие конгрессмены или чиновники устраиваются на работу в лоббистские фирмы. В 1970-е гг. это явление встречалось довольно редко и вызывало удивление. Также и в 1980-е гг. переход избранного лица в низшую касту лоббистов считался не слишком достойным. К тому же и лоббистские фирмы не слишком стремились принять бывших конгрессменов на работу, поскольку они считались для такой работы чересчур ленивыми. Однако к настоящему моменту уже около 370 бывших конгрессменов связано с лоббистской деятельностью, из них 285 зарегистрированы в качестве лоббистов [9]. Так, в лоббистскую фирму Patton Boggs LLP трудоустроилось не менее 170 бывших чиновников и конгрессменов. Среди наиболее известных трудоустроенных законодателей – Джон Бро (штат Луизиана, работал в Сенате в 1972–2005 гг.), Том Дауни (Нью-Йорк, 1974–1993 гг.), Виктор Фазио (Калифорния, 1979–1999 гг.), а также бывший руководитель фракции Демократической партии в Палате Представителей Ричард Герхард (1977–2005 гг.). Последний основал фирму с ежегодным бюджетом 7 млн долл. Причина перехода конгрессменов на эту работу связана прежде всего с высокими доходами в данной сфере [9], а также изменениями в законодательстве, которые облегчают бывшим законодателям подобное трудоустройство.

Особая роль грасрутс лоббирования в США. Эксперты по американскому лоббизму, называя грасрутс-методы лоббизма внешним лоббированием, склонны противопоставлять его методам внутреннего лоббирования, таким как участие в экспертных советах и комиссиях, частные встречи и финансирование избирательных кампаний. Грасрутс-методы в США имеют специфическую сферу применения. Как и везде, они апеллируют к общественной поддержке. Но общественная поддержка в США, в отличие в частности от ЕС, весьма политизирована. Американское обще-

ство структурируется в своих интересах вокруг двух крупных политических партий – Республиканской и Демократической, которые представляют довольно разные группы американского электората: «белых и богатых» и «черных и бедных». Фактически же электорат Республиканской партии состоит из «социальных консерваторов», «предпринимателей» и «популистов», тогда как электорат Демократической партии состоит из «либералов», «консервативных демократов» и «обездоленных демократов» (согласно исследованию 2005 г «Beyond Red Vs. Blue», проведенному Pew Research Center). По целому ряду вопросов мнение этих партий существенно разнится, в частности, когда речь заходит о налогах, абортгах, однополых браках, внешней политике и т.д.

Многие вопросы для Конгресса становятся политически принципиальными, поскольку в зависимости от того, как конгрессмены проголосуют, зависит дальнейшая поддержка избирателей. Часто американцы становятся свидетелями настоящих законодательных битв, длящихся многие годы. Например, Закон о чистом воздухе (Clear Air Act) прежде чем он был принят, обсуждался в течение четырех лет. Будучи прекрасно осведомлены о политических предпочтениях и электоральной зависимости конгрессменов, а также о конфликтных политических ситуациях, лоббисты получают возможность манипулировать их голосами, подключая в нужный момент общественное давление. К тому же в США, в отличие от Евросоюза, Конгресс обладает значительно большим влиянием: у него есть право законодательной инициативы, которая отсутствует у Европарламента (она делегирована Еврокомиссии, на которую грассрутс-методы практически не оказывают влияния). Поэтому грассрутс-лоббирование в США обладает большей эффективностью и распространением, чем в Евросоюзе.

Вместе с обширными полномочиями конгрессмены получают и значительную долю ответственности перед своими избирателями, для которых возможность влиять на решения политиков не пустая формальность, а самый настоящий механизм реализации своих гражданских прав, которым они не пренебрегают пользоваться. Таким образом, грассрутс-кампании сигнализируют американским политикам об электоральных последствиях своей деятельности, а также о том, что решения необходимо принимать в первую очередь опираясь на общественное мнение.

Также нужно отметить, что в США весьма развиты общественные организации (НКО), которые находятся в постоянном контакте со своими членами и оказывают на них существенное влияние. На данный момент в США их насчитывается полтора миллиона (в России 227 тыс.). По сути это готовые механизмы для разворачивания грассрутс-кампаний, которые лоббисты регулярно задействуют.

Так, например, в 1982 г. в Конгресс был внесен закон, согласно которому предполагалось взимать налоги с доходов от банковских счетов, а также дивидендов, полученных от ценных бумаг [10, с. 1-3]. Сторонники доказывали, что это были единственные необлагаемые налогами доходы

граждан. Аргументы были услышаны как в контролируемом республиканцами Сенате, так и в контролируемой демократами Палате Представителей, без особых проблем проголосовавших за его принятие. Вскоре его подписал президент Рейган, и в течение года закон должен был вступить в силу.

Не желая мириться с многомиллиардными убытками, банковская индустрия, по словам наблюдателей, взорвала настоящую лоббистскую бомбу, которая своей мощью повергла в шок как инициаторов этого закона, так и подписавшего его президента. Американская Ассоциация Банкиров (American Bankers Association) совместно с Американской Лигой Сбережений (U.S. League of Savings) использовала все возможные инструменты, чтобы побудить своих клиентов вступить в контакт с конгрессменами и убедить их в неправильности принятого решения. В ход пошли рекламные объявления в газетах, баннеры и даже ежемесячные выписки из банковских счетов, показывающие сколько американцы теряют средств благодаря данному закону. Также была привлечена компания по связям с общественностью Leo Barnett and Company, которая сумела организовать 22 миллиона надлежащим образом оформленных контактов избирателей со своими законодателями. Несколько недель спустя обе палаты были вынуждены собраться вновь и отозвать свой закон. Важно отметить, что если даже в этом случае субъектом лоббизма выступала бизнес-ассоциация, грассрутс-метод стал для нее вынужденной мерой. Тот факт, что закон прошел через Конгресс в первый раз, говорит о том, что по всей видимости методы внутрипарламентского лоббизма не возымели своего действия.

Сходным образом в 1989 г. «Закон о медицине катастроф» получил всестороннюю поддержку обеими партиями, но вскоре был также отозван. Данный закон был представлен как мера по защите престарелых и нетрудоспособных американцев от колоссальных счетов за медицинские услуги. Закончилось все тем, что влиятельный председатель Комитета по медицине был вынужден спасаться бегством в коридорах Конгресса от толп разгневанных пенсионеров. Между тем речь шла именно об их поддержке по освобождению от неумных трат на медицинское обслуживание. В качестве механизма финансирования была предложена дополнительная медицинская страховка премиум класса в размере 800 долл., при которой только 40% пенсионеров были вынуждены понести дополнительные траты, а всего 5% оплачивать ее в полном размере.

Однако общественные организации типа Национального Комитета за Сохранение Социальной Безопасности и Медицинской Страховки, выступали категорически против любых дополнительных трат, какие бы преимущества они не давали. Комитет разослал своим 5 миллионам членов письма, в которых объявил, что новый закон несет пенсионерам только дополнительное финансовое бремя, что они будут вынуждены платить новые налоги за «преимущества», которые и без того уже оплатили. «Ваш федеральный налог вырастет на 1 800 долларов только потому, что Вам исполнилось 65!» – безапелляционно утверждалось в такого рода письмах. После получения писем миллионы пожилых американцев

потребовали от своих конгрессменов отозвать закон, что и было сделано в течение года.

Федеральные законы не регулируют грасрутс-лоббирование в США, однако такое регулирование имеется в 36 американских штатах. Согласно этим законам, те кто устраивают кампании поддержки, в одних штатах обязаны просто зарегистрироваться, в других – раскрывать источники своих доходов, а также регулярно подавать отчеты, иногда даже ежемесячно. Например, в законе штата Вашингтон указано, что раскрытию информации об источниках финансирования подлежат все, кто тратит на грасрутс 500 долл. в месяц или 1 000 долл. за три месяца. Также должны отчитываться и те, кто жертвует на такой лоббизм хотя бы 25 долл. [11].

При обсуждении проблем грасрутс обнаруживается такое явление, как астротурф или задействие искусственного общественного мнения (astroturf переводится как искусственные газон). Его суть заключается не в привлечении общественной поддержки, а в ее имитации. Если грасрутс-кампании делаются при минимальном количестве денег и максимальном привлечении людей, то астротурф-кампании требуют значительных средств, не привлекая при этом множества людей. Как правило, за таким кампаниями стоят не общественные организации, а корпорации (в частности Philip Morris, Georgia Pacific, General Electric, Chevron, National Hockey League, Procter & Gamble) или лоббистские фирмы (Burson-Marsteller, Davies Communications, Hill & Knowlton, National Grassroots & Communications). Астротурф строится на использовании баз данных избирателей и вовлечении наименее информированных из них. Часто участие избирателей вообще оказывается фикцией, когда, например, сенаторы получают письма или телеграммы за подписью людей, которые на самом деле их не подписывали. Очевидно, что астротурф является для корпораций способом компенсации общественной поддержки при невозможности привлечь на свою сторону в качестве союзников реально существующие и авторитетные общественные организации.

Таким образом, в современной практике лоббизма в США наблюдается следующая иерархия лоббистских методов, применяемыми корпорациями и корпоративными ассоциациями. Приоритет отдается межпарламентскому лоббизму. При невозможности решить ситуацию в стенах парламента подключается внешнее воздействие общественных организаций, которые оказывают содействие в организации грасрутс-кампаний. А если таковые не находятся, в ход пускают астротурф.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Белоусов А.* Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург : УрО РАН, 2005. 217 с.
2. *Зяблюк Н.Г.* Лоббизм и судебная система США. М. : Институт США и Канады Рос. акад. наук (ИСКРАН), 2002. 60 с.
3. *Киселев К.* Лоббизм: некоторые исследовательские парадигмы // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. 2006. Вып. 6. С. 313-335.

4. *Ленехин В.А.* Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // ПОЛИС : Полит. исслед. 1998, № 4. С. 119-121.
5. *Birnbaum J.* The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington. Three Rivers Press, 1993. 334 p.
6. Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes [Электронный ресурс] / Leech B., Baumgartner F., Berry J., Hojancki M., Kimball D. // Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago. Apr. 12-15. 2007 P. 5. URL: <http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/berry/moneyBuyPower.pdf> (дата обращения: 05.06.2013).
7. *Drutman L.* The Business of America is Lobbying: Explaining the Growth of Corporate Political Activity in Washington DC. P. 6 [Электронный ресурс]. URL: http://www.leedrutman.com/uploads/2/3/0/1/2301208/business_of_america_is_lobbying.pdf. (дата обращения: 05.06.2013).
8. *Earmark.* 14.06.2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://earmarks.omb.gov/earmarks-public/> (дата обращения: 05.06.2013).
9. *Edsall T.* The Trouble With That Revolving Door [Электронный ресурс] // New York Times. The Opinion Pages. 18.12.2011 URL: <http://campaignstops.blogs.nytimes.com/2011/12/18/the-trouble-with-that-revolving-door/> (дата обращения: 05.06.2013).
10. *Goldstein K.* Interest Groups, Lobbying, and Participation in America. Cambridge University Press. New York, 1999. 172 p.
11. Grassroots Lobbying Disclosure Laws and the First Amendment [Электронный ресурс] // Center for Effective Government. 04.20.2010 URL: <http://www.foreffectivegov.org/node/10934> (дата обращения: 05.06.2013).
12. Hedge fund group spent \$1 million lobbying in 3Q [Электронный ресурс] // Associated Press. 12.12.2011. URL: <http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9RJ9KVO0.htm> (дата обращения: 05.06.2013).
13. *Kaiser R., Crites A.* How lobbying became Washington's biggest business – Big money creates a new capital city. As lobbying booms, Washington and politics are transformed. 13.01.2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.washingtonpost.com/citizen-k-street/chapters/conclusion/> (дата обращения: 05.06.2013).
14. OpenSecrets.org. Center for Responsive Politics [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opensecrets.org/> (дата обращения: 05.06.2013).
15. *Smallwood A., Hope S., Stevenson M.* Lobbying in the EU: An Overview (insight by delegation of the European Commission to the United States, Issue №. 22, September 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf> (дата обращения: 05.06.2013).
16. *Solowiej L., Collins P. jr.* Counteractive Lobbying in the U.S. Supreme Court // American Politics Research. 2009. № 37 (4), July. P. 670-699.
17. *Wagner J.* Evans regains top lobbying spot in Annapolis [Электронный ресурс] // Washington Post blogs. 01.02.2012 URL: http://www.washingtonpost.com/blogs/maryland-politics/post/evans-regains-top-lobbying-spot-in-annapolis/2012/01/02/gIQAvt8UWP_blog.html (дата обращения: 05.06.2013).
18. *Zak D.* K Street: The route of all evil, or just the main drag? // The Washington Post. 2012. 7 febr.

Материал поступил в редколлегию 22.07.2013 г.

Alexander B. Belousov, Candidate of Political Science, researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg.
E-mail: depolit@yandex.ru

CONTEMPORARY PRACTICE OF LOBBYING IN USA

Abstract: The article observes lobbying practices in the USA and presents the analysis of official data of the financing of lobbying: the amount of lobbying spending, the amount of the

largest lobbying clients spending, and the incomes of the highly paid lobbyists. Brief history of lobbying is presented. It shows that the bribing of lawmakers was a common practice before regulation of lobbying was introduced, and describes the tendency of complicating of lobbying practices in the second half of the 20th century. The article pays particular attention to the corporate lobbying. Quantitative analysis of the data proves the rise of corporate lobbying in the United States in last 30 years. Another observed trend is the link between the rise of parliamentary hearings and the growth of representation campaigns in particular sectors of US economy. The basic strategy of corporate lobbying is so-called 'member-to-member' lobbying. The article considers the phenomenon of 'revolving door' (when former congressional representatives and bureaucrats are hired by lobbyist firms) as part of corporate lobbying. The methods of 'grassroots lobbying' and 'astroturf' are also regarded. The article contains comparative analysis of lobbying in the US and EU.

Keywords: lobbying, USA, member-to-member lobbying, grassroots lobbying, astroturf, revolving door.

***The transliteration of the list of literature
(from the cirillic to the latin symbols) is submitted below***

BIBLIOGRAFICHESKIJ SPISOK

1. *Belousov A.* Lobbizm kak politicheskaja kommunikacija. Ekaterinburg : UrO RAN, 2005. 217 s.
2. *Zjabljuk N.G.* Lobbizm i sudebnaja sistema SShA. M. : Institut SShA i Kanady Ros. akad. nauk (ISKRAN), 2002. 60 s.
3. *Kiselev K.* Lobbizm: nekotorye issledovatel'skie paradigmy // Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-nija Ros. akad. nauk. 2006. Vyp. 6. S. 313-335.
4. *Lepelin V.A.* Lobbizm v Rossii i problemy ego pravovogo regulirovanija // POLIS : Polit. issled. 1998. № 4. S. 119-121.
5. *Birnbaum J.* The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington. Three Rivers Press, 1993. 334 p.
6. Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes [Jelektronnyj resurs]. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago. Apr. 12-15. 2007 P. 5 // URL: <http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/berry/moneyBuyPower.pdf> (data obrashhenija: 05.06.2013).
7. *Drutman L.* The Business of America is Lobbying: Explaining the Growth of Corporate Political Activity in Washington DC. P. 6 [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.leedrutman.com/uploads/2/3/0/1/2301208/business_of_america_is_lobbying.pdf. (data obrashhenija: 05.06.2013).
8. Earmark. 14.06.2011 g. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://earmarks.omb.gov/earmarks-public/> (data obrashhenija: 05.06.2013).
9. *Edsall T.* The Trouble With That Revolving Door [Jelektronnyj resurs] // New York Times. The Opinion Pages. 18.12.2011. URL: <http://campaignstops.blogs.nytimes.com/2011/12/18/the-trouble-with-that-revolving-door/> (data obrashhenija: 05.06.2013).
10. *Goldstein K.* Interest Groups, Lobbying, and Participation in America. Cambridge University Press, 1999. 172 p.
11. Grassroots Lobbying Disclosure Laws and the First Amendment [Jelektronnyj resurs] // Center for Effective Government. 04.20.2010. URL: <http://www.foreffectivegov.org/node/10934> (data obrashhenija: 05.06.2013).
12. Hedge fund group spent \$1 million lobbying in 3Q [Jelektronnyj resurs] // Associated Press. 12.12.2011. URL: <http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9RJ9KVO0.htm> (data obrashhenija: 05.06.2013).

13. *Kaiser R., Crites A.* How lobbying became Washington's biggest business – Big money creates a new capital city. As lobbying booms, Washington and politics are transformed. 13.01.2012 [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://blog.washingtonpost.com/citizen-k-street/chapters/conclusion/> (data obrashhenija: 05.06.2013).
14. OpenSecrets.org. Center for Responsive Politics [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.opensecrets.org/> (data obrashhenija: 05.06.2013).
15. *Smallwood A., Hope S., Stevenson M.* Lobbying in the EU: An Overview (insight by delegation of the European Commission to the United States, Issue №. 22, September 2008 [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf> (data obrashhenija: 05.06.2013).
16. *Solowiej L., Collins P. jr.* Counteractive Lobbying in the U.S. Supreme Court // American Politics Research. 2009. № 37 (4), july. R. 670-699.
17. *Wagner J.* Evans regains top lobbying spot in Annapolis [Jelektronnyj resurs] // Washington Post blogs. 01.02.2012 URL: http://www.washingtonpost.com/blogs/maryland-politics/post/evans-regains-top-lobbying-spot-in-annapolis/2012/01/02/gIQAvt8UWP_blog.html (data obrashhenija: 05.06.2013).
18. *Zak D.* K Street: The route of all evil, or just the main drag? // The Washington Post. 2012. 7 febr.