

С.С. КОСТЯЕВ*

КОРПОРАЦИИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ США

Задача автора – показать бюджетный лоббизм в действии на примере исследований отдельных случаев. Особую актуальность этой теме придал мировой экономический кризис, разразившийся осенью 2008 г., когда сотни структур в США – 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 «Вашингтон пост» Ч. Краутхаммера, «лоббизм обычно представлял собой получение выгод скромного размера – там отмена регулирующей нормы, здесь субсидия. Сейчас лоббизм – это вопрос жизни и смерти. Либо твой финансовый институт или отрасль промышленности получает государственную помощь, либо умирает»¹.

Тема исследования актуальна и для России, поскольку принятые правительством РФ в 2008 г. меры поддержки экономики порой выглядели как результат давления заинтересованных групп методами классического бюджетного лоббизма.

Статистический портрет субъектов бюджетного лоббизма

Анализ отчётов лоббистов позволяет определить, что, во-первых, с 1998 по 2007 г. 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, а именно – количество новых регистраций возрастает в первый год после выборов и снижается непосредственно в год выборов, что вызвано традиционной неэффективностью Конгресса в этот период, поскольку его члены сконцентрированы на ведении предвыборной кампании и не желают слишком активно отстаивать узкие групповые интересы. Зато после переизбрания возникает 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

* КОСТЯЕВ Сергей Сергеевич – соискатель ИСКРАН. Copyright © 2009.

Статья выполнена при поддержке гранта Фулбрайта на научную стажировку в Джорджтаунском университете (Вашингтон, США) в 2007–2008 гг.

¹ «The Washington Post», 28.11.2008.

количество заинтересованных групп, действующих в парламенте. Иными словами, бюджетный лоббизм представляет собой более устойчивое явление и в меньшей степени зависит от электоральных циклов.

Данные табл. 1 показывают, что в структурном отношении с 1998 по 2004 г. не произошло существенных изменений среди участников бюджетного процесса. Разве что, доля медицинских, фермерских, этнических корпораций снизилась, тогда как доля научно-образовательного лобби и штатных и местных органов власти выросла. Иными словами, при общем росте количества заинтересованных групп их соотношение остаётся относительно стабильным. Снижение доли корпоративного, медицинского, фермерского и этнического лобби вовсе не свидетельствует о падении влияния, просто количественно более быстрыми темпами возрастало число научных учреждений и региональных органов власти, нанимавших лоббистов для продвижения своих интересов в бюджетном процессе.

Из таблицы видно, что наиболее активны в бюджетном лоббизме корпорации и их объединения. Они составляют одну треть всех участников этого процесса. Наибольшим объёмом расходов на продвижение своих интересов отличаются такие гиганты, как «Боинг», «Локхид-Мартин», «Нортроп-Грумман». Работа с государственными структурами проводится самостоятельно и через соответствующие объединения как федерального (Национальную ассоциацию промышленников, Ассоциацию оборонных подрядчиков), так и регионального уровня (торговые палаты Питтсбурга, Дейтона, Лейтона) и др. Мировой экономический кризис, разразившийся в 2008 г., внёс свои коррективы в корпоративный лоббизм. Например, для получения федеральных субсидий совету директоров корпорации «Салли Маэ» пришлось сместить своего генерального директора – П. Фицпатрика в соответствии с требованиями конгрессменов. Тяжёлые времена наступили и для Ассоциации ипотечных банков, количество членов которой сократилось в 2007–2008 гг. на 17%, с 2,5 до 3 тыс., для улучшения имиджа глава этой общественной организации Дж. Кемпнер также был уволен. Но некоторые члены этой организации весьма удачно использовали кризис как предлог для расширения бизнеса. Так, банк «ПНС финансовые услуги» на «антикризисные» 7,7 млрд. долл., полученные от Министерства финансов в октябре 2008 г. купил «Национальный городской банк», тогда как по условиям законодательства о помощи финансовому сектору на 700 млрд. долл., данные средства должны идти на повышение ликвидности путём кредитования экономики. Другие ипотечные структуры оказались менее удачливыми. К примеру, компания «Фредди Мак» была частично национализирована, получив взамен в ноябре 2008 г. 14 млрд. долл.² «Сити групп» на аналогичных условиях в это же время получил 45 млрд. долларов³.

Бурную лоббистскую деятельность под прикрытием кризиса развили и страховые компании как через «Круглый стол финансовых компаний» в лице его главы С. Барлетта, так и в индивидуальном порядке. Высказывались предложения не ограничиваться помощью коммерческим и инвестиционным банкам, но включить в ряды бенефициариев брокеров, автопроизводителей и зарубежные финансовые структуры. Усилия крупнейших страховых компаний увенчались успехом – в сентябре 2008 г. лидер мирового рынка страхования Американская международная группа получила 85 млрд. долл. из федерального бюджета, лицемерно заявив о прекращении лоббистской деятельности по-

² «The Washington Post», 23.05.2008; 23.07.2008; 25.10.2008; 14.11.2008.

³ «The Washington Post», 24–25.11.2008.

Таблица 1

Структура участников бюджетного лоббизма в 1998 и 2004 гг.

Организации	1998		2004	
	Число	Доля, %	Число	Доля, %
Корпоративные	495	34,2	1015	29,2
Образовательные, научные, культурно-просветительские	218	15,1	668	19,2
Штатные и местные органы власти	221	15,3	652	18,8
Медицинские	238	16,5	540	15,5
Общественные	66	4,5	146	4,2
Экологические	29	2,0	72	2,0
Профессиональные	27	1,8	63	1,8
Фермерские	50	3,4	56	1,6
Этнические	31	2,1	42	1,2
Другие	64	4,4	213	6,2
Итого	1439	100	3467	100

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

сле получения средств. Однако следует отдать должное американским законодателям: для контроля над расходованием средств по 700-миллиардной программе помощи финансовому сектору в ноябре 2008 г. была учреждена должность специального главного контролера, которую получил известный своей честностью Н. Барофски, бывший глава отдела по борьбе с ипотечным мошенничеством прокуратуры г. Нью-Йорка⁴.

Образовательные, научные и культурно-просветительские учреждения количественно отстают только от корпораций и составляют одну пятую всех, кто стремится получить свою долю в государственном бюджете США. Среди образовательных учреждений не только лидеры – Гарвардский и Йельский университеты, но и такие заведения, как двухгодичные колледжи Редланда, Санта-Моники, Северного Эссекса, Кирквуда, Мэрикопа и многих других. При этом важно отметить, что успеху служит не громкое имя, а наличие своего конгрессмена в комитете по ассигнованиям. Например, член комитета Палаты представителей по ассигнованиям Дж. Льюис в 1988–2001 гг. направил в виде специальных проектов 150 млн. долл. в Университет Лома Линда, достоинством которого является расположение в избирательном округе члена этого комитета⁵. Крайне активно за получение федеральных средств в виде специальных проектов выступают различные американские библиотеки – Публичная библиотека Бруклина, Квинса, Библиотека Мэри Бейкер и др. В отстаивании своих интересов они используют и профессиональные организации, такие как, например, Американская ассоциация библиотек.

Органы власти штатов, городов и графств являются одной из самых влиятельных групп участников бюджетного лоббизма, причём те из них, кто нани-

⁴ «The New York Times», 25.10.2008; «The Washington Post», 20–26.10.2008, 20.11.2008.

⁵ Stern M. The Wrong Stuff. Wash., 2007, p. 97.

мает лоббиста или имеет своё представительство в Вашингтоне, чаще остальных получают средства из федерального бюджета. Политолог М. Рич установил, что в выделении федеральных грантов местным органам власти ключевое значение имеет деятельность самих местных органов, а роль профильных комитетов Конгресса в этом процессе не существенна⁶. В этом заключается особенность данного вида финансирования, поскольку в других сферах (оборонные ассигнования, сельскохозяйственные субсидии, транспортные расходы) значение профильных комитетов весьма существенно.

В связи с мировым экономическим кризисом штаты и местные органы власти оказались в особо трудном положении, поскольку их налоговая база формируется во многом за счёт налога на прибыль. Самый предусмотрительный из глав субъектов федерации, губернатор штата Нью-Йорк Д. Пэтерсон ещё в августе 2008 г. провёл встречу с главой сенатского комитета по банкам, финансам и городским делам К. Доддом, в течение которой тщетно просил о выделении федеральной помощи⁷. Тогда же Конференция мэров, которая представляет интересы 1139 городов в Вашингтоне, выступила с предложением федеральному правительству увеличить финансирование программ борьбы с уличной преступностью. По мере нарастания кризиса аппетиты местных властей возрастали. В октябре 2008 г. губернатор Нью-Джерси Дж. Корзайн, в прошлом глава инвестиционного банка «Голдман Сакс» и сенатор, выступил с предложением принять закон о выделении 300 млрд. долл. на строительные работы по ремонту дорог, мостов, дамб, плотин и пр. А мэр Луисвилла Дж. Абрамсон, по совместительству председатель Конференции мэров, предложил направить 90 млрд. долл. на городские инфраструктурные проекты. Столкнувшись со скептицизмом конгрессменов, не желающих тратить бюджетные средства на местные проекты, члены Национальной ассоциации губернаторов умили свои аппетиты и предложили на встрече с избранным президентом Б. Обамой 136-миллиардную программу строительных работ и 40-миллиардную программу дополнительных субсидий по программе «Медикэр»⁸.

Традиционно медицинское лобби активно и многочисленно. Здесь и крупнейшие производители лекарств, и их объединение – Фармацевтические исследователи, и производители. Обширно представлен корпус лечебных учреждений и их объединения – Американская федерация больниц, Американская федерация государственных больниц, Национальная ассоциация детских больниц и пр. Ещё одним элементом медицинского лобби, участвующим в бюджетном лоббизме, являются профессиональные объединения врачей и пациентов – Американская медицинская ассоциация, Американская ассоциация по изучению болезней печени, Национальная коалиция помощи больным с заболеваниями органов пищеварения и многие другие.

Таким образом, все участники бюджетного лоббизма количественно довольно отчётливо подразделяются на три уровня: первый – это корпорации, которые составляют около 30%; ко второму относятся три группы а) образовательные, научные, культурно-просветительские учреждения, б) штатные и местные органы власти, в) медицинские организации; каждая из них составляет от 15 до 20%. На третьем уровне расположены оставшиеся пять групп – их доля колеблется в пределах 1–4% (см. табл. 1).

⁶ «The American Political Science Review», 1989, vol. 83, No. 1, p. 198.

⁷ «The New York Times», 1.08.2008.

⁸ «The Washington Post», 7.08.2008; 29.10.2008; 1.12.2008.

Корпоративный лоббизм: туристический бизнес

Деятельность крупного капитала по продвижению интересов в органах государственной власти рассмотрена на примере наиболее шумных лоббистских кампаний времён Конгресса 110-го созыва (2006–2008 гг.) в отношении таких форм реализации бюджетного лоббизма как программа адресной помощи в виде внебюджетного фонда (цель деятельности туристического бизнеса) и государственный кредит (цель «большой автомобильной тройки»).

Лоббистская кампания туристического бизнеса, направленная на создание государственной программы, рекламирующей США как центр мирового туризма, первоначально увенчалась успехом в 2004 г. Из федерального бюджета были выделены 50 млн. долл., однако Министерство торговли США сократило финансирование до 6 млн. долл. и свело программу, нацеленную на весь мир, до пилотного проекта в Великобритании. Провал во многом был связан с тем, что для Министерства торговли эта программа была лишней обузой, требующей администрирования. А естественный лоббист интересов туристического бизнеса на федеральном уровне в лице Администрации США по путешествиям и туризму (*U.S. Travel and Tourism Administration*) был ликвидирован спикером Палаты представителей Н. Гингричем в середине 90-х годов. Необходимость в подобной программе связана с резким сокращением туризма в США после терактов 11 сентября 2001 г. Поскольку для профессиональных организаций – Ассоциации туристической индустрии, Американской ассоциации отелей – лоббизм не являлся сколько-нибудь значимой задачей, продвигать данную программу в органах государственной власти взялась организация «Круглый стол туристического бизнеса»⁹. Подробнее структура их лоббистских интересов представлена в табл. 2.

Глава компании «Парки Дисней» Дж. Расуло, инициировавший лоббистскую кампанию, решил интенсифицировать свои усилия и увеличить сумму до 200 млн. долл. Руководить новой кампанией был назначен известный вашингтонский лоббист Дж. Фримен. Под его началом были все её компоненты: опросы общественного мнения, связи со СМИ, экономические исследования, управление брендами, подготовка законопроекта, создание коалиции, интернет-сайта, осуществление личных контактов. Лоббистская организация получила название «Откроем американское партнёрство».

По рекомендации лоббистов государственная рекламная программа стоимостью в 200 млн. долл. была несколько расширена за счёт включения двух дополнительных целей, которые уже находились на рассмотрении администрации. Имеются в виду упрощение визовых процедур для иностранцев и улучшение инфраструктуры постов таможенного контроля. Более того, указывалось, что война в Ираке крайне ухудшила имидж США за рубежом, а увеличение количества туристов, посещающих Америку, может служить лучшим средством модной в стенах Госдепартамента публичной дипломатии. Иными словами, был использован приём лоббизма – формулирование целей в соответствии и в рамках фразеологии текущих приоритетов администрации США. В качестве аргумента также использовался традиционный при продвижении частных интересов лозунг о создании новых рабочих мест.

⁹ «The Washington Post», 17.02.2008.

Таблица 2

Лоббистские интересы туристического бизнеса США

Годы	Организация	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
2005–2008	Ассоциация туристической индустрии	Туристическая инициатива Западного полушария, визовые процедуры	«БКСЧ энд ассошиэйтс»	580
2006–2008		Визовые процедуры	«Монумент полиси групп»	415
2004–2008	Американская ассоциация отелей	Законы «О сохранении малого бизнеса», «Об иммиграционной реформе»	Собственное ва-шингтонское представительство	2385
1999–2008		Законодательство о развитии малого бизнеса	«БКСЧ энд ассошиэйтс»	690
2006–2008		Не указаны	«Прайсуотерхаус Куперс»	Не указаны
2006–2008	Круглый стол туристического бизнеса	Финансирование на улучшение инфраструктуры постов таможенного контроля, продвижение туристического бизнеса за рубежом	Собственное ва-шингтонское представительство	890
1999–2008		Билль на ассигнования министерствам труда, образования и пр.	«БКСЧ энд ассошиэйтс»	2850
2006		Туристическая инициатива Западного полушария	«Мельман Вогел Кастаньети»	48
2008		Туристическая инициатива Западного полушария	«Монумент полиси групп»	140
2007–2008		Закон о продвижении туризма	«Шэр энд Блэкуэлл»	80
2007–2008	«Откроем американское партнёрство»	Закон «О продвижении туризма»	«Творческие правительственные решения»*	25
2007		Закон «О продвижении туризма»	«К. Нахиджиан»	Не указаны
2006		Не указаны	«Норманди групп»	Не указаны

* Контракт с фирмой был прекращён, поскольку её глава – помощник Т. Стивенса – проиграл перевыборы в Сенат. – «The New York Times», 22.12.2008.

Таблица создана на основе анализа отчётов, составляемых лоббистами по закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности».

Первым пропагандистским мероприятием группы «Откроем американское партнёрство» стала пресс-конференция в Вашингтоне в сентябре 2006 г. Речь предусмотрительно шла не о необходимости потратить 200 млн. долл. на очередную федеральную программу, а о потребности увеличить количество туристов, путешествующих по США. Ассоциация туристической индустрии снабдила конгрессмена У. Делаханта, демократа из штата Массачусетс, материалами исследования, согласно которому 14 тыс. его избирателей заняты в туристическом бизнесе, с годовым оборотом в 1,4 млрд. долларов.

Через месяц Дж. Фримен сделал блестящий пиаровский ход. За 20 тыс. долл. в месяц на должность консультанта группы «Откроем американское партнёрство» был нанят бывший министр внутренней безопасности Т. Ридж. Лучшего адвоката ослабления системы визовых требований и улучшения инфраструктуры постов таможенного контроля найти было невозможно. В ноябре 2006 г. определённые изменения в общественном мнении начали проявляться, и даже президент Дж. Буш впервые публично заявил о необходимости ослабления визовой системы США. Фримен провёл встречу с сенатором-демократом Б. Дорганом, который занимал пост главы подкомитета в Комитете по торговле, науке и транспорту, с юрисдикцией по делам туризма.

Вскоре команда Фримена разработала законопроект о государственной программе рекламирования туристического рынка США за рубежом, по которому предлагались три варианта её финансирования: 1) налог в 5 долл. со всех покидающих США, вызвавший резкое неприятие авиаперевозчиков; 2) выпуск специальной ценной бумаги федерального казначейства; 3) специальный сбор с лиц, въезжающих в США из стран с безвизовым режимом. Затем на встрече Фримена с Дж. Мэйем, главой Ассоциации воздушного транспорта, последний высказался против идеи 5-долларового налога с отбывающих из США. Более того, яростное сопротивление Мэйя на слушаниях в профильном сенатском комитете привело к выхолащиванию законопроекта, предложенного Фрименом. В результате центральная идея о государственной рекламной программе осталась нереализованной.

В июне 2007 г. Т. Ридж подготовил исследование, по которому увеличение количества туристов на 1,6 млн. человек может принести 8 млрд. долл. в экономику США и 850 млн. в федеральный бюджет. А в качестве основного источника финансирования лоббируемой программы предлагался 10-долларовый сбор с лиц, въезжающих в США из стран с безвизовым режимом. Одновременно в разработанном Фрименом законопроекте увеличивалось количество таких стран. 31 июля 2007 г. У. Делахонт внёс билль на рассмотрение Палаты представителей. Ко-спонсорами выступили 244 конгрессмена. Затем в сентябре 2008 г. законопроект был одобрен в комитетах по энергетике и торговле, судебной системе и внутренней безопасности, после чего 25 сентября 2008 г. единогласно Палата представителей вотировала этот законопроект¹⁰. Ранее, ещё 27 ноября 2007 г., сенатский комитет по торговле, науке и транспорту с подачи Б. Доргана всё же одобрил законопроект о государственной рекламной программе, имевший название закон «О поддержке туризма», но выделены были лишь 100 млн. долл. за счёт предлагаемого туристическим бизнесом сбора, а другие 100 млн. должны быть внесены самими бизнесменами. Однако жёсткая оппозиция администрации Буша привела к ликвидации законопроекта.

¹⁰ www.thomas.loc.gov

Корпоративный лоббизм: автомобильная промышленность

В отличие от туристического бизнеса, пожелавшего переложить часть своего рекламного бюджета на американских налогоплательщиков в ситуации относительного благополучия, автопроизводители начали свою лоббистскую кампанию в связи с мировым экономическим кризисом, который поставил их на грань выживания. В 2008 г. продажи автомобилей в США сократились на 18%. Только у «Дженерал моторс» число проданных машин снизилось на 23%, а у компании «Форда мотор» на 21% (худшие показатели за последние 49 лет)¹¹. Можно выделить три этапа этой кампании: 1) октябрь – 11 ноября 2008 г. Объектом лоббизма являлись сотрудники Белого дома, Министерства финансов, которое получило в своё распоряжение 700 млрд. долл. по программе реструктуризации проблемных активов, принятой в сентябре для разрешения финансового кризиса, а также Министерства энергетики, которое в сентябре получило право потратить 25 млрд. долл. на разработку автомобилей с более высокими экологическими стандартами; 2) 12 ноября – 11 декабря 2008 г. После отказа Белого дома выделить деньги объектом лоббирования стал Конгресс; 3) 13–20 декабря 2008 г. В связи с провалом законопроекта о помощи «большой тройке» в Сенате, усилия снова были перемещены на Белый дом и Министерство финансов. При этом количество субъектов лоббизма сократилось за счёт корпорации «Форд», которая посчитала выдвигаемые правительством условия неприемлемыми и отказалась от дальнейших усилий по получению государственного кредита. Общая картина лоббизма представлена в табл. 3 и 4.

В рамках первого этапа речь шла в основном о выделении 10–15 млрд. из 700-миллиардной программы облегчения проблемных активов Министерства финансов на сделку о слиянии «Дженерал моторс» и «Крайслер». Громче всех с призывами поддержать «большую тройку» к Белому дому обращался сенатор К. Левин, который получил 29 тыс. долл. на предыдущих выборах от компании «Дженерал моторс»¹². Более того, 30 октября губернаторы шести штатов – (Мичиган, Делавэр, Огайо, Нью-Йорк, Кентукки и Южная Дакота), где расположены заводы этих автопроизводителей, обратились с письмом к министру финансов Г. Полсону с обоснованием необходимости срочной государственной помощи. Сказал своё слово в поддержку и «Круглый стол бизнеса», ведущая лоббистская организация большого бизнеса США¹³. Дополнительный вес аргументам «большой тройки» о необходимости получить средства из программы Министерства финансов придавало то обстоятельство, что, к примеру, финансовое подразделение «Дженерал моторс», выдающее кредиты и кредитные карточки покупателям автомобилей, зарабатывает больше денег, чем собственно производство машин. 8 ноября 2008 г. руководители «большой тройки» и Объединённого профсоюза рабочих автомобильной промышленности провели встречу со спикером Палаты представителей Н. Пелоси и главой демократов в Сенате Г. Рейдом, в результате которой последние обратились к министру финансов с просьбой выделить финансовую помощь автопроизводителям. Однако,

¹¹ «The Washington Post», 6.01.2009.

¹² www.opensecrets.org

¹³ «The Washington Post», 30.10.2008; www.businessroundtable.org

Таблица 3

Лоббистские интересы «Дженерал моторс»

Годы	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
1999– 2008	Переговоры об изменении климата, стандарты экономии топлива, налоговый кредит на разработку экономичных автомобилей, законы 2008 г. «О банкротстве потребителей», о финансировании министерств сельского хозяйства, транспорта, обороны, труда	Собственное вашингтонское представитель- ство	93141
1999– 2008	Разработка подзаконных актов Агентством по защите окружающей среды	«Эй-ди-эй консалтинговые услуги»	15
2007– 2008	Налоговые кредиты, альтернативный корпоративный минимальный налог	«Энгус энд Никерсон»	230
2007– 2008	Поправка к закону 1986 г. «О развитии водных ресурсов»	«Бэкер энд Макензи»	Не указаны
2003– 2008	Законы о модернизации «Медикэр» и стандартов безопасности, реформирование пенсионной системы, закон 2008 г. «О чрезвычайных мерах экономической стабилизации»	«БКСЧ энд ассоши- эйтс»	680
1999– 2008	Закон «О повышении стандартов эффективности потребления горючего»	«Боб Мосс ассошиэйтс»	720
1999– 2003	Корпоративные средние стандарты экономии топлива	«Боб Кэрп»	600
1999– 2000	Закон 1999 г. «О выборе автомобилей»	«Кортес»	40
2003– 2008	Закон 2003 г. «О сохранении пенсий и увеличении сбережений», закон 2006 г. «О защите пенсий».	«Дэвис энд Хэммэн»	670
2001– 2008	«Автомобильные проблемы»	Группа вашингтонских исследований	550
2002– 2007	Таможенно-торговое партнерство против терроризма, положения о военном жилищном строительстве закона 2007 г. «О санкционировании ассигнований Пентагону»	Юридическая фирма «ДиЭлЭй Пипер США»	1720
2002	Покупка компанией «Эхостар» фирмы «Хьюс коммьюникейшнз»	«Е – Коперник- кус»	160
1999– 2001	Не указаны	«Экерт Симэнс Черин энд Меллот»	Не указаны
2002– 2008	Пенсионная реформа, альтернативный минимальный налог на корпорации, налог на автомобили	Группа федеральной политики	3180
2004– 2008	Пенсионные выплаты, генно-модифицированные лекарства	«Гринберг Трауриг»	Не указаны
1999– 2008	Поправки в торговое законодательство США об ужесточении антидемпинговых норм (торговля сталью), акты международной торговой комиссии	«Хогэн энд Хартсон»	180

Продолжение табл. 3

Годы	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
2002– 2008	Закон «О компенсации стоимости рецептурных лекарств (положения о выплатах пенсионерам)». Поддержка допуска нелицензированных лекарств на рынок, усиление конкуренции между фармацевтическими компаниями	«Дженнингс политические стратегии»	1260
2006– 2008	Стандарты эффективности потребления горючего	«Дж. Стинсон»	280
2007– 2008	Закон 2007 г. «О безопасности климата Америки»	«Кинг энд Спэлдинг»	360
1999– 2004	Закон 1999 г. «Об ответственности федерализма»	«Кирклэнд энд Эллис»	60
2002– 2003	Слияние компаний «Эхостар» и «Директ ТВ»	«Национальные стратегии»	80
2006– 2008	Закон «Об охране окружающей среды»	«Носсэмэн»	50
2005– 2007	Стандарты увеличения экономичности расхода топлива	«Пэрри Романи Декончини энд Симмс»	430
2007	Не указаны	«Патрисия Линч ассошиэйтс»	Не указаны
1999– 2000	Торговля с Китаем	«Пиллсбэри Уинтроп Шо Питмэн»	60
2008	Поправка к Своду законов США, позволяющая компании «Онстар» осуществлять мониторинг качества автомобилей на вторичном рынке	Коммуникации политического влияния	125
2000– 2002	Пенсионная реформа, альтернативный корпоративный минимальный налог	«Прайсуотер- хаус Куперс»	240
2006– 2007	Перерегистрация в Федеральной депозитарной страховой комиссии	«Промонтори финансовая группа»	4245
1999– 2008	Альтернативные источники энергии, подзаконные акты Агентства по защите окружающей среды	«Эр-джи-си предприятие»	1476
2001– 2008	Продвижение гибридных и электрических автомобилей, пенсионная реформа, федеральный кредит	«Ричетти, инк.»	1910
2006– 2007	Закон 2006 г. «Об индустриальных банках», закон «Об облегчении регулирования финансовых услуг»	«Сидли энд Остин»	Не указаны
1999– 2008	Государственное кредитное поручительство, закон «О временных ассигнованиях на 2009 фин. г.», закон «Об американцах с ограниченными возможностями»	«Дубернштейн групп»	1663
2005– 2008	Корпоративные средние стандарты экономики топлива, бюджетная резолюция Конгресса, пенсионная политика, закон о чрезвычайных дополнительных ассигнованиях, тарифы на сталь	«Никлс групп»	1085

Продолжение табл. 3

Годы	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
2004–2008	Закон 2008 г. «О стимулировании экономики» (кредит на научно-исследовательские разработки), Закон 2008 г. «О предотвращении изъятия жилья у неплательщиков ипотечных кредитов» (кредит на НИР).	«ОБС групп»	610
1999–2008	Реструктуризация электроэнергетики	«Томпсон энд Наутон»	790
2004–2008	Закон 2008 г. «Об ассигнованиях министерствам энергетики, водных ресурсов и пр.», Закон «О финансировании автомобильных НИР Министерством энергетики»	«Ван Скойок ассошиэйтс»	560
1999–2002	Ведомственные подзаконные акты, регулирующие содержание горючего, налоговый кредит	«Вемер Лиипферт Бернхард Макферсон энд Хэнд»	580
1999–2000	Продление финансовых льгот	«Вашингтонский советник»	60
1999–2000	Не указаны	«Уэйл Готшел энд Мэнгас»	Не указаны
1999–2008	Разработка автомобилей, использующих альтернативные виды топлива, корпоративные средние стандарты потребления горючего, договор о глобальном потеплении климата	«Векслер энд Уолкер паблик полиси ассошиэйтс»	1430
1999–2002	Законы об ассигнованиях Минобороны	«Билл Уайт»	80
2003	Вопросы собственности СМИ	«Уайли Рейн»	30
2001–2003	Закон 2001 г. «О предотвращении банкротства потребителей»	«Уиллиамс энд Дженсен»	
Итого	42		26209
	119350		

Таблица создана на основе анализа отчётов, составляемых лоббистами по закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности».

несмотря на все призывы и письма поддержки, Белый дом заявил, что финансирование сделок о слияниях и поглощениях не входит в компетенцию федерального правительства и предложил взамен во внеочередном порядке выделить средства из 25-миллиардной программы Министерства энергетики, направленной на создание автомобилей с более высокими требованиями к эффективности и экологическим стандартам¹⁴.

Во время второго этапа (12 ноября – 11 декабря) фокус лоббистских усилий был переключён на Конгресс, при этом цели подверглись корректировке. Отныне речь шла не о государственном кредите на сделку о слиянии «Дженерал моторс» и «Крайслера», а о кредитах самим компаниям. 12 ноября Б. Фрэнк, глава комитета Палаты представителей по финансовым услугам, и сенатор К. Левин, заявили о начале работы над законопроектом о выделении 25 млрд. долл. «большой тройке» из программы реструктуризации проблемных активов Министерства финансов. «Дженерал моторс» активно начала рассы-

¹⁴ «The Washington Post», 9.11.2008; «The New York Times», 31.10.2008.

Таблица 4

Лоббистские интересы корпорации «Крайслер»

Годы	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
1999–2008	Закон «О временных ассигнованиях на 2009 фин. г.», финансирование программы передовых технологий, подзаконные акты Агентства по защите окружающей среды, законы «Об увеличении безопасности пешеходов», «О стандартах содержания выхлопных газов и расходе топлива на 100 миль», налоговые кредиты покупателям экономических автомобилей, закон «Об экономической стабилизации», получение средств из программы облегчения проблемных активов, закон «О предотвращении мезотелиомы», получение финансирования на разработку новых батарей, пенсионная и медицинская политика, соглашение о свободной торговле с Кореей, таможенное оформление импортируемых товаров, договор между США и Канадой о подоходном налоге, законодательство о стимулировании жилищного строительства	Собственное вашигтонское представительство	52770
1999	Законы и подзаконные акты	«Арнольд энд Портер»	400
2001–2002	Автомобильные проблемы	«Дж. Брэкс-мл.»	160
2002–2008	Кредит на НИР, налоговые стимулы покупателям автомобилей	«Группа федеральной политики»	1680
2002–2004	Снижение налогов на корпорации	«Майкл Хасси»	Не указаны
2003–2004	Законодательство о защите потребителей	«Интегрированные законодательные стратегии»	Не указаны
2000–2002	Закон 2001 г. «Об ассигнованиях Министерству обороны»	«Огилви отношения с правительством»	160
2008	Федеральные закупки автомобилей, программа разработки новых энергоэффективных и экологических автомобилей министерства энергетики	«Патрисия Кеннеди»	30
1999–2008	Законы 2007 г. «Об промышленных банках», «О реформе надзора за ставками обмена валют», «Об увеличении экономности пассажирских автомобилей», «О климатической безопасности Америки», требование ввести тарифы на китайские товары, законы 2008 г. «О временном облегчении налогового бремени», «О предотвращении изъятия жилья у лиц, взявших ипотечные кредиты», «Об ас-	«Тиммонс энд компании»	

Продолжение табл. 4

Годы	Интересы	Посредник	Расходы, тыс. долл.
	сигнованиях Министерству внутренней безопасности», прямой государственный кредит		3435
2008	Законодательство о стимулировании жилищного строительства, американо-канадский договор о подоходном налоге, кредит на разработку энергоэффективных и экологичных автомобилей	«Венэйбл»	120
2001–2003	Закон 2001 г. «О защите потребителей и предотвращении злоупотреблений банкротством»	«Уиллиамс энд Дженсен»	60
Итого	10		6045
	58815		

Таблица создана на основе анализа отчётов, составляемых лоббистами по закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности».

лать своим сотрудникам, дилерам, поставщикам (на предприятиях которых работали 4,5 млн. человек), письма с целью инициировать кампанию телефонных звонков, телеграмм, писем членам Конгресса, чтобы убедить их поддержать выделение кредита. В поддержку этой инициативы тут же выступила А. Уилсон, глава Ассоциации производителей двигателей и оборудования, а также Б. Джостен, глава департамента по связям с правительством Торговой палаты США. Э. Кобленц, председатель Национальной ассоциации автодиллеров, также выступил в поддержку инициативы¹⁵. Глава сенатского комитета по банкам, жилищному строительству и городским делам К. Додд отметил, что на данный момент в Сенате нет достаточного количества голосов у сторонников помощи автомобильной промышленности и стоит подождать до 20 января 2009 г. когда новый президент и новый Конгресс начнут свою работу¹⁶.

Общественное мнение, которое является важным фактором успеха или провала любой масштабной лоббистской кампании, накануне слушаний в Конгрессе сложилось крайне неблагоприятное. 54% американцев, по данным опроса газеты «Вашингтон пост» и телеканала «Эй-би-си ньюс» (ABC News), негативно относились к выделению бюджетных средств корпорациям¹⁷. Основной причиной тому была близорукая лоббистская стратегия «большой тройки» в предыдущий период. «Дженерал моторс», «Крайслер» и «Форд» в своё время осуществляли кипучую деятельность против повышения национальных стандартов эффективности и экологичности автомобилей (см. табл. 3 и 4). Более того, было подано большое количество исков против правительств штатов, внедривших более высокие и жёсткие, чем национальные, требования к расходу горючего на 100 миль и к содержанию загрязняющих веществ в выхлопных газах. В целом, по данным Центра за ответственную политику, расходы автомобильной промышленности на лоббизм в 2008 г. составили 50 млн. долл. а на избирательные кампании разного уровня – 15 млн. долл.¹⁸ 20 ноября 2008 г. на слушаниях в Конгрессе законодатели отказались рассматривать вопрос о

¹⁵ «The Washington Post», 12.11.2008; www.usrambler.com

¹⁶ www.house.gov

¹⁷ «The Washington Post», 9.12.2008.

¹⁸ www.opensecrets.org

выделении финансовой помощи членам «большой тройки», поскольку те не предоставили конкретных бизнес-планов по расходованию средств. Но главную роль в неудачном исходе слушаний сыграла пресса, сфокусировавшая внимание общественности на том факте, что генеральные директора «большой тройки» прилетели в Вашингтон просить средства налогоплательщиков на корпоративных самолетах. После этого сенатор от Нью-Йорка Ч. Шумер в очередной раз призвал финансовые власти выделить средства.

Эта неудача заставила «Дженерал моторс», «Крайслер» и «Форд» серьезно пересмотреть свои бизнес-стратегии, которые привели к сокращению их доли на автомобильном рынке США с 62 до 47% в 2003–2008 гг. Начались более активные разговоры о необходимости сократить количество моделей и брендов («большая тройка» имеет 112 моделей, которые представлены 15-ю брендами, тогда как три ведущих японских производителя – «Тойота», «Хонда» и «Нисан» – 58 моделей и 7 брендов). Более того, при сопоставимых долях на рынке «Дженерал моторс» имеет 6700 дилеров, а «Тойота» – 1200¹⁹.

Второй раунд парламентских слушаний по вопросу о выделении государственных кредитов прошёл 4–5 декабря 2008 г. На этот раз генеральные директора компаний «Дженерал моторс», «Крайслер» и «Форд» проделали 500-мильный путь от Детройта до Вашингтона на самых экономных и экологичных автомобилях, которые только способны произвести возглавляемые ими корпорации. В ходе прямого шестичасового эфира из Капитолия сенатор Р. Шэлби, в округе которого расположены заводы «Тойоты», не упустил возможности потребовать ответа от каждого из глав компаний: как они добрались до Вашингтона и вели они машины сами или наняли водителей? Глава «Дженерал моторс» Р. Вэгонер-мл. запросил 12 млрд. долл. в виде краткосрочного кредита, из них 4 млрд. в декабре и ещё 4 в январе, а также 6 млрд. долл. впоследствии. Генеральный директор «Крайслера» Р. Нарделли попросил 7 млрд. долл., тогда как руководитель «Форда» Э. Малэлли заявил, что на данный момент не нуждается в федеральных средствах, но в случае ухудшения ситуации его компании может потребоваться от 9 до 13 млрд. долл. Ярким оппонентом выделения государственного кредита наряду с Р. Шэлби был также сенатор от штата Теннесси Р. Коркер, в округе которого находится штаб-квартира одного из крупнейших японских автопроизводителей – корпорации «Нисан»²⁰. Слушания в комитете Палаты представителей по финансовым услугам под председательством Б. Фрэнка, которые также транслировались в прямом эфире, прошли в более благожелательной обстановке. Видимо потому, что в округах членов комитета не было заводов прямых конкурентов «большой тройки» – «Тойоты», «Нисана» и «Хонды». Кроме того, в этот день были обнародованы данные по безработице, по которым только в ноябре были уволены 533 тыс. человек, худший показатель за 27 лет со времен рецессии 1974 г.²¹

По результатам слушаний Б. Фрэнк начал работу над законопроектом о выделении кредитов «большой тройке» под 5% годовых в течение 5 лет, после чего ставка должна возрасти до 9%. Иными словами процентные ставки устанавливались в соответствии с условиями программы облегчения проблемных активов Министерства финансов. Кроме того, автопроизводители должны были представить к 31 марта план долгосрочной реструктуризации. Пытаясь убедить коллег по партии, глава аппарата Белого дома Дж. Болтен выступил

¹⁹ «The New York Times», 2.12.2008.

²⁰ «The Washington Post», 5.12.2008; «The New York Times», 5.12.2008.

²¹ «The Washington Post», 6.12.2008.

на еженедельном обеде сенаторов-республиканцев. Вместе с тем, председатель профильного сенатского комитета К. Додд призвал к смене руководства «большой тройки»²².

Итак, 10 декабря Палата представителей приняла законопроект о выделении «большой тройке» 14 млрд. долл. К перечисленным ранее положениям были добавлены требования об аудите получателей государственных средств ГКФУ Конгресса США, о разработке автомобилей, которые к 2016 г. будут выбрасывать в атмосферу на 30% меньше загрязняющих веществ, в обеспечение кредитов автопроизводители должны были предоставить государству 20% акций, предполагалось введение запрета на выплаты дивидендов акционерам до момента полного погашения задолженности перед бюджетом. Однако сенатская версия была провалена с подачи Коркера (в его округе находятся заводы «Ниссана»), который предложил сократить заработную плату рабочим «Дженерал моторс», «Крайслера» и «Форда» до уровня оплаты труда на американских заводах японских автопроизводителей, где отсутствуют профсоюзы. Кроме того, предусматривалось введение запрета на выплату компенсаций увольняемым работникам²³.

Во время третьего этапа (12–20 декабря 2008 г.) лоббистская деятельность была направлена на исходные объекты – Белый дом и Министерство финансов. 12 декабря, т.е. на следующий день после отказа Сената рассмотреть законопроект о государственных кредитах «большой тройке», Белый дом, учитывая скверную ситуацию на рынке труда, выступил с заявлением о том, что теперь будет рассмотрена возможность выделить требуемые средства из программы облегчения проблемных активов Министерства финансов, против чего администрация США возражала ещё в октябре 2008 г. В ожидании федеральной помощи «Дженерал моторс» и «Крайслер» начали сокращать операционные расходы по всем возможным и невозможным категориям: корпорация «Крайслер» объявила о закрытии всех 30-ти заводов с 19 декабря по 19 января и уволила 5 тыс. сотрудников, закрыла столовые на ряде своих заводов, а также отказалась от уборки снега на верхних этажах корпоративных парковок, «Дженерал моторс» сократила бюджет на маркетинг на 20%, отменила спонсорскую помощь благотворительным организациям и церемонии вручения «Оскаров» и даже начала закупать более дешёвые канцелярские принадлежности, а корпорация «Форд» перешла с ежедневной на еженедельную уборку офисных помещений. Важно подчеркнуть, что во время выработки плана по выделению государственных кредитов «Дженерал моторс» и «Крайслеру» Белый дом проводил постоянные консультации с переходной командой Б. Обамы.

Итак, 19 декабря Дж. Буш объявил о выделении 17,4 млрд. долл. из 700-миллиардной программы Министерства финансов корпорациям «Дженерал моторс» и «Крайслер» (генеральный директор «Форда» ранее заявил, что не нуждается в немедленном государственном финансировании на предлагаемых администрацией условиях): 4 млрд. долл. доступны в момент подписания кредитного соглашения, ещё 5,4 млрд. – 16 января, и 4 млрд. – 17 февраля²⁴. Как и в законопроекте Конгресса, все трансакции свыше 100 млрд. долл. должны быть согласованы со специальным советом, учреждаемым для администрирования займов. Выплаты компенсаций рабочим на медицинское обслуживание должны проводиться акциями корпораций, а выплаты ранее уво-

²² «The New York Times», 10.12.2008; www.senate.gov

²³ «The Washington Post», 11.12.2008.

²⁴ «The New York Times», 15.12.2008.

ленным сотрудникам подлежат ликвидации, кроме того, позиция лоббиста «Ниссана» сенатора Б. Коркера нашла отражение и в плане Белого дома – заработные платы рабочих должны быть сокращены до уровня выплат сотрудникам «Тойоты», «Ниссана» и «Хонды». С подачи главы Объединённого профсоюза рабочих автомобильной промышленности Б. Обама и Б. Фрэнк заявили о необходимости пересмотра этого положения в следующем году²⁵. Кроме того, дополнительные бонусные выплаты 25 высшим руководителям «Дженерал моторс» и «Крайслера» отменялись до выплаты задолженности бюджету.

Отметим, что анализ отчётной документации лоббистов показал довольно стабильную корреляцию между числом вновь зарегистрировавшихся лоббистов и электоральным циклом. Непосредственно в год выборов отмечается снижение количества новых лоббистов и существенный рост в последующий год. Эта закономерность характерна как для всего корпуса наёмных представителей интересов, так и для тех, кто специализируется на федеральном бюджете. Данное обстоятельство объясняется внешними и внутренними факторами: к первым относится нежелание избранных народа слишком активно вовлекаться в отстаивание частных интересов, ко вторым – осторожность самих лоббистов, поскольку они ждут результатов выборов, ведь от персонального состава Конгресса и администрации США зависит совокупность точек доступа, которые они смогут задействовать.

* * *

Проведённый в данной статье анализ деятельности двух участников бюджетного лоббизма (туристического и автомобильного бизнеса) позволяет сделать несколько выводов. 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 планировании своей лоббистской кампании, ими использовался весь набор приёмов и методов, довольно успешной была пропагандистская кампания в СМИ. Другое дело, «Дженерал моторс» и «Крайслер», которые пытались зафиксировать своё технологическое отставание от японских автопроизводителей путём противодействия повышению стандартов экономичности и экологичности машин на уровне как законодательном, так и судебном (подача исков против правительств штатов с более высокими требованиями к автомобилям). Крайне негативный корпоративный имидж, сложившийся в результате ошибочной лоббистской стратегии, стал непреодолимым препятствием для получения государственного займа на стадии рассмотрения законопроекта в Сенате. Поражение же туристического бизнеса и победа автомобильного на последней стадии (Белый дом) вызвано сугубо экзогенными факторами: небольшой долей туризма как сферы экономики США, 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 ноябре 2008 г. более полумиллиона американцев потеряли рабочие места).

²⁵ «The Washington Post», 20.12.2008.