

38

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И КАНАДЫ



На правах рукописи

КОСТЯЕВ Сергей Сергеевич

ЛОББИЗМ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ США

Специальность 23.00 02 — Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

02 АПР 2009

Москва
2009

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И КАНАДЫ**

На правах рукописи

КОСТЯЕВ Сергей Сергеевич

ЛОББИЗМ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ США

Специальность 23 00 02 — Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

**Москва
2009**

*Работа выполнена в Центре внутривластных исследований
Института Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук*

Научный руководитель:

доктор политических наук
ЗЯБЛЮК Николай Гордеевич

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук, профессор
МАНЫКИН Александр Серафимович,
кандидат политических наук
ТОЛСТЫХ Павел Александрович

Ведущая организация:

*Кафедра сравнительной политологии
факультета политологии МГИМО (У) МИД РФ*

Защита состоится «_____» _____ 2009 г. в _____ часов
на заседании Диссертационного совета Д 002.244 02
при Институте США и Канады РАН
по адресу. 123995, Москва, Хлебный пер , 2/3, конференц-зал

*С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
Института США и Канады РАН*

Автореферат разослан «19» мая 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат политических наук



Н.А. Гегелашвили

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного 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 1998–2007 гг общее количество лоббистов увеличилось на 66%, тогда как бюджетных лоббистов – на 157%, что привело к увеличению их доли в общей структуре с 16% до 26% за указанный период.

Выделить бюджетный лоббизм в качестве самостоятельного предмета исследования позволяет как наличие специфических точек доступа (бюджетные управления министерств и ведомств, Административно-бюджетное управление при президенте США, Бюджетный совет (новация администрации Дж Буша-мл.), комитеты Конгресса по ассигнованиям и пр), 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 «Кэссиди энд ассосиэйтс» приносит половину всех доходов¹.

Особую актуальность теме диссертационного исследования придал мировой экономический кризис, разразившийся осенью 2008 г , 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 «Вашингтон пост» Ч. Краутхаммера «лоббизм обычно представлял собой получение выгод скромного размера: там отмена регулирующей нормы, здесь субсидия. Сейчас лоббизм – это

¹ The Washington Post, June 3, 2008

вопрос жизни и смерти Либо твой финансовый институт или отрасль промышленности получает государственную помощь, либо умирает»². Особо остро, к примеру, вопрос встал для ряда финансовых учреждений и компаний автопроизводителей один из крупнейших инвестиционных банков Америки «Леман бразерс» не получил государственный кредит и обанкротился, тогда как «Дженерал моторс» и «Крайслер» избежали этой участи (Об этом речь пойдет в третьей главе.)

И последнее обстоятельство, определяющее порой гипертрофированную роль бюджетного лоббизма в США – децентрализованность основных политических партий, республиканской и демократической Это повышает значение отдельных политиков и облегчает заинтересованным группам задачу по формированию разнообразных двухпартийно-двухпалатных коалиций, что было бы практически невозможно, обладай партии 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, поскольку порой принимаются законы декларативного характера, без соответствующего бюджетного обеспечения заявленных политических целей. Именно наличие или отсутствие детально прописанного плана финансирования той или иной программы позволяет отделить реальную политику от демагогии и популизма.

Тема диссертационного исследования актуальна и для России, поскольку принятые правительством РФ в 2008 г. меры поддержки экономики порой представляют собой не что иное как результат давления заинтересованных групп методами классического бюджетного лоббизма Лоббистское законодательство США обеспечивает публичность действий администрации по распределению бюджетных ассигнований. Изучение американского опыта позволяет взглянуть на российские реалии в компаративном плане. Необходимость принятия законодательства, обеспечивающего публичность лоббизма в России, становится все более очевидной

Степень научной разработанности темы. Всю литературу по теме можно разбить на две группы исследования бюджетного процесса и работы по бюджетному лоббизму

Среди отечественных работ по бюджетному процессу США прежде всего следует выделить исследования Н.М Травкиной, а также

² The Washington Post, November 28, 2008

О.В. Болтиновой, В.С. Васильева, В.П. Волобуева, С.И. Гусева, А.И. Дейкина, Е.С. Кузнецова³

Классические американские исследования бюджетного процесса в США выполнены А. Вилдавски, А. Шиком, Р. Фенно⁴. Отдельным аспектам посвящены работы таких ученых, как Р. Бакир, Дж. Дью, Д. Ипполито, А. Кэнтер, С. Ковен, Дж. Крэнфорд, Р. Ли, Т. Линч, Л. Ли Луп, Р. Мансон, Р. Пеннер, Д. Пэлэззо, И. Рубин, Дж. Холи, Д. Хэртл, Дж. Хэвемэнн, С. Хорн⁵. Особое место в этой группе

³ Болтинова О.В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах – М. Профобразование, 2002 – 96 с., Гусев С.И., Швецов Ю.Г. Бюджетное регулирование в зарубежных странах (опыт, проблемы) – Барнаул. Управление федер. казначейства МФ РФ по Алтайскому краю, 2001 – 76 с., Дейкин А.И. Механизм федерального бюджета США (бюджетная политика в 80-е годы) Отв. ред. Ю.И. Бобраков – М. Наука, 1989 – 119 с., Волобуев В.П. Финансовые дилеммы США: эволюция бюджетного регулирования экономики. Отв. ред. В.М. Шамбог – М. Наука, 1987 – 191 с., Васильев В.С. США: федеральный бюджет и национальные приоритеты – М. Наука, 1987 – 209 с., Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации – М. ИСКРАН, 2002 – 137 с., ее же. Конгресс и федеральный бюджет США – М. ИСКРАН, 1993 – 61 с., ее же. Федеральный бюджет США: закон и политика. Законодательное регулирование и практика бюджетного процесса – М. Наука, 2002 – 223 с., ее же. США: партии, бюджет, политика – М. Наука, 2008 – 275 с., ее же. Бюджетная стратегия США до 2000 года // США: ЭПИ – 1995 – №10. Ее же. Бюджетное законодательство в условиях роста бюджетного дефицита // США: ЭПИ – 1993 – №3, ее же. Внутренняя политика Дж. У. Буша: некоторые особенности // США: Канада: экономика, политика, культура – 2005 – №10 – С. 3–20, ее же. Законодательный бюджетный процесс в США: крах или диалектическое развитие? // США: ЭПИ – 1996 – №12, ее же. Федеральный бюджет как фактор устойчивости современной политической системы США // США: Канада: ЭПИ – 2004 – №1 – С. 98–112, Кузнецова Е.С. Государственные финансы в экономике США – М. Финансы, 1975 – 176 с.

⁴ Schick A. Congress & Money Budgeting, Spending and Taxing – Wash. Urban Institute, 1980 – 242 p., Idem. The Federal Budget Politics, Policy and Process – Washington, DC: Brookings Institution, 1995 – 284 p., Wildavsky A. The Politics of the Budgetary Process. 4th ed. – Boston: Little, Brown, 1964 – 216 p., Idem. How to Limit Government Spending – Berkeley: University of California Press, 1980 – 197 p., White J., Wildavsky A. The Deficit & the Public Interest: the Search for Responsible Budgeting in the 1980s – Beverly, New York: University of California Press, Russell Sage Foundation, 1989 – xxiv, 689 p., Fenno R.F. Power of the Purse – Boston: Little, Brown, 1966 – 549 p.

⁵ Baqir R. Districting and Government Overspending – Washington, DC: IMF, 2001 – 47 p., Due J.F. Government Finance: Economics of the Public Sector. 4th ed. – Home-world, 1968 – xiv, 485 p., Ippolito D.S. The Budget & National Politics – San Francisco: Freeman, 1978 – x, 217 p., Kanter A. Defense Politics: A Budgetary Perspective – Chicago, IL: University of Chicago Press, 1979 – viii, 152 p., Koven S.G. Ideological Budgeting: The Influence of Political Philosophy on Public Policy – New York: Praeger, 1988 – viii, 193 p., Cranford J. Budgeting for America – 2nd Ed. – Washington, DC: Congressional Quarterly, Inc., 1989 – xiv, 224 p., Lee R.D., Johnston R.W. Public Budgeting Systems – Baltimore: University Park Press, 1974 – xx, 356 p., Lynch T.D. Public Budgeting in America – Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall, 1979 – xiv, 329 p., Le Loup L.T. The Fiscal Congress: Legislative Control of the Budget – Westport, Conn.: Greensword Press, 1980 – 214 p., Munson R. The Cardinals of Capitol Hill – New York: Grove Press, 1993 – 349 p., Palazzolo D.J. Done Deal: The Politics of the 1997 Budget Agreement – Chatham House, 1999 – 220 p., Idem. The Speaker & the Budget: Leadership in the Post-reform House of Representatives – Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992 – x, 262 p., Penner R.C. The 1978 Budget

работ занимает фундаментальная статья Т. Лоуи «Американский бизнес, политический курс, исследования отдельных случаев и политическая теория»⁶, в которой предлагается разделение бюджетной политики на два типа: распределительную и перераспределительную. Для первой характерен плюрализм как принцип принятия решений, для второй – элитизм. Данное понимание является, по мнению автора диссертации, наиболее адекватной среди всех имеющихся в научной литературе теоретической интерпретацией бюджетного лоббизма.

Что касается работ, посвященных бюджетному лоббизму в США, то единственной отечественной публикацией является обзорная статья Н.М. Травкиной⁷. Общие исследования данного вопроса в США весьма немногочисленны. Они представлены работами Дж. Андреса, Р. Дилджера, М. Колли, Дж. Фереджона, С. Фриша, Р. Стейна и К. Бикерса, Дж. Уайта⁸. В этих работах выявлены основные точки доступа к бюджетному процессу, формы реализации бюджетного лоббизма, отмечены методы лоббирования, используемые заинтересованными группами, неформальные правила игры и т.п. При этом приходится констатировать, что основной акцент делается на конечной стадии бюджетного процесса – в Конгрессе США. Более того, материал зачастую излагается не с позиций главного участника

in Transition From Ford to Carter to Congress – Washington, DC: American Enterprise Institution for Public Policy Research, 1976 – 144 p., Rubin I.S. The Politics of Public Budgeting: Getting & Spending, Borrowing & Balancing – Chatham (N.J.): Chatham Publishing House, 1990 – vii, 248 p., Wholey J.S. Zero-base Budgeting & Program Evaluation – Lexington, Toronto: Lexington Books, Heath, 1979 – xiii, 159 p., Hartle D.G. A Theory of the Expenditure Budgetary Process – Toronto: University of Toronto Press, 1976 – 98 p., Havemann J. Congress & the Budget – Bloomington: Indiana University Press, 1978 – viii, 247 p., Horn S. Unused Power: The Work of the Senate Committee on Appropriations – Washington, D.C.: Brookings Institution, 1970 – 324 p.

⁶ Lowi T. American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory // World Politics – 1964 – Vol. 16 – No. 4 – P. 677–715.

⁷ Травкина Н.М. «Бюджетные кормушки» политической системы США // США & Канада: экономика, политика, культура – 2003 – №4 – С. 72 – 98.

⁸ Stein R.M., Bickers K.N. Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems & American Democracy. – Cambridge: Cambridge University Press, 1995 – xiv, 232 p., Frisch S.A. The Politics of Pork: A Study of Congressional Appropriation Earmarks – New York: Garland Publishing, 1998, Ferejohn J.A. Pork Barrel Politics – Stanford: Stanford University Press, 1974 – 288 p., Ferejohn J., Fiorina M., McKelvey R. Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Politics // The American Journal of Political Science – 1987 – Vol. 31 – No. 1 – P. 169–193, Colie M.P. The Legislative and Distributive Policy Making in Formal Perspective // Legislative Studies Quarterly – 1988 – Vol. 13 – P. 427–458, Dilger R.J. The Sunbelt / Snowbelt Controversy: The War Over Federal Funds – New York, L.: New York University Press, 1982 – 240 p., Andres G.J. Pork Barrel Spending: On the Wane? // Political Science and Politics – 1995 – Vol. 25 – No. 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. Herrnsen, R.G. Shaiko, C. Wilcox – 2nd ed. – Washington, D.C.: CQ Press, 2005 – P. 164–188.

бюджетного лоббизма – той или иной заинтересованной группы – а исходя из мотиваций и особенностей деятельности конгрессменов.

В работах Е. Адлера, Д. Бэрона, Дж. Бьюкенена, Р. Джонстона, Ф. Ли, Дж. Миллера, Е. Ниу, Б. Рэйя, Л. Ритта, М. Рича, Дж. Хэммена, К. Шэпсла и Б. Вейнгаста, Д. Эванса⁹ исследована роль конгрессменов в бюджетном лоббизме. При этом роль заинтересованных групп имплицитно подразумевается в качестве движущей силы данного процесса, но описание этой роли выпадает из анализа, порой крайне формализованного и не учитывающего реалий. Исследователи так увлечены построением математических моделей процесса принятия решений при распределении бюджетных ассигнований, что эмпирическая значимость этих построений совершенно выпадает из сферы внимания. А ведь модели призваны служить прежде всего инструментом, выполняющим прогностическую функцию.

Роль политических партий в бюджетном процессе рассмотрена в работах С. Бэлла, К. Бикерса и Р. Стейна, А. Диксита и Дж. Лон-

⁹ Adler ES Constituency Characteristics and the «Guardian» Model of Appropriations Subcommittees, 1959–1988 // The American Journal of Political Science – 2000 – Vol 44 – No 1 – P 104–114, Buchanan JM, Yoon YJ Universalism through Common Access An Alternative Model of Distributive Majoritarian Politics // Political Research Quarterly – 2002 – Vol 55 – No 3 – P 503–520, Baron DP Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control // The American Journal of Political Science – 1991 – Vol 35 – No 1 – P 57–90, Evans D Policy and Pork The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives // The American Journal of Political Science – 1994 – Vol 38 – P 894–91, Johnston R J Congressional Committees and Department Spending The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the US // Transactions of the Institute of British Geographers – 1979 – Vol 4 – No 3 – P 373–384, Lee FE Geographic Politics in the US House of Representatives Coalition Building and Distribution of Benefits // The American Journal of Political Science – 2003 – Vol 47 – No 4 – P 714–728, Lee FE Representation and Public Policy The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds // The Journal of Politics – 1998 – Vol 60 – No 1 – P 34–62, idem Senate Representation and Coalition Building in Distributive Politics // The American Political Science Review – 2000 – Vol 94 – P 59–72, Miller G J, Oppenheimer J A Universalism in Experimental Committees // The American Political Science Review – 1982 – Vol 76 – P 561–574, Niou E M S, Ordeshook P C Universalism in Congress // American Journal of Political Science – 1985 – Vol 29 – No 2 – P 246–258, Ray B Congressional Losers in the US Federal Spending Process // Legislative Studies Quarterly – 1980 – Vol 3 – P 359–372, Ritt LG Committee Position, Seniority and the Distribution of Government Expenditures // Public Policy – 1976 – Vol 24 – P 463–489, Rich M J Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants // The American Political Science Review – 1989 – Vol 83 – P 193–213, Hamman J A Universalism, Program Development and the Distribution of Federal Assistance // Legislative Studies Quarterly – 1993 – Vol 18 – No 4 – P 553–568, Shepsle K, Weingast B Political Preferences for the Pork Barrel A Generalization // The American Journal of Political Science – 1981 – Vol 25 – No 1 – P 96–111, Weingast B R Reflections on Distributive Politics and Universalism // Political Research Quarterly – 1994 – Vol 47 – No 2 – P 319–328, Weingast B R, Shepsle K A, Johnsen C The Political Economy of Benefits and Costs A Neoclassical Approach to Distributive Politics // The Journal of Political Economy, 1981 – Vol 89 – No 4 – P 642–664

дрейгана, М Колли, С. Левитта, Дж. Мэрфи¹⁰. В целом отмечается, что после «республиканской революции Н. Гингрича» партийная поляризация существенно возросла, что внесло значительные коррективы в практику бюджетного лоббизма, особенно такой формы его реализации, как специальный проект. Если до Грингича специальные проекты распределялись более-менее равномерно между членами обеих партий, то после 1994 г. партия большинства стремится отключить проигравших от бюджетного процесса. И после поражения республиканцев в 2006 г. теперь уже демократы получают около 60% всех специальных проектов.

Большое значение института президентства в бюджетном лоббизме отмечено в исследованиях Н. МакКартти, У. Мебана, Дж. Хэммона¹¹. При этом опять же наблюдается формальное описание мотиваций президента и факторов, влияющих на процесс принятия решений, но деятельность самих заинтересованных групп выпадает из анализа.

Электоральные последствия бюджетного лоббизма рассмотрены в трудах Р. Альвареза, Т. Анэгносона, К. Бикерса и Р. Стейна, С. Левитта, Т. Ланкастера, К. Майера, П. Селлерса, М. Фиорины, П. Фельдмана¹². В целом, исследователи пришли к выводу о том, что

¹⁰ Collie M P Universalism and the Parties in the U S House of Representatives, 1921-1980 // The American Journal of Political Science - 1988 - Vol 32 - P 865-883, Dixit A, Londregan J The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics // Journal of Politics - 1996 - Vol 58 - No 4 - P 1132-1155, Bickers K N, Stein R M The Congressional Pork Barrel in a Republican Era // The Journal of Politics - 2000 - Vol 52 - P 1070-1086, Balla S J, Lawrence E D, Maltzman F, Sigelman L Partisanship, Blame Avoidance and the Distribution of Legislative Pork // The American Journal of Political Science - 2002 - Vol 46 - No 3 - P 515-525, Murphy J T Political Parties and the Pork Barrel Party Conflict and Cooperation in House Public Works Committee Decision Making // The American Political Science Review - 1974 - Vol 68 - P 169-185

¹¹ Mebane W R, Wawro G J Presidential Pork Barrel Politics Work Paper - 2002 - 33 p, McCarty N Presidential Pork Executive Veto Power and Distributive Politics // The American Political Science Review - 2000 - Vol 94 - P 117-131, Hammon J A, Cohen J E Reflection & Congressional Support Presidential Motives in Distributive Politics // American Politics Quarterly - 1997 - Vol 25 - No 1 - P 56-74

¹² Levitt S D, Snyder J M, Jr The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes // The Journal of Political Economy - 1997 - Vol 105 - P 30-53, Bickers K N, Stein R M The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel // American Journal of Political Science - 1996 - Vol 40 - No 4 - P 1300-1326, Stein R M, Bickers K N Congressional Elections and the Pork Barrel // The Journal of Politics - 1994 - Vol 56 - P 377-399, Anagnoson T Federal Grant Agencies and Congressional Election Campaigns // The American Journal of Political Science - 1982 - Vol 26 - P 547-561, 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 - No 4 - P 809-831, Feldman P, Jondrow J Congressional Elections and Local Federal Spending // The American Journal of Political Science - 1984 - Vol 28 - P 147-163, Lancaster T D Electoral Structures and Pork Barrel Politics // International Political Science Review - 1986 - Vol 7 - No 1 - P 67-81, Mayer K R Electoral Cycles in Federal Government Prime Contract Awards

бюджетный лоббизм влияет на предвыборные перспективы политиков незначительным образом только в колеблющихся округах и при наличии целого ряда специфических условий. Подробнейшему описанию этих условий и посвящен основной корпус литературы данной тематики.

Кроме того, в американской политологической литературе изучены отдельные направления бюджетного лоббизма. Значительный массив исследований по бюджету Пентагона выполнен Н. Абдолали, С. Госсом, К. Мэйером, Б. Рэндквистом, Б. Рэйем, У. Хэртунгом, Т. Кэрси¹³. Роль аграрного сектора в бюджетном лоббизме рассмотрена в трудах У. Брауна, М. Гурвица¹⁴. Существенное значение штатных и местных органов власти как субъектов бюджетного лоббизма определено Дж. Джистом, К. Плоттом, А. Селтзтейном, Д. Хэйдером¹⁵. Результаты и факторы лоббистской деятельности аме-

State-level Evidence from the 1988 and 1992 Presidential Elections // *The American Journal of Political Science*, 1995 - Vol 39 - No 1 - P 162-185, Sellers P J Fiscal Consistency and Federal District Spending in Congressional Elections // *The American Journal of Political Science* - 1997 - Vol 41 - No 3 - P 1024-1041, Fiorina M Some Problems in Studying the Effects of Resource Allocation in Congressional Elections // *The American Journal of Political Science* - 1981 - Vol 25 - P 543-568

¹³ Abdolali N, Ward D S The Senate Armed Services Committee & Defense Budget Making: The Role of Deference, Dollars & Ideology // *Journal of Political & Military Sociology*, 1998 - Vol 26 - No 2 - P 229-252, Goss C F Military Committee Membership and Defense-Related Benefits in the House of Representatives // *Western Political Quarterly* - 1972 - Vol 25 - P 215-261, Mayer K R The Political Economy of Defense Contracting: Modeling State Representation on Defense Committees in Congress, 1959-1989 Rundquist B and others New Haven, CT Yale University Press, 1991 // *American Politics Quarterly* - 1997 - Vol 25 - No 1 - P 35-55, Rundquist B, Lee J H, Rhee J The Distributive Politics of Cold War Defense Spending: Some State Level Evidence // *The Legislative Studies Quarterly* - 1996 - Vol 21 - No 2 - P 265-281, Rundquist B S, Griffith D E An Interrupted Time-Series of Test of the Distributive Theory of Military Policy-Making // *Western Political Quarterly* - 1976 - Vol 24 - P 620-626, Rundquist B S On Testing a Military Industrial Complex Theory // *American Politics Quarterly* - 1978 - Vol 6 - P 29-53, Ray B A Military Committee Membership in the House of Representatives & the Allocation of Defense Department Outlays // *Western Political Quarterly* 1981 - Vol 34 - P 222-234, 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 Sigal, Leon V - Westport, CT Greenwood Publishing Group, Inc., 1999 - P 30-80, Carsey T M, Rundquist B The Reciprocal Relationships between State Defense Interest and Committee Representation in Congress // *Public Choice* - 1998 - Vol 99 - P 455-463, Carsey T M, Rundquist B Party and Committee in Distributive Politics: Evidence from Defense Spending // *The Journal of Politics* - 1999 - Vol 61 - P 1156-1169

¹⁴ Browne W Cultivating Congress: Constituents, Issues & Interests in Agricultural Policy Making - Lawrence University Press of Kansas, 1995, Hurwitz M S, Moiles R J, Rohde D W Distributive and Partisan Issues in Agricultural Policy in the 104th House // *The American Political Science Review* - 2001 - Vol 95 - No 4 - P 911-922

¹⁵ Plott Ch Some Organizational Influences of Urban Renewal Decisions // *American Economic Review* - 1968 - Vol 58 - P 306-321, Gist J R, Hill R C Political and Economic Influences on the Bureaucratic Allocation of Federal Funds: the Case of Urban

риканских университетов и научно-исследовательских учреждений определены в исследовании Дж. Сэвэджа¹⁶.

В целом литература по бюджетному лоббизму характеризуется следующими чертами. Невысокий уровень теоретического осмысления, что определяется акцентом на крайнюю степень эмпиризма американской политической науки, в которой каждое теоретическое положение должно поддаваться четкой статистической верификации с определением коэффициента погрешности и т.п. Имеющийся в распоряжении исследователя материал не позволяет построить теоретические концепты, к которым предъявляются подобные требования.

Вторая особенность литературы по бюджетному лоббизму – акцент на институциональный фактор, вследствие доминирования с 80-х годов прошлого века школы так называемого «неоинституционализма». Это приводит к фактическому выпадению из анализа самой заинтересованной группы как основного участника бюджетного лоббизма. Пожалуй, только исследования по правительствам штатов, администрациям городов и графств, а также университетам ставят во главу анализа именно организованные интересы. Данные особенности литературы и ее пробелы оказали влияние на постановку цели и задач диссертационного исследования.

Объектом исследования в работе является бюджетный процесс США, а **предметом исследования** – теория и практика лоббизма в процессе распределения федеральных ассигнований.

Цель исследования заключается в необходимости выявить и проанализировать системные факторы, определяющие условия деятельности заинтересованных групп в бюджетном процессе.

Для достижения поставленной цели предстоит решить следующие **задачи**:

- 1) рассмотреть теоретические интерпретации процесса распределения федеральных ассигнований;
- 2) описать точки доступа к бюджетному процессу;
- 3) выявить формы реализации бюджетного лоббизма;
- 4) определить методы лоббирования, используемые заинтересованными группами при распределении бюджетных средств;

Development Action Grants // Journal of Urban Economics – 1984 – Vol 16 – P 158–172, Saltztein A L. Federal Categorical Grant Aid to Cities // Western Political Quarterly – 1977 – Vol 30 – P 377–383, Haider D H. When Governments Come to Washington: Governors, Mayors & Intergovernmental Lobbying – New York: Free Press, 1974 – xvi, 336 p.

¹⁶ Savage J D. Funding Science in America: Congress, Universities and the Politics of the Academic Pork Barrel – New York: Cambridge University Press, 1999 – 259 p.

- 5) вычислить структуру участников бюджетного лоббизма;
- 6) охарактеризовать лоббизм корпораций на примере туристического и автомобильного бизнеса с тем, чтобы определить причины успеха одних и поражения других лоббистских кампаний;
- 7) показать роль иностранного лоббизма на израильском и российском случаях как антиподах эффективности и неэффективности.

Теоретико-методологическая база исследования сформирована на взглядах А. Бентли и М. Олсона. Определяя первичные посылки, А. Бентли утверждает, что идеи сами по себе не являются детерминантами общественного развития; политологу следует изучать прежде всего факты, а не идеи, источники для изучения политики «могут быть найдены только в реально осуществляемой законодательно-административно-судебной деятельности нации» Понятие группы является ключевым в объяснении всей общественной жизни А. Бентли признает за экономикой статус базиса политики, за любым политическим действием всегда стоят определенные латентные группы¹⁷

Оценивая вклад А. Бентли в американскую политическую науку, необходимо подчеркнуть, что он выработал методологию изучения политического процесса, основной постулат которой заключается в том, что деятельность заинтересованных групп составляет сущность политики

М. Олсон с новых методологических оснований попытался рассмотреть процесс возникновения и функционирования заинтересованных групп, преимущественно экономических Исходный постулат М. Олсона: «Любая группа или организация, большая или малая, действует для получения коллективного блага, которое по своей природе будет выгодно для всех членов группы... при этом никто не хочет брать на себя издержки по его обеспечению». Далее он утверждает: «Благодаря разнице между малыми и большими группами, нет причин полагать, что с возникновением проблем, которые не в состоянии решить первичные малые группы, будут возникать большие добровольные ассоциации, чтобы заниматься этими проблемами». В то же время он признает, что его теория не может объяснить существование многих больших неэкономических групп (религиозных, филантропических). Поэтому лоббизм не может быть основной функцией больших групп

М. Олсон выдвигает так называемую теорию побочного продукта: большие экономические группы создаются и существуют для ре-

¹⁷ Bentley A. The Process of Government A Study of Social Pressures – Cambridge, 1967 – P. 209–210

шения неких особых проблем, то есть представляют неколлективные блага, а лоббизм не является их основной целью. Только предоставляя определенные неколлективные выгоды своим членам, большая группа может стать достаточно сильной, чтобы оказывать воздействие на органы власти. Большинство же латентных групп потому и являются неорганизованными, что не способны сделать это. Отсутствие эффективных лоббистских организаций налогоплательщиков, потребителей является подтверждением основного тезиса Олсона: «Большие или латентные группы не будут добровольно действовать в своих интересах»¹⁸. Так М. Олсон уточнил представления о трансформации неорганизованных интересов в организованные.

В литературе бытует представление, что М. Олсон нанес смертельный удар по групповой теории политики. Как представляется автору диссертационного исследования, это неверно. Олсон поставил под сомнение один из постулатов А. Бентли и Д. Трумэна о трансформации латентных интересов в организованные. Действительно, основатели групповой теории политики не представили убедительного объяснения механизма формирования заинтересованных групп. Олсон восполнил этот пробел, отвергнув ранее бытовавшее мнение. Но само методологическое значение А. Бентли, который акцентирует внимание исследователей на плюрализме интересов, задействованных в принятии политических решений, остается неизменно актуальным. В контексте данной диссертационной работы М. Олсон позволил сделать обоснованный выбор заинтересованных групп для кейс-стади.

Плюралистическое понимание политического процесса США позволяет учитывать многофакторность, дискретность бюджетного процесса. Это, в свою очередь, помогает понять противоречивую сущность бюджетного лоббизма, являющуюся отражением борьбы конфликтующих интересов, которая налагает неизгладимый отпечаток, кардинальным образом сказывающийся на степени эффективности всей политической системы США.

Источниковая база исследования. Всю совокупность источников можно разделить на следующие типы: нормативно-правовые акты, парламентская документация, материалы прессы, мемуары и интервью.

Нормативно-правовые акты как источник по бюджетному лоббизму представляют собой законы об ассигнованиях на разные сферы государственного управления. Этими законами определяется фи-

¹⁸ Олсон М. Логика коллективных действий: общественное благо и теория групп. Пер. с англ. Е. М. Окороченко. – М.: ФЭИ, 1995. – С. 19–154.

нансирование различных федеральных программ, а также разнообразных специальных проектов К этой же категории относятся законы о чрезвычайных ассигнованиях на непредвиденные расходы.

Следующий тип источников, использованный в исследовании – парламентская документация: доклады профильных комитетов по финансовым законопроектам, материалы слушаний в комитетах Палаты представителей и Сената по ассигнованиям, регламенты Палаты представителей и Сената. Сюда же с определенной долей условности можно отнести отчеты лоббистов, представляемые Клерку Палаты представителей и Секретарю Сената

Доклады профильных комитетов важны для понимания существования законодательного процесса, поскольку содержат сведения о. а) целях законопроекта, б) его обсуждении в комитете, в) результатах голосования в комитете, г) оценке Бюджетного управления Конгресса США, д) постатейном анализе текста билля, е) позициях заинтересованных федеральных ведомств В материалах слушаний особый интерес представляют разделы «внешние показания» (*non-departmental witnesses*), где заинтересованные группы излагают свои аргументы в пользу финансирования той или иной федеральной программы или специального проекта.

Знакомство с регламентами работы палат Конгресса США дает основу для понимания форм, этапов и процедур законодательного процесса, без чего невозможно отследить и понять ход утверждения рассматриваемых законов.

Но самым важным источником является отчетная документация, заполняемая лоббистами в соответствии с требованиями закона 1995 г «О раскрытии лоббистской деятельности» (с поправками 1998 и 2007 гг.), закона 1938 г. «О регистрации иностранных агентов», статей 4911 и 162(е) Налогового кодекса 1986 г и статьи 1352 Свода законов США Эти материалы важны как для количественного анализа участников бюджетного лоббизма (в том числе определения групп по категориям), так и для качественного анализа – идентификации конкретных интересов, которые преследуют заинтересованные группы Детальный анализ этого типа источников представлен во второй главе

Для анализа политической борьбы вокруг федерального бюджета США использовался такой тип источников, как материалы прессы, в частности, газет «Вашингтон пост» и «Нью-Йорк таймс». В них детально отслеживаются различные аспекты бюджетного процесса Кроме того, ряд статей в этих изданиях сами являются инструментами непрямого лоббизма, такого как кампании в СМИ Выявление и

анализ таких материалов дают богатую пищу для размышлений о различных приемах пропаганды бюджетных ассигнований в прессе.

Мемуары политических деятелей – У. Клинтона, М. Олбрайт, С. Тэлботта¹⁹ также заслуживают внимания в качестве источника по политической истории США 1990-х годов, без которой невозможно адекватное понимание политической системы Соединенных Штатов. Более того, в мемуарах У. Клинтона и М. Олбрайт даются характеристики отдельных особенностей бюджетного процесса страны, которые представляют интерес для настоящего исследования (роль президента в распределении специальных проектов, продвигаемых конгрессменами, практика утверждения бюджета Государственного департамента США в Конгрессе США и роль заинтересованных групп)

Личные интервью с Робертом Элсуортом, сотрудником аппарата Палаты представителей Конгресса США, Джеймсом Коллинзом, бывшим послом США в России, Лин Розз, бывшей сотрудницей Административно-бюджетного управления при президенте США, Элизабет Розман, директором департамента по связям с правительством корпорации «Хонейуэлл», в прошлом заместителем директора АБУ по связям с Конгрессом, и Александром Квасневским, бывшим президентом Польши, дополнили представления автора диссертационного исследования о точках доступа к бюджетному процессу США (введение Бюджетного совета под председательством Р. Чейни в период администрации Дж. Буша-мл для разрешения конфликтных ситуаций между руководителями министерств и ведомств и директором АБУ), методах лоббирования бюджетных интересов подрядчиками Пентагона. Оценить эффективность усилий российского бизнеса по продвижению своих интересов в органах государственной власти США помогли интервью с Дж. Коллинзом и А. Квасневским.

Научная новизна работы состоит в том, что впервые в отечественной политической науке бюджетный лоббизм был выбран в качестве предмета самостоятельного изучения, поскольку он обладает специфическими характеристиками, выделяющими его из общей структуры лоббизма как политического института американской политической системы. Важнейшим фактором развитости бюджетного лоббизма в США, по сравнению с другими странами, является мажоритарная избирательная система, жестко привязывающая народного избранника к местным элитам и их интересам. В других стра-

¹⁹ Albright M. Madam Secretary – New York Miramax Books, 2003 – 720 p, Clinton W J. My Life – New York Vintage Books, 2005 – 969 p, Talbott S. The Russia Hand. A Memoir of Presidential Diplomacy – New York Random House, 2003 – 478 p.

нах с пропорциональной избирательной системой бюджетный лоббизм носит довольно узкий, элитарный характер.

«Республиканская революция», инициированная спикером Палаты представителей Н. Гингричем в 1994 г., с ее крайней поляризацией политического пространства, оказала большое влияние на изменение практики лоббирования частных интересов в бюджетном процессе США. При этом важно подчеркнуть, что идеология «маленького правительства», изложенная в «Контракте с Америкой», оказалась нереализованной. Напротив, роль государства в экономике возросла, равно как и роль заинтересованных групп в бюджетном процессе. Во-первых, если до 1994 г. распределение такой формы реализации бюджетного лоббизма как специальный проект носило довольно равномерный характер, то даже после возвращения контроля над Конгрессом в руки демократов две трети специальных проектов получают округа конгрессменов партии большинства. Во-вторых, произошло отсечение партии меньшинства от принятия решений по системе бюджетных приоритетов. В-третьих, это привело к изменениям в функционировании консалтинговых фирм Вашингтона: если ранее они старались иметь в штате лиц со связями в обеих партиях, то с переменой хозяев Конгресса в 2006 г. и Белого дома в 2008 г. в массовом масштабе стали увольнять «республиканских» лоббистов и набирать «демократических». Ранее при двухпартийном консенсусном характере принятия решений по бюджету такого рода явлений не наблюдалось. В-четвертых, если до 1994 г. финансирование избирательных кампаний, что является одним из важных методов лоббирования, велось по обоим направлениям (деньги шли и к демократам и к республиканцам), то с 2006 г. выбирается предполагаемый победитель, и подавляющая часть средств направляется на его счета. В-пятых, Н. Гингрич изменил правило старшинства при назначении в престижные комитеты, суть которого в том, что конгрессмен с наибольшим стажем пребывания в парламенте получал место. Теперь же главным фактором назначения является лояльность партийному истеблишменту. Отсюда гораздо более активное использование специальных проектов конгрессменами-новичками в качестве фактора, обеспечивающего благосклонность местных элит, что в свою очередь обеспечивает бесперебойное пополнение избирательного фонда. Иными словами, Н. Гингрич начал практику назначения новичков в комитеты по ассигнованиям, что обеспечивало их полную лояльность руководству, а они в свою очередь «отрабатывали» специальными проектами взносы в предвыбор-

ные фонды, причем часть этих взносов стала направляться в общепартийную избирательную кассу, чего не наблюдалось ранее

Согласно проведенным подсчетам, бюджетный лоббизм развивается более активно, чем другие его виды, а именно доля лоббистов, указывающих федеральный бюджет в качестве цели своей деятельности, существенно возросла в 1998–2007 гг. Кроме того, определено, что электоральный цикл влияет на количество вновь зарегистрировавшихся лоббистов: непосредственно в год выборов число новых лоббистов уменьшается, а через год существенно возрастает.

Впервые не только в отечественной, но и в зарубежной литературе, на основе отчетной документации лоббистов по Закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности», была определена структура участников бюджетного лоббизма в США. Так, в 1998–2004 гг. при росте абсолютных показателей доля корпораций в общей структуре зарегистрировавшихся снизилась, а доля образовательных, научных и культурно-просветительских организаций, штатных и местных органов власти, напротив, возросла. Это говорит не о снижении влияния большого бизнеса в бюджетном процессе США, а лишь о снижении его доли в связи с опережающим ростом количества других типов субъектов лоббистской деятельности.

Впервые в литературе также был проведен анализ участия российских структур в бюджетном процессе США, определены конкретные цели, расходы, объекты лоббистской деятельности.

Хронологические рамки исследования охватывают период с начала 1990-х годов по 2008 г. Поскольку «республиканская революция Н. Гингрича» внесла определенные изменения в бюджетный процесс США, то их следовало отметить в ходе диссертационного исследования. Основной же акцент сделан на второй администрации Дж. Буша-мл. (2004–2008 гг.)

Практическая значимость. Понимание сущности деятельности заинтересованных групп как субъектов бюджетного лоббизма, их целей, форм и методов влияния является важным обстоятельством, требующим учета при составлении прогнозов развития политической ситуации в США в краткосрочном и среднесрочном планах, в частности, результатов выборов в Конгресс США и президентских кампаний. Так, по мнению наблюдателей, чрезмерная активность ряда конгрессменов в обеспечении заинтересованных групп разного рода специальными проектами негативно сказалась на их электоральных перспективах на промежуточных выборах в Конгресс США 7 ноября 2006 года.

Кроме того, материалы, проанализированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы для разработки учебных курсов по политической системе США, а некоторые практические наблюдения относительно форм и методов лоббирования в бюджетном процессе США могут представлять определенный интерес для российских структур, планирующих участвовать в бюджетном процессе США.

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Бюджетный лоббизм представляет собой обособленную часть американского лоббизма, которая выполняет свою функцию в политической системе. Специфика этого вида лоббирования заключается в том, что он имеет характерный только для него набор точек доступа к бюджетному процессу; методы, используемые заинтересованными группами при продвижении своих интересов, также имеют свои индивидуальные особенности. В частности, финансирование избирательных кампаний имеет значение только в тех случаях, когда элита уже выработала консенсус по вопросу о распределении бюджетных ассигнований. Все категории федеральных расходов – от внебюджетных фондов, программ государственного страхования, до специальных проектов и кредитных поручительств – являются формами реализации бюджетного лоббизма.

2 Основная же функция бюджетного лоббизма в политической системе США заключается в том, чтобы обеспечивать взаимосвязь деловых, социальных, научных, культурных элит с одной стороны, и политических – с другой. Первые пополняют избирательные фонды вторых денежными средствами, а вторые в ответ направляют федеральные средства на счета первых. Все это усугубляется двухгодичным электоральным циклом, относительно небольшой ролью партий в финансировании кампаний отдельных кандидатов и мажоритарной избирательной системой, резко локализующей интересы политиков.

3. Бюджетный лоббизм расширяется значительно быстрее лоббизма в целом. За период с 1998 по 2007 г. количество участников бюджетного лоббизма выросло на 157%, тогда как численность всех лоббистов – на 66%.

4 Бюджетный сегмент лоббизма более устойчив к колебаниям электорального цикла. Количество регистраций новых лоббистов в 1998–2007 гг. увеличивалось в год после выборов и снижалось непосредственно в год выборов, тогда как бюджетные лоббисты менее подвержены этой закономерности.

5 В количественном отношении предприятия бизнеса и их ассоциации не составляют большинства от всех участников бюджетного лоббизма. Более того, в 1998–2004 гг. доля корпораций среди всех участников этого процесса снизилась, тогда как доля образовательных, научных и культурно-просветительских организаций, а также штатных и местных органов власти несколько возросла. При всем этом 60% федерального бюджета США направляется на «человеческие ресурсы».

6 Анализ зарубежного лоббизма позволяет выделить четыре его модели. За основания деления в данной классификации приняты два параметра: соотношение политической и экономической составляющих в структуре лоббистских интересов и характер межгосударственных отношений. Первая модель – израильская, которая применима к Польше, Украине, Грузии (низкий товарооборот, преобладание политических вопросов, крайне тесные союзнические отношения, которые порой носят вассальный характер). Вторая модель – китайская (при допущении, что Тайвань де-факто не является частью КНР), параметры: высокий товарооборот, практически отсутствие политических компонентов лоббизма, независимая внешняя политика. Третья – японская, применимая также к Великобритании (баланс обоих компонентов лоббизма, при фактически зависимом характере межгосударственных отношений). И, наконец, французская модель, которой придерживается и Канада (баланс экономики и политики при свободе выбора внешнеполитического курса). Успешное продвижение российских интересов может быть связано со следованием французской модели, что предполагает изменение роли экономики России в международном разделении труда.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «*Теоретические интерпретации бюджетного лоббизма в США*» представлен разбор основных концепций лоббизма в бюджетном процессе. В первом параграфе «Универсализм как продукт теории рационального выбора» представлены истоки этого направления, которые заложены работой Э. Даунса «Экономическая теория демократии», затем показано применение теории рационального выбора к анализу бюджетного лоббизма. Анализ исследуемого феномена американскими политологами проводится через призму деятельности конгрессмена и его мотиваций. Соответственно предметом моделирования является процесс принятия решений по бюджету в Конгрессе США. Выдвигается концепция универсализма, призванная объяснить нередко единогласный характер голосований по раз-

ного рода специальным проектам (за весь период администрации Дж. Буша-мл. его вето было преодолено только дважды: по биллю о транспорте и законопроекту о гидротехнических работах – они представляли собой совокупность специальных проектов, бенефициарии которых расположены во всех избирательных округах Америки). Далее в параграфе рассматриваются разнообразные мнения политологов, уточняющие, модифицирующие, а то и отвергающие те или иные положения теории рационального выбора.

Основной вопрос для исследователей, работавших в рамках универсалистской трактовки, заключается в том, почему в действительности зачастую имеют место универсалистские коалиции при голосованиях за распределительные законопроекты, а не минимально выигрышные К Шепсл и Б Вейнгаст объясняют эту особенность тем, что многие конгрессмены могут затормозить прохождение законопроекта, поэтому их включение в число бенефициариев является необходимым. Д Соххерр-Хэдвигер предлагает другое объяснение – приверженность конгрессменов общественным интересам, а не личную финансовую заинтересованность Дж. Бьюкенен и Й Йун считают, что при отсутствии центра принятия решений, в отношении вопросов с множественными вариантами решения, универсализм служит средством блокирования возникновения альтернативных коалиций

Во втором параграфе «*“Партийный конфликт” как фактор бюджетного лоббизма*» рассматривается литература, акцентирующая внимание не на конгрессмене как основной детерминанте бюджетного лоббизма, а на политической партии Толчком для роста интереса к проблематике политических партий стала «республиканская революция» Н Гингрича и ее последствия для различных аспектов практики лоббизма в бюджетном процессе. Дж Олдрич и Д Родс в рамках своей концепции «конвенционального партийного правления» утверждали, что политические партии не стремятся воздействовать на выработку политического курса по всем направлениям, а ограничиваются несколькими приоритетными сферами. А Диксит и Дж. Лондрейган путем математического моделирования постулировали, что в случае равенства партий в способности финансировать нужды электората приоритет в получении федеральных средств будут иметь группы с большим количеством умеренных, группы с идеологически неангажированными членами, и группы с преобладанием граждан из нижней страты общества Если одна партия имеет преимущество в контроле бюджетных потоков над другой, то каждая из них будет обеспечивать федеральными ассигнованиями, прежде

всего, свой базовый электорат Р. Альварез и Дж. Сэвинг установили, что политические партии порой используют разные формы реализации бюджетного лоббизма: демократы предпочитают программы адресной помощи, а республиканцы – программы условных обязательств (государственные займы, кредитные поручительства, федеральное страхование) С Балла, Е. Лоуренс на основе статистического анализа специальных проектов в сфере высшего образования установили, что округа конгрессменов обеих партий получают одинаковое количество специальных проектов, при этом стоимость проектов партии меньшинства ниже, чем партии большинства. В целом же литература о политических партиях в бюджетном процессе не дает целостной картины, а разрабатывает отдельные нюансы участия политических партий в распределении федеральных ассигнований.

В третьем параграфе *«Интегративные модели бюджетного лоббизма»* рассматриваются концепции Р. Стейна и К. Биркера, а также Т. Лоуи. Наибольшую эвристическую ценность представляет трактовка Т. Лоуи. В качестве исходных положений – аксиом, – на которых строится его интерпретация, были предложены следующие: 1. типы отношений между людьми определяются их ожиданиями, то есть 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 выдвижении функциональных категорий. Таковых три: распределительная, регулятивная и перераспределительная. В настоящей диссертации, исходя из ее целей, рассматриваются первый и третий типы. Каждый из них имеет собственную политическую структуру, процесс, элиты и групповые отношения. При этом исследователь осознает ограниченность и условность предлагаемой классификации. А именно, отмечается, что в долгосрочном плане вся государственная политика может рассматриваться как перераспределительная, поскольку в перспективе часть

людей всегда платит в качестве налогов большую сумму, чем получает в виде предоставляемых государством общественных благ²⁰.

Однако в краткосрочной перспективе определенные типы государственных решений могут быть приняты без учета ограниченности ресурсов, и именно этот вид политики ученый именует распределительной. Она, по мнению Т. Лоуи, была фактически единственным типом национальной внутренней политики с 1789 по 1890 г. Ныне к этой категории относятся программы строительства мостов и плотин, шоссеиных дорог, 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»²¹. По сути, признает Т. Лоуи, этот тип политики вовсе не является политикой, а представляет собой совокупность отдельных, крайне индивидуализированных решений, которые вместе, 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 интерпретации заинтересованных групп, предложенной политологом Е. Шаттшнейдером. При этом 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, единообразия, прецедента, умеренности» ко всем влиятельным участникам распределительной политики²². Безусловно, потенциальные бенефициарии государственных программ порой объединяются в коалиции, но причиной создания коалиций является не достижение неких общих целей, но достижение целей сугубо

²⁰ Lowi T. J. American Business, Public Policy, Case - Studies and Political Theory // World Politics, 1964 - Vol 16 - No 4 - P 680

²¹ Ibidem

²² Schattschneider E. E. Politics, Pressures and the Tariff. New York, 1935. P. 85

конкретных, выражающихся в долларах и центах для каждого конкретного участника распределительной политики. Концепция Т. Лоуи представлена в табл. 1

Таблица 1

Типы государственной политики и политических отношений

Тип государственной политики	Распределительная	Перераспределительная
Основные политические субъекты	Физические лица, фирмы, корпорации	Ассоциации
Взаимоотношения между субъектами	Лог-роллинг, взаимное невмешательство	Конфликт, классовая идеология
Характер властной структуры	Бесконфликтная элита с группами поддержки	Конфликтная элита (элита и контрэлита)
Стабильность структуры	Высокая	Высокая
Основной субъект принятия решений	Комитеты Конгресса и/или федеральное ведомство	Исполнительная власть, ассоциации
Субъект исполнения	Ведомство в лице его функционального подразделения	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 – No 4 – P 712

Перераспределительная политика по степени 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»²³. Властная же структура этой категории государственной политики, по мнению Т. Лоуи, лучше всего вписывается в элитистский подход к политике.

Во второй главе «Институциональные аспекты бюджетного лоббизма» предметом анализа являются правила функционирования лоббизма в бюджетном процессе США. В первом параграфе «Право-

²³ Ibidem

вое регулирование лоббистской деятельности» рассматриваются все нормативно-правовые акты, регулирующие американский лоббизм: закон 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности», с поправками 1998 и 2007 г.; закон 1938 г. «О регистрации иностранных агентов»; статьи 4911 и 162(e) Налогового кодекса 1986 г.; статья 1352 Свода законов США. Важно отметить, что только две страны – США и Канада имеют законодательство, регулирующее лоббизм. Закон 1995 г. представляет собой более совершенный нормативно-правовой акт по сравнению с законом 1946 г. о лоббизме. Отмечаются основные проблемы правоприменительной практики. Во-первых, к ним относится 20%-ный временной порог как критерий профессионализма лоббиста. Несложно представить себе ситуацию, когда влиятельный вашингтонский юрист, сделав пару звонков, добивается решения нужной проблемы, не затратив на это 20% своего рабочего времени²⁴. По действующему закону он не должен отчитываться о своей деятельности. Во-вторых, контакты с военными чиновниками ниже ранга 0-7 (бригадный генерал, контр-адмирал) не являются лоббистскими де-юре, а, соответственно, лицо, воздействовавшее на менее высокопоставленных служащих, не обязано регистрироваться. В-третьих, непрямой лоббизм не регулируется законом 1995 г. В-четвертых, организация, лоббирующая собственные интересы, может использовать определения лоббизма из Налогового кодекса при вычислении своих лоббистских расходов. В-пятых, в полугодовых отчетах указывается не лицо, с которым лоббист вступал в контакт, а всего лишь его место работы. В-шестых, выступления на слушаниях в комитетах Конгресса выведены из понятия «лоббистский контакт». В-седьмых, отсутствие эффективной системы контроля за ходом реализации лоббистского законодательства. В совокупности все эти факторы снижают количество и информативность представляемых отчетов и регистрационных форм.

Во втором параграфе «Точки доступа к бюджетному процессу» рассматриваются основные элементы политической системы США, которые используются заинтересованными группами для продвижения своих бюджетных интересов. Точка доступа – одна из ключевых категорий в политическом 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 не-

²⁴ Зяблук Н. Г. Лоббизм в политической системе / Политическая система США. Актуальные измерения. Отв. ред. С. А. Червонная. – М.: Наука, 2000. – С. 82.

сколькими другими элементами или даже самостоятельно сыграть существенную или определяющую, а то и решающую роль в судьбе рассматриваемого законопроекта или административного акта»²⁵ Интервьюирование бывших сотрудников Административно-бюджетного управления при президенте США позволило выявить новацию администрации Дж. Буша-мл: учреждение Совета по рассмотрению бюджета (*Budget Review Board*) под председательством вице-президента Р. Чейни (при предыдущих администрациях эту функцию брал на себя лично президент США) Главной задачей этого органа стало разрешение конфликтов между главами министерств и ведомств с одной стороны и директором АБУ – с другой при разработке бюджетной заявки президента Основными точками доступа к бюджетному процессу являются. бюджетные отделы министерств и ведомств, АБУ, комитеты Конгресса по ассигнованиям и профильные комитеты, согласительные комиссии Палаты представителей и Сената, партийные лидеры, партийные клубы конгрессменов и, наконец, кокусы

Все точки доступа можно подразделить на те, что обеспечивают возможность влиять на органы исполнительной власти и власти законодательной. 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 групп²⁶ 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. Мажоритарная избирательная система 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

²⁵ Там же – С 59

²⁶ 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 2nd ed – Washington, D C CQ Press, 2005 – P 312–313

В третьем параграфе «*Формы реализации бюджетного лоббизма*» фактическим материалом иллюстрируется утверждение о том, что все виды государственных расходов используются заинтересованными группами для получения средств налогоплательщиков. Основные формы таковы: внебюджетный фонд, программа адресной помощи, грант, государственный заем и кредитное поручительство, программа государственного страхования, специальный проект, контракт на оказание услуг государству. 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.

В четвертом параграфе «*Методы лоббирования в бюджетном процессе*» рассматриваются методы продвижения частных интересов в органах государственной власти на предмет выявления черт, характерных исключительно для бюджетного лоббизма. К методам прямого лоббизма относятся личный контакт, социальный лоббизм (предоставление субъектам власти услуг личного характера), выступления на слушаниях в Конгрессе и консультативных советах при министерствах и ведомствах. Один из основных методов непрямого лоббизма – кампании в СМИ. В них используются следующие виды аргументации: представление лоббируемого бюджетного проекта как единственного решения кризисной ситуации, апелляция к строго «научным» данным; при продвижении капиталовложений утверждают, что в будущем потребуется больше средств; формулировка целей лоббируемого проекта в рамках текущей политической фразеологии; рекламирование различных позитивных внешних эффектов продвигаемой бюджетной меры; сознательное занижение проектной стоимости по принципу «сначала ввязаться в бой, а там посмотрим». Методами непрямого лоббизма являются финансирование выборов и кампании писем, телеграмм, телефонных звонков избирателей, а также публичные протесты и демонстрации.

В отдельную группу методов следует выделить манипуляции с бюджетным процессом и федеральной контрактной системой: при распределении средств программы адресной помощи по формуле за-

интересованная группа лоббирует такую формулу, которая обеспечит ей преимущество в будущем; перевод проекта в категорию срочных и секретных программ, заключение коммерческого, а не стандартного правительственного контракта, перемещение военных закупок из Пентагона в Министерство внутренних дел, которое имеет право осуществлять контракты других ведомств и известно менее скрупулезным отношениям к нормативам федеральной контрактной системы; получение права самому оценивать результаты работы и рекомендовать свой собственный контракт к продлению; разделение юридического лица на несколько более мелких при наличии установленного в программе адресной помощи ограничения на размер выделения средств отдельному бюджетополучателю; использование режима «соглашения о всеобщих закупках», который предъявляет к федеральным подрядчикам менее строгие требования.

В третьей главе *«Заинтересованные группы в бюджетном процессе»* лоббизм показан в действии на основе материалов прессы и отчетной документации лиц, зарегистрировавшихся по Закону 1995 г «О раскрытии лоббистской деятельности» и Закону 1938 г «О регистрации иностранных агентов». В первом параграфе «Статистический портрет субъектов бюджетного лоббизма» дается общая количественная характеристика исследуемого явления. Из нее видно, что, во-первых, в интервале 1998–2007 гг. возросла доля бюджетных лоббистов среди всех, кто зарегистрировался по закону 1995 г «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 период²⁷, поскольку его члены сконцентрированы на ведении предвыборной кампании и не желают слишком активно отстаивать узкие групповые интересы. 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

²⁷ The Washington Post, July 10, 2006

собой более устойчивое явление и в меньшей степени зависит от электоральных циклов. Структура заинтересованных групп, принимающих участие в бюджетном процессе представлена в табл. 1

Данные табл. 2 показывают, что в структурном отношении с 1998 по 2004 г. 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-образовательного 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

Таблица 2

Структура участников бюджетного лоббизма в 1998 и 2004 г.

№ группы	Организации	1998 г.		2004 г	
		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	3467	100

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

Во втором параграфе «*Корпоративный лоббизм*» дано сопоставление двух примеров корпоративного лоббизма (попытки туристического бизнеса получить 200 млн. долл. на программу рекламы американских достопримечательностей за рубежом и кампания «большой тройки» («Дженерал моторс», «Крайслер», «Форд») за выделение 17 млрд в виде государственного займа), выявлены причина неудачи в первом случае и успеха во втором. Победа туристического бизнеса и поражение автомобильных корпораций на первой стадии (рассмотрение финансового законопроекта в Конгрессе) объясняется не столько перечнем использованных методов лоббирования, здесь принципиальных отличий не наблюдалось, сколько отличием стратегий продвижения интересов в органах государственной власти. Организации туристического бизнеса не допустили существенных ошибок в своем стратегическом планировании использовался весь набор приемов и методов, довольно успешной была пропагандистская кампания в СМИ Другое дело, «Дженерал моторс» и «Крайслер», которые пытались зафиксировать свое технологическое отставание от японских автопроизводителей путем противодействия повышению стандартов экономичности и экологичности машин как на уровне законодательном так и судебном (подача исков против правительств штатов с более высокими требованиями к автомобилям). В результате, через несколько лет, когда появилась потребность в государственном кредите, крайне негативный корпоративный имидж, сложившийся в результате ошибочной лоббистской стратегии, явился непреодолимым препятствием для получения государственного займа на стадии рассмотрения законопроекта в Сенате Поражение же туристического бизнеса и победа автомобильного на последней стадии (в Белом доме) вызваны сугубо экзогенными факторами: небольшой долей туризма как сферы экономики США (по сравнению с такими странами, как Израиль, где существуют программы рекламирования туристических достопримечательностей за рубежом) и, напротив, значимостью таких ТНК, как «Дженерал моторс» и «Крайслер» В этом случае последней каплей стали новые данные по безработице, худшие с 1974 года.

В третьем параграфе «*Иностранный лоббизм*» рассмотрена деятельность иностранных структур в бюджетном процессе на примере израильского и российского лобби Можно выделить три направления воздействия израильского лобби: получение ассигнований 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. На регулярной основе «добычей» средств американских налогоплательщиков для государственного бюджета Израиля занимаются: Американско-Израильский комитет по общественным делам, Лига по борьбе с диффамацией, лоббистская фирма «Арнольд энд Портер» и др. Второе направление бюджетных интересов израильского бизнес-лобби в США представлено компаниями «Рафаэль, инк.» и «Рафаэль армament девелопмент». Лоббисты Э. Итсхаки и Э. Юдилевич, а также фирма по связям с правительством «Рафиях цви консалтинг» 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 израильских компаний. 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.

Среди российских структур в бюджетном лоббизме были замечены: «Юнибестбанк», который стремился получить товарный кредит; «ТНК», заинтересованная в кредитном поручительстве; ассигнованиями федерального бюджета США на цели энергетики интересовалась компания «Норимет»; фирма «Строймедиаресурсы» почему-то считала, что сможет получить средства американских налогоплательщиков на создание некоммерческой телевизионной сети в России, российский научный центр «Курчатовский институт» нанял лоббиста для вхождения в проект Министерства труда США.

В связи с конфликтом в Южной Осетии в августе 2008 г. 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, Государственный департамент и Совет национальной безопасности США рассматривали вопрос о введении экономических санкций против пользующихся покровитель-

ством России политиков и бизнесменов, которые действуют в Южной Осетии и Абхазии²⁸.

Дополнительный анализ регистрационных документов зарубежных организаций позволил в качестве рабочей гипотезы представить четыре модели иностранного лоббизма в США (израильскую, китайскую, английскую и французскую) Сопоставление вышеуказанных случаев (израильское и российское лобби) в рамках предложенной модели позволило определить причины эффективности одних структур и неудачи других. Исходя из этого, при сопоставимом уровне развития американско-израильских и американско-российских экономических отношений сила израильского лобби и слабость отечественного определяется, прежде всего, характером межгосударственных отношений – союзнические и зависимые в первом случае и конфликтные во втором. Другим важным обстоятельством является невозможность использовать такой метод лоббирования, как финансирование избирательных кампаний, ввиду неорганизованности российской «диаспоры» в США, вызванной характерной для россиян неспособностью к самоорганизации и стремлением максимально быстро ассимилироваться в американской среде.

В заключении делаются следующие выводы, содержащие основные результаты проведенной работы.

Вследствие кардинального изменения роли американского государства в XX веке, вызванного Новым курсом Ф. Рузвельта как реакцией на Великую депрессию, бюджетный лоббизм сформировался в качестве самостоятельного компонента лоббизма как института политической системы США. Мировой экономический кризис, разразившийся в 2008 г., 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 про-

²⁸ The Wall Street Journal, October 12, 2008

граммы 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 реализует свои интересы 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 «Дженерал моторс» и «Крайслером». 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 выделено в качестве отдельного направления потому, что оно имеет ряд специфических черт.

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 г. к закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности» ликвидировали такую важнейшую точку доступа, как согласительная комиссия 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 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 определенным точкам доступа соответствуют определенный набор форм реализации бюджетного лоббизма и ряд методов, более эффективных в работе с одними точками доступа при продвижении конкретных форм бюджетного лоббизма, но менее действенных 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 комитет Сената по финансам и комитет Палаты представителей по финансовым услугам; 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 в основном гранты и специальные проекты для своих нужд. 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.

Касательно соотношения точек доступа и методов лоббирования отмечается, что финансирование выборов и кампании писем, 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. В результате, 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 послевыборный 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 и 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 ясно показал, что определяющее значение имеет не столько набор конкретных методов и объем потраченных финансовых средств, 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.

Компаративный анализ иностранного лоббизма в США позволил выделить четыре модели этого явления. Первая модель – израильская, которую также можно применить к Украине, Грузии, Польше. Незначительный товарооборот приводит к доминированию в повестке дня политических проблем. При этом в качестве благодарности старшему партнеру оказывается всевозможная поддержка различным внешнеполитическим инициативам администрации США. Вторая модель – китайская (с допущением, что Тайвань фактически не является частью КНР) являет собой полную противоположность израильской модели. Громадный товарооборот словно вытесняет все политические вопросы, а американский бизнес, заинтересованный в развитии деловых связей, выступает как «пятая колонна», продвигающая интересы Пекина в Вашингтоне. Третья модель – японская (применимая также к Великобритании) представляет собой синтез израильской и китайской моделей. Налицествует баланс политической и экономической составляющих лоббизма при относительно зависимой внешней политике. Четвертая модель – французская, которой придерживаются Канада и ФРГ, представляет собой счастливое сочетание в виде баланса бизнеса и политики в структуре лоббистских интересов, при более самостоятельном внешнеполитическом курсе.

Что касается роли лоббизма в российско-американских отношениях, то представляется, что эффективная стратегия российского

лоббизма может быть выстроена в рамках французской модели, при условии, что изменится положение российской экономики на мировом рынке товаров и услуг.

Апробация работы. Основные выводы диссертационного исследования отражены в следующих публикациях общим объемом 7,37 п.л.

Статьи:

1. Костяев СС Бюджетный лоббизм в США теоретические интерпретации // США ✧ Канада экономика, политика, культура — 2007. — № 8 — С 65–82 (1 п л),
2. Костяев СС Формы бюджетного лоббизма в США // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 10 — С 46–52 (1 п л),
3. Костяев СС Законодательное регулирование лоббистской деятельности в США // США ✧ Канада ЭПК. — 2005. — № 5 — С. 72–86 (1 п л),
4. Костяев СС. Лоббизм российского бизнеса в США // МЭиМО — 2009 — № 4 — С 43–54 (1 п л),
5. Костяев СС Российское лобби в США структура, цели, посредники // США ✧ Канада ЭПК — 2005 — № 10 — С 109–127 (1 п л),
6. Костяев СС Начало формирования лоббистского законодательства США (1913–1938 гг) / Клио Сборник студенческих научных работ. Под ред В И Молодина, Л Г Панина — Новосибирский государственный университет, Новосибирск, 2005 — С 59–73 (1 п л)

Тезисы докладов

1. Костяев СС Бюджетный лоббизм в США / IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность и эффективное управление новые вызовы политической науке». Тезисы докладов — М Российская ассоциация политической науки, 2006 — С 154–155 (0,2 п л),
2. Костяев СС Тенденции развития политических партий США / Материалы XIII международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» — М Изд-во МГУ, 2006 — Т 1 — С 104–105 (0,15 п л),
3. Костяев СС Партии в бюджетном процессе США / Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России выборы, голосование, репрезентативность Материалы Всероссийской научной конференции Под ред Ю Н Солонина, Л В Сморгунова — СПб Изд-во СПбГУ, 2005 — С 335–340 (0,4 п л),

4 Костяев СС Российский лоббизм в США / Материалы XII международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» — М. Изд-во МГУ, 2005 — Т. 3. — С. 129—131 (0,15 п л),

5 Костяев С.С Основные подходы к изучению заинтересованных групп с точки зрения американиста / Диалог цивилизаций Восток — Запад Проблема межкультурной коммуникации. Материалы Пятой межвузовской научной конференции молодых ученых, посвященной 45-летию РУДН, 21 февраля 2005 г. Под ред Ю.М. Почты, К М Сатыбалдиновой — М Изд-во РУДН, 2005 — С 203—206 (0,3 п л),

6 Костяев С.С. Неэффективность законодательства как предпосылка появления закона о раскрытии лоббизма 1995 года / Вторая межвузовская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Социокультурные и коммуникативные аспекты проблем современного общества в условиях глобализации экономики» Сб докл — СПб СПбГУАП, 2003 — С 111—113 (0,17 п л),

7 Костяев С.С Лоббизм и бюджет США в диссертационном зеркале / Материалы ХLI МНСК «Студент и НТП» история — Новосибирск НГУ, 2003 — С 103—104 (0,15)

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И КАНАДЫ**

На правах рукописи

Костяев С.С.

ЛОББИЗМ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ США

*(Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук)*

Подписано в печать 16 03 2009 г Объем — 2,25 п л Формат 90 x 60 1/16
Тираж 100 экз Гарнитура SchoolBook, TextBook

Отдел научной информации ИСКРАН
Москва, Хлебный пер , 2/3 Телефон 697—0403