

И.Д. ВАВОЧКИНА

США 1980-х: НЕОКОНСЕРВАТИЗМ И ЛОББИЗМ

Президентские выборы 1980 г. выиграл лидер правого крыла Республиканской партии, бывший губернатор Калифорнии (1967–1975), американский традиционалист Рональд Уилсон Рейган. Его сторонники получили значительное представительство в обеих палатах Конгресса США, а затем и в исполнительных органах власти.

В предвыборной платформе республиканцев 1980 г. слово “кризис” встречалось 11 раз (у демократов – 6)¹, и для этого были все основания. Перманентные экономические кризисы (самый глубокий – в 1974–1975 гг.), энергетические кризисы 1973 и 1979 гг., кризис Бреттон-Вудской системы (1971–1973), а также рост налогообложения² и чрезмерное усложнение налоговой системы в целом вызывали недовольство американской элиты и простых граждан. В 1978 г. по 14 штатам прокатились так называемые “налоговые бунты”, в ходе которых граждане требовали ограничения роста налогов и государственных расходов. Они начались в Калифорнии, где в июне 1978 г. накануне губернаторских выборов по инициативе двух предпринимателей П. Ганна и Г. Джарвиса на референдум было поставлено “Предложение 13”, а затем принята поправка к конституции штата, ограничивавшая право штата поднимать налог на недвижимость выше 1% ее стоимости. В дальнейшем такую же поправку к конституции приняли и в Неваде. Еще в 12 штатах большого успеха антиналоговые инициативы граждан не имели³.

Методы кейнсианской политики, применявшиеся в США в течение большей части послевоенного периода и принесшие процветание в 1950–1960-х годах, оказались непригодными. Главная ответственность, по мнению республиканцев, лежала на Демократической партии и, в частности, на демократическом Конгрессе, который в течение 25 лет усиливал регулирующие функции государства⁴. К концу 1970-х годов кейнсианство уступило место новому мышлению монетаристов⁵ и сторонников “экономики предложения” (одно из ответвлений монетаризма), идеи которых были воплощены в 1980-х годах в рамках рейганомии.

Вавочкина Ирина Дмитриевна – младший научный сотрудник лаборатории новой и новейшей истории стран Европы и Америки МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ National Party Platforms of 1980. Supplement to National Party Platforms, 1840–1976. – Comp. by Donald Bruce Johnson. Urbana, 1982.

² Фактический уровень налогового обложения семей со средним доходом вырос с 17% в 1965 г. до 28% в 1980 г. (см. *Бабич С.Н.* Экономическое значение налоговых реформ в США в конце XX – начале XXI века. Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2010, с. 81–82).

³ Подробнее см.: *Herbers J.* 13 States Curb Taxes or Spending. – *New York Times*, 9.XI.1978, p. A20; *Lucier R.L.* Gauging the Strength and Meaning of the 1978 Tax Revolt. – *Public Administration Review*, v. 39, № 4, 1979, p. 371–379; *Jarvis H., Pack R.* I'm Mad as Hell: the Exclusive Story of the Tax Revolt and its Leader. New York, 1979.

⁴ National Party Platforms..., p. 190–191.

⁵ Главные принципы доктрины монетаризма – антиэтатизм, признание лидирующей роли денег в хозяйственной жизни. В отличие от Дж. Кейнса, монетаристы исходят из положения об устойчивости рыночной экономики. Цены, по их мнению, исполняют роль главного механизма саморегулирования экономики. Этим объяснялись активные нападки на государственный контроль за ценообразованием.

В отличие от европейских стран, например, Великобритании, в США не был столь развит государственный сектор экономики, однако государство (в том числе при помощи бюджета) определяло приоритеты, направляло финансовые потоки, страховало бизнес, создавая таким образом условия и определяя стратегию экономического развития. Всё это, по мысли консерваторов, должно было стать функцией частного сектора. Процесс так называемой “приватизации”, начавшийся в США в 80-х годах, должен был снизить уровень государственного вмешательства в сферу социальных услуг, страхования и других перспективных для бизнеса областей⁶.

Госрегулирование состоит из трех основных элементов: налоги, бюджет и госзаказ. Функционирование этой системы поддерживается широкой законодательной базой (начиная с антимонопольного законодательства и заканчивая регулированием экологических стандартов); административным управлением с помощью специально созданных агентств исполнительной власти; кредитно-финансовым регулированием через ФРС⁷. Пришедшие к власти в 1980 г. республиканцы попытались перестроить старый механизм регулирования, сохранив его основные элементы. Новый экономический режим выработал консервативную модель госрегулирования⁸.

Несмотря на все призывы Рейгана к взаимной ответственности и сотрудничеству, реализация его программы спровоцировала резкое усиление конкуренции между различными экономическими группами, а также рост лоббистского давления (прямого и косвенного) на институты власти. Основные лоббистские силы были направлены на налоговую реформу, которая проходила в два этапа: в 1982 и 1986 гг.⁹ и включала в себя (помимо снижения ставки индивидуального подоходного налога с 55% до 33%) введение новой модели корпоративного налогообложения: сочетание умеренных налоговых ставок с ограниченной системой налоговых льгот¹⁰. Сокращение налоговых льгот и планировавшееся сокращение бюджетных субсидий – важного инструмента для стимулирования процесса расширенного воспроизводства – подстегивало лоббистские усилия американских предпринимателей¹¹, и в 1980-х годах нашлось достаточно экономических групп, готовых бороться за свою привычную долю в федеральном бюджете¹². Важно отметить также, что наибольшую выгоду от налоговых мероприятий

⁶ Young P. Privatization around the World. – Proceedings of the Academy of Political Science, v. 36, № 3, 1987, p. 190–206; Privatization: Toward More Effective Government. Report of the President’s Commission on Privatization. [Washington], March, 1988; Henig J.R. Privatization in the United States: Theory and Practice. – Political Science Quarterly, v. 104, № 4 (Winter, 1989–1990), p. 649–670; Hacker J. Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States. Cambridge, 2002, p. 318–319.

⁷ Федеральная резервная система (ФРС) – центральный банк США. Создана в 1913 г. Она объединяет 12 региональных банков, чьи капиталы образовались из взносов частных банков США. Как независимая структура ФРС имеет право проводить самостоятельную политику. Она не подчиняется исполнительной власти и подотчетна лишь Конгрессу. Управление ФРС осуществляется финансовой олигархией США (см. Пятенко С.В. ФРС и регулирование кредитной системы США. – США: экономика, политика, идеология, 1989, № 4, с. 60–66).

⁸ См.: Согрин В.В. Политическая история США. XVII–XX вв. М., 2001, гл. 5; его же. Исторический опыт США. М., 2010, с. 419–424; Печатнов В.О. От Джефферсона до Клинтона: Демократическая партия США в борьбе за избирателя. М., 2008, с. 376–378.

⁹ См.: Волобуев В.П. Федеральный бюджет США: структура и приоритеты. – Мировая экономика и международные отношения, 1994, № 10, с. 134–147; Гарбузов В.Н. “Рейгановская революция”. Теория и практика американского консерватизма (1981–1988). СПб. – Псков, 1999, с. 218, 221.

¹⁰ Сумма и порядок предоставления налоговых льгот тщательно регулируются государством и носят избирательный характер (см. подробнее: Дейкин А.И. Государство и финансы: бюджетная политика. – США на рубеже веков. М., 2001, с. 299–301).

¹¹ Подробнее см. Гарбузов В.Н. Указ. соч., с. 169, 216–217, 228–229.

¹² Речь идет прежде всего о традиционных отраслях американской промышленности: автомобильной, сталелитейной, сахарной и др., которые в 1970–1980-х годах находились в состоянии стагнации, а некоторые крупные корпорации, например, “Крайслер”, “Локхид”, ЛТВ даже оказались на грани банкротства (см. Сахаров Н.А. Гиганты американской промышленности. – США: экономика, политика, культура, 1989, № 4, с. 119).

правительства 1981–1983 гг. получал инвестиционный капитал (т.е. крупный бизнес), в то время как малый и средний бизнес (розничная торговля, сфера услуг, легкая промышленность и т.д.), наоборот, проигрывал. Серьезное давление испытывала администрация в области внешнеторговой политики.

В США первыми появились и развились транснациональные корпорации¹³. После Второй мировой войны в экономике шли процессы дальнейшей концентрации промышленных и банковских капиталов на национальном и международном уровнях, возросла роль внешнеторговых связей, усилилась взаимозависимость внутренней и внешней экономической политики, что не могло не отразиться на программных установках американских партий.

Повестку дня республиканцев в начале 1980-х годов контролировали так называемые “новые правые”¹⁴, вынесенные на политическую авансцену “консервативной волной”. Согласно предвыборной программе республиканцев 1980 г. важное место в оборонном и экономическом планировании их правительства должна была занять борьба за доступ к энергетическим ресурсам мира¹⁵. Кроме того, республиканцы обещали в случае прихода к власти уделить особое внимание проблемам американских экспортеров¹⁶. Таким образом, республиканцы признавали за государством обязанность обеспечения американского экономического (а в случае необходимости и военного) присутствия за пределами страны. Вместе с тем программа неоконсерваторов носила противоречивый характер, что не замедлило сказаться на их практической деятельности и вызвало противодействие со стороны бизнеса. Так, тезис о важности принципов свободной торговли и отказа от протекционизма соседствовал с обещаниями вести “агрессивную экспортную политику” и способствовать созданию “глобальной экономической системы в интересах США”¹⁷. На практике это нашло выражение не только в политике скрытого протекционизма¹⁸, но и открытой экономической войны с СССР, что противоречило интересам части американских промышленников и грозило ухудшением отношений с союзниками по НАТО и Японией.

Предыстория атаки Рейгана на советские экономические позиции была такова: в конце 1970-х годов Советский Союз начал активное освоение нефтяных и газовых запасов Сибири. В 1978 г. возник проект создания Транссибирского газопровода (Уренгой – Помары – Ужгород), который должен был дополнить существовавшую с 1973 г. трансконтинентальную систему перекачки газа из Западной Сибири в Западную Европу. Для реализации этого проекта СССР остро нуждался в иностранных инвестициях, новейших технологиях, а также специализированном оборудовании и машинах. Новый газопровод планировали строить из труб нового стандарта. Разместить заказ на трубы нового диаметра СССР собирался в том числе и в США¹⁹.

Опираясь на особые полномочия, предоставленные президенту страны Конгрессом по закону об административном регулировании экспорта (1979), Рейган в ущерб интересам ряда американских корпораций 29 декабря 1981 г. запретил поставки оборудования и передачу технологий для нефтегазовой промышленности СССР. 18 июня 1982 г. санкции были распространены на зарубежные подразделения американских компаний.

¹³ Железова В.Ф. Противоречия интернационализации финансового капитала США. – Проблемы американистики, вып. 2. М., 1983, с. 205–233.

¹⁴ Никонов В.А. Республиканцы: от Никсона к Рейгану. М., 1988, с. 232, 239.

¹⁵ National Party Platforms..., p. 204–205, 219.

¹⁶ “Расширение экспорта нашим торговым партнерам приводит к увеличению количества рабочих мест и повышению жизненного уровня внутри страны” (National Party Platforms..., p. 219). Нужно отметить, что к концу 1980-х годов, действительно, удалось расширить американский экспорт, что улучшило положение металлургических, текстильных, сталелитейных компаний, промышленного и сельскохозяйственного машиностроения (см. Сахаров Н.А. Указ. соч., с. 119).

¹⁷ National Party Platforms..., p. 218–219.

¹⁸ Canto V.A. U.S. Trade Policy: History and Evidence. – Cato Journal, v. 3, № 3, 1983/84, p. 688.

¹⁹ См. Пусенкова Н.Н. Российский “Газпром” в газпромовской России. – История новой России, т. 2. СПб., 2011, с. 354–355.

Официально власти США называли причиной санкций вмешательство СССР во внутренние дела Польши²⁰. Но на деле эта экономическая война, начатая США, имела совсем иные цели – помешать укреплению позиций СССР в качестве сильного, а главное независимого игрока на энергетическом рынке; препятствовать развитию долгосрочных и взаимовыгодных торговых отношений между Западной Европой и социалистическим лагерем; защитить интересы и обеспечить ниши в мировой экономике для американской угольной промышленности и нефтяных ТНК.

Для реализации этих планов правительство Рейгана оказывало давление не только на своих бизнесменов, но и на предпринимателей и банкиров Великобритании, Японии, Германии, Франции. Руководству этих государств рекомендовалось принудить своих бизнесменов прекратить выполнение сделок по проекту строительства Транссибирского газопровода и присоединиться к американским санкциям²¹. В случае разрыва контрактов с СССР только одна английская фирма “John Brown Engineering” могла потерять около 400 млн долл.²² На диспропорцию в экономических потерях между американцами и их европейскими союзниками премьер-министр Великобритании М. Тэтчер указала главе госдепартамента США А. Хейгу при личной встрече в Лондоне 29 января 1982 г.²³

28 июля 1982 г. резко негативное отношение к санкциям выразил на страницах “Вашингтон пост” министр финансов ФРГ О.Г. Ламбдорф²⁴. По мнению министра, навязывавшаяся европейцам инициатива президента США являлась неприемлемой и нарушала принцип государственного суверенитета. А 29 июля 1982 г. посол Западной Германии в США передал сенатору Ч. Матиасу²⁵ меморандум, в котором было ясно дано понять, что правительство ФРГ планирует поддерживать сотрудничество немецких компаний с СССР по строительству газопровода²⁶, “поскольку это способствует диверсификации энергетических поставок в Германию и стабилизации экономических связей с Восточной Европой”²⁷.

Внутри страны также назревало недовольство режимом санкций. Руководители предпринимательских ассоциаций (Американской торговой палаты США, Германо-американской торговой палаты, НАП и др.) засыпали Белый дом петициями²⁸ с просьбой пересмотреть ограничения на торговлю с СССР, которые наносили не только ущерб бизнесменам, но и ставили под вопрос их деловую репутацию.

Под давлением лоббистов находился и Конгресс США. Весной-летом 1982 г. комитет Сената по международным отношениям вынужден был провести ряд слушаний по проблемам советско-американских экономических связей с целью выяснить

²⁰ Председатель Совета министров ПНР В. Ярузельский 13 декабря 1981 г. ввел военное положение в Польше. СССР оказал поддержку режиму Ярузельского: военно-техническую, финансовую и т.п. (см. *Добрынин А.Ф.* Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986 гг.) М., 1997, с. 522). Сам СССР всегда был исключительно надежным экономическим партнером в отношениях с Западом, однако попытки Рейгана сорвать выполнение заключенных и уже частично оплаченных контрактов советская сторона открыто не комментировала. Такое поведение, очевидно, лишь укрепляло республиканцев в их агрессивной политике.

²¹ US Congress. Senate. Hearings “Economic Relations with the Soviet Union” (далее – Hearings (1982)). Washington, 1982, p. 138, 178.

²² Для сравнения: ежегодный промышленный экспорт США в СССР в начале 1980-х годов составлял всего 300 млн долл.

²³ См. *Haig A.M., Jr.* Caveat. Realism, Reagan, and Foreign Policy. New York, 1984, p. 256.

²⁴ Washington Post, 28.VII.1982, p. A21.

²⁵ Глава подкомитета по международной экономической политике комитета Сената США по международным отношениям.

²⁶ От американских санкций могли пострадать немецкие компании, получавшие от “Jeneral Electric” элементы газовых турбин для дальнейшей сборки и поставки в СССР (Hearings (1982), p. 66).

²⁷ Hearings (1982), p. 65–67.

²⁸ Hearings (1982), p. 57–58, 67, 197.

“истинные цели администрации”. Анализ введенных санкций показал, что в результате них пострадали не только американские ТНК, но и множество субконтрактных предприятий, представлявших средний и малый бизнес. По “странному” стечению обстоятельств наибольшие потери приходились на долю штата Иллинойс²⁹, который не оказал активной поддержки президенту Рейгану на выборах 1980 г.³⁰ При этом надежда на то, что действия правительства США смогут повлиять на позицию СССР по польскому вопросу, оставалась призрачной. В сложившейся ситуации администрация была вынуждена уступить давлению со стороны партнеров по НАТО и американского бизнес-сообщества, и 13 ноября 1982 г. Белый дом объявил об отмене запрета на поставки оборудования в СССР.

Нужно заметить, что в 1980-х годах правительству Рейгана приходилось иметь дело с широкой сетью заинтересованных групп, включавшей немало политически активных игроков. К ним относятся бизнес-корпорации, которые занимались лоббизмом самостоятельно (или же для этой цели нанимали юридические фирмы, фирмы по связям с правительственными организациями); профсоюзные организации; и, наконец, центральный компонент системы представительства интересов США – добровольные ассоциации национального и более мелкого уровней, составлявшие ядро американского гражданского общества.

Если бизнес искал для себя более выгодных условий в новой экономической системе, был ряд групп – принципиальных противников реформ Рейгана. Как отмечает В.Н. Гарбузов³¹, лагерь противников “революции Рейгана” представляли группы, пользовавшиеся преимуществами предыдущей системы – бюрократы из органов исполнительной власти, профсоюзные организации, а также “клиенты” социальных программ правительства. Со всеми ними администрация вела последовательную, но не всегда успешную борьбу³².

Серьезную проблему для курса Рейгана представляли гражданские ассоциации национального уровня, которые придерживались либеральной идеологии и были недовольны ослаблением государственного регулирования и другими инициативами администрации³³: экологи, антивоенные группы, борцы за права потребителей и т.д. Именно сектор гражданских групп давления существенно вырос за послевоенный период и приобрел влияние на формирование политической повестки³⁴. В рамках этого сектора лидировали (по количеству членов) “женские” организации (NOW, WEAL),

²⁹ Hearings (1982), p. 3, 22.

³⁰ Иллинойс был “вотчиной” Дж. Форда – одного из политических соперников Рейгана в республиканской партии (см. *Сахаров Н.А.* Бизнес и республиканская партия в 70-е годы. – Проблемы американстики, вып. 3. М., 1985, с. 103–105).

³¹ *Гарбузов В.Н.* Указ. соч., с. 195–196 (со ссылкой на: *Meese III E.* With Reagan: The Inside Story. Washington, 1992).

³² О борьбе Рейгана с профсоюзами см. *Перлю В.* США: социально-экономические последствия “рейганомики”. – Мир капитала: механизмы кризиса. Прага, 1984, с. 94–100, 103; *Американский капитализм в 80-е годы. Закономерности и тенденции развития экономики.* М., 1986, с. 441, 452–483.

³³ Например, нивелированием экологического законодательства, ростом военного бюджета и др.

³⁴ См.: *Carden M.L.* The New Feminist Movement. New York, 1974; *Freeman J.* The Politics of Women’s Liberation: a Case Study of an Emerging Social Movement and Its Relation to the Policy Process. New York, 1975; *Pratt H.J.* The Gray Lobby. Chicago, 1976; *Broder D.S.* Changing of the Guard: Power and Leadership in America. New York, 1980; *Fox S.* John Muir and His Legacy: the American Conservation Movement. Boston, 1981; *Gelb J., Palley M.L.* Women and Public Policies. Princeton, N.J., 1982; *Hrebenar R.J., Scott R.K.* Interest Group Politics in America. Englewood Cliffs (N.J.), 1982; *Fowler L.L., Shaiko R.G.* The Grass Roots Connection: Environmental Activists and Senate Roll Calls. – *American Journal of Political Science*, v. 31, № 3, August, 1987, p. 484–510; *Rothenberg L.S.* Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause. New York, 1992 etc.

организации престарелых (NRTA, AARP), защитников окружающей среды (Group of 10) и защитников прав потребителей (Common Interest).

Нельзя сказать, что правительство оказалось не подготовленным к нападкам со стороны либеральных групп. В качестве идеологического оружия для борьбы с ними консерваторы использовали концепции правого (или нового) популизма. Правый популизм (в 1980-х годах еще только пускавший корни в политической жизни США) с его идеями антиэтатизма, политического индивидуализма, поддержки локальных сообществ, нашел свое выражение в предвыборной платформе Республиканской партии 1980 г. В ней был намечен план “распыления” гражданских сил: “Мы пересмотрим и расширим дискуссию, выведя ее за пределы обсуждения взаимоотношений государства и индивида, поскольку этими отношениями не исчерпывается американская действительность. Наше общество состоит из гораздо большего числа субъектов, и это должно отражаться в политических дебатах. Мы вернем значимость таким важнейшим группам, как семья, местная община, рабочий коллектив и другим объединениям, которые являются основой общества и стоят между государством и индивидом. Мы возродим и укрепим их способность решать проблемы там, где протекает повседневная жизнь и где люди могут обратиться друг к другу за поддержкой и помощью”³⁵.

Кроме того, для борьбы с гражданскими группами правительство использовало налоговую реформу. Большинство этих групп, являясь некоммерческими организациями, долгое время пользовались безналоговым статусом. Расширение налоговой базы³⁶ за счет тех, кто ранее по федеральному законодательству был освобожден от уплаты налогов, стало ударом по правам этих организаций. Урезание федеральных фондов исполнительной власти также должно было лишить эти группы финансового источника, каким являлись правительственные гранты³⁷.

Республиканцы стремились всячески дискредитировать представителей гражданских ассоциаций и идеи, ими отстаиваемые. Достаточно активно в этом упражнялся сам президент. Например, Рейган позволял себе на публике такие шутки, как “деревья отравляют воздух больше, чем автомобили”, “утечка нефти очищает атмосферу” и т.п.³⁸ Об организациях, защищающих права потребителей, в его предвыборной программе было сказано: “Поскольку не может быть единой и общепринятой точки зрения потребителя, Республиканская партия будет противодействовать спонсированию специальных самопровозглашенных адвокатов, представляющих интересы потребителей на слушаниях в федеральных агентствах исполнительной власти”³⁹.

Таким образом, государство пыталось серьезно повлиять на гражданское общество и политически ослабить ту его организованную часть, которая встала на пути экономического прогресса и реформ. “Новый режим” Рейгана планировал создать себе поддержку, сформировав новые “прогрессивные”, мелкие и менее политизированные

³⁵ National Party Platforms..., p. 177.

³⁶ Economic Recovery Tax Act (1981); 26 U.S. Code. Internal Revenue Code (Revisions 1986, 1988).

³⁷ Walker J.L. The Origins and Maintenance of Interest Groups in America. – The American Political Science Review, v. 77, № 2, (1983), p. 397–402; The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management. San Francisco, 2005, p. 23. Стоит добавить, что в 1984 г. были внесены дополнения в Office Management Budget Circular A-122, которыми запрещалось использование правительственных грантов для организации косвенного давления на законодательный процесс (OMB Circular A-122 (1984) Cost Principles for Nonprofit Organizations. Sec. a (4)).

³⁸ США: консервативная волна. М., 1984, с. 122.

³⁹ National Party Platforms..., p. 193. Одной из жертв Рейгана в апреле 1981 г. чуть не оказалась, например, Legal Service Corp. – ассоциация адвокатов, оказывавшая услуги гражданам, в том числе в конфликтах с органами исполнительной власти. Президент предложил лишить ее государственного финансирования, однако сенат отверг эту инициативу. (см. *Ostrow R. Legal Services Agency Battles Reagan Attempt to Cut Off Its Funding.* – Los Angeles Times, 12.IV.1981, p. B1–2).

гражданские группы⁴⁰, а по возможности вообще свести роль таких “посредников” между государством и индивидом к нулю. Это неизбежно снизило бы давление гражданского общества на формирование политической повестки дня и фактически уменьшило “количество” демократии в американском обществе.

Для борьбы с противниками курса нового президента, а также для снижения давления на законодательный процесс в связи с экономическими и внешнеполитическими мероприятиями государства, предпринимается очередная попытка пересмотра закона о регулировании лоббизма.

Законы об избирательных кампаниях 1970-х годов и этические законы для парламентариев (в редакции 1977 г.) лишь отчасти компенсировали слабость закона “О регулировании лоббизма” 1946 г. Многие положения закона и даже его название, включавшее слово “регулирование”, не соответствовали новому пониманию правил взаимоотношений бизнеса и государства, государства и общества, которые провозгласили Рейган и его окружение⁴¹.

Вместе с новым экономическим режимом пришло новое понимание демократии и ее принципов. Если в период господства кейнсианства *общее благо* в законодательной деятельности использовалось как аргумент против “заинтересованных групп” (бизнеса), не желавших “делиться” с большинством⁴², то после заката кейнсианства изменилось понятие демократии: большинство и его воля перестали автоматически представлять общее благо, а государство уже не считается его главным защитником⁴³. В начале 1980-х годов на смену идеала общего блага (демократии большинства), приходит концепция “демократии участия” (participatory democracy). *Большинство* теперь не рассматривается как абсолютная ценность. Наоборот, предоставление возможности каждому быть выслушанным, право меньшинства заявить о своих интересах было признано в качестве важнейшей обязанности государства, в задачи которого входит обеспечения политических и иных прав каждого члена общества, его счастья и процветания.

⁴⁰ “Республиканская партия считает, что важно поддерживать растущее число тех групп избирателей, которые сознают свою причастность к появлению здорового и успешного предпринимательства, а также понимают, к каким негативным последствиям приводит чрезмерное государственное регулирование. Обучение [граждан] и включение их в систему – это наилучшие средства достичь желаемого результата. Для этого мы будем создавать все необходимые условия и расширять возможности для всех американцев напрямую включиться в нашу систему свободного предпринимательства” (National Party Platforms..., p. 197); См. также: Неоконсерватизм: “за” и “против” (“Партизан ревью”, 1980, № 4). – США: консервативная волна, с. 77.

⁴¹ “Предприниматели и правительство должны отбросить в сторону прежнюю враждебность и установить новый дух сотрудничества и взаимной ответственности”; “и хотя мое правительство будет остро осознавать необходимость положить конец соперничеству между правительством и предпринимателями, из этого вовсе не следует, что наша цель будет состоять в том, чтобы защитить предпринимателей или помочь одной компании подавить конкуренцию со стороны другого предприятия”; “я считаю, что частный сектор сам способен позаботиться о себе при условии, если правительство не вваливает на него непосильное бремя” (Reagan P. Правительство и деловой мир в 80-е годы (“Уолл-стрит джорнэл”, 9 января 1981 г.). – США: консервативная волна, с. 138, 139); “Республиканцы... всегда вставали на сторону индивида, чьи свободы подвергались угрозе со стороны большого правительства, порожденного демократической идеей. Наше желание поддержать индивида стало сильнее, чем прежде. Защита индивида от государственной власти нужна как никогда. И мы будем к этому стремиться” (National Party Platforms..., p. 177); см. также: National Party Platforms..., p. 197, 198.

⁴² Landis J.M. The Administrative Process. New Haven, 1938, p. 51–52; McCraw Th.K. Regulation in America. – Business History Review, v. XLIX, № 2, 1975, p. 160–161.

⁴³ “Непонятно, откуда возникли представления о том, что правительству органически присущи большая мудрость и забота об общем благе, чем частному сектору. Тем не менее на протяжении последних двух десятилетий такого мнения придерживались многие” (Reagan P. Указ. соч., с. 137; National Party Platforms..., p. 178, 197; Росситер К. Консерватизм (В книге “Международная энциклопедия общественных наук”). – США: консервативная волна, с. 43).

Осенью 1983 г. комитет по правительственным вопросам Сената США посвятил два дня (15–16 ноября) пересмотру закона о регулировании лоббизма. Слушания проводил сенатор-республиканец от штата Миннесота Д. Дюренбергер⁴⁴. Как отмечали специалисты⁴⁵, со времен комитета Бьюкенена (1950)⁴⁶ Конгресс не проводил таких всеобъемлющих расследований лоббистской деятельности. Слушания 1983 г. не были посвящены обсуждению какого-то конкретного законопроекта. Задачей комитета был сбор данных о состоянии лоббистского сообщества, анализ закона 1946 г. и оценка перспективам законодательной работы по проблеме лоббизма.

Участники слушаний представляли самые разные организации: бизнес группы, группы гражданского давления, агентства по связям с общественностью и др. Среди приглашенных были также чиновники исполнительной власти и политологи.

В расследовании комитета особое внимание было уделено эволюции института лоббизма в США в послевоенный период. Подчеркивалось, что сообщество лоббистов изменилось: выросло их число, усложнилась специализация, возросло количество гражданских групп давления и их политическое влияние. Лоббизм превратился в серьезную индустрию, стал бизнесом для многих юристов и политиков, покинувших государственную службу. Для защиты прав официальных представителей этой профессии появилась даже Американская Лига лоббистов⁴⁷.

Нужно заметить, что в отличие от многих расследований предыдущих лет, президентский лоббизм вообще не рассматривался комитетом как проблема, что неудивительно, поскольку организованы данные слушания были сторонниками администрации. Внутриправительственный лоббизм, давление экономических групп на исполнительную власть остались также вне поля зрения комитета Дюренбергера, но уже по другой причине. Для этих типов лоббизма планировались меры административного характера: дерегулирование экономики, урезание бюджета федеральной власти и т.д.

Оценивая происшедшую трансформацию методов лоббистской деятельности, члены Комитета констатировали, что, во-первых, в политической жизни США появилось новое явление – *коалиции* групп давления⁴⁸, и, во-вторых, – косвенное лоббирование приобрело угрожающие масштабы и требовало регулирования⁴⁹.

В качестве основных недостатков старого закона отмечалось, что он не просто малоэффективен, но больше не отражает уровень развития лоббизма. Кроме того, утверждалось, что уголовные санкции, предусматривавшиеся за неисполнение закона, оскорбляли лоббистов, способствовали формированию негативного имиджа этой профессии⁵⁰.

По мнению комитета, устарел закон и с технической точки зрения. Развитие электронных средств связи создало широкие возможности для манипулирования общественным мнением, организации массовых агитационных кампаний, которые и не снились лоббистам первых послевоенных лет. Член комитета, сенатор-демократ от штата Флорида Л. Чайлз назвал это “новой эрой” лоббизма⁵¹.

Что же сильнее всего не устраивало инициаторов слушаний в законе о лоббизме? Об этом можно судить по тем рекомендациям, которые сделал комитет. С момента по-

⁴⁴ US Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. Hearings “Oversight of the 1946 Federal Regulation of Lobbying Act”. Washington, 1983 (далее – Hearings (1983)).

⁴⁵ US Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. “Congress and Pressure Groups”. Washington, 1986, p. VII.

⁴⁶ US Congress. House. Hearings before House Select Committee on Lobbying Activities, 81st Congress, 2nd Session. Washington, 1950, p. 1–10.

⁴⁷ American League of Lobbyists (создана в 1979 г. Подробнее см.: Hearings (1983), p. 11–12, 97–101).

⁴⁸ Hearings (1983), p. 69, 229, 416, 487, 511–513, 516.

⁴⁹ Hearings (1983), p. 1–2, 6, 8, 205, 214, 228–229.

⁵⁰ US Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. “Congress and Pressure Groups”. Washington, 1986, p. 70.

⁵¹ Hearings (1983), p. 4.

явления закона “О регулировании лоббизма” (1946) в обществе и политической среде сформировались два полярных взгляда на его существование: сторонники сохранения и усиления закона (которые настаивали на том, что общество имеет право получать сведения о деятельности лоббистов) и противники закона, требовавшие его ликвидации (их главный аргумент – неконституционность данной юридической нормы). По мере изменения социально-экономического и политического контекста лоббизм менялся. Менялись и аргументы сторонников и противников закона. К 1983 г. представители обоих подходов сходились лишь в том, что лоббизм как явление политической жизни неизбежен, а закон 1946 г. устарел.

Факт создания Американской Лиги лоббистов дал дополнительные основания противникам закона говорить о возможности его ликвидации и перехода к саморегулированию лоббизма. Логика здесь была следующая: поскольку закон малоэффективен и значительная часть групп давления все равно не регистрируется, нужно сделать регистрацию добровольной, а функции контроля (в том числе за профессиональной этикой лоббистов) передать Лиге. Эта точка зрения не раз звучала в ходе слушаний 1983 г.⁵²

Однако поскольку первые практические шаги, которые предпринимались в данном направлении, были признаны неудачными⁵³, а оставить лоббистов без какого-либо контроля было бы политически недальновидно, законодатели в 1983 г. рекомендовали все-таки пойти путем модернизации закона 1946 г.: чтобы закон отражал актуальную картину лоббизма и служил улучшению его имиджа в глазах общества, сенаторы предлагали создать новый закон, с новым названием⁵⁴, будущий закон не должен был предусматривать уголовных (и даже административных) санкций, и самое важное – он должен был распространяться на косвенный лоббизм⁵⁵.

Косвенный лоббизм (*grassroots lobbying*)⁵⁶ – организация, агитация, разъяснения, массовые кампании, манифестации – являлся обычным инструментом борьбы и продвижения интересов профсоюзов и гражданских групп давления. Однако, как показали слушания, методы косвенного давления в 70-х – начале 80-х годов стал также осваивать и бизнес, чтобы легитимировать свои “особые” интересы. Именно косвенный лоббизм, существенно затруднял реализацию реформ начала 1980-х годов.

Старый закон о лоббизме (1946) был нацелен прежде всего на регулирование взаимодействия групп давления с депутатами и оставлял без контроля то, что происходило за стенами Конгресса США, позволяя заказчикам косвенного давления оставаться в тени⁵⁷. Исправление этой ситуации являлось важнейшей задачей законодателей – таков был основной вывод комитета. Предложения комитета Дюренбергера по модернизации закона 1946 г. в купе с другими мерами (в рамках бюджетного, налогового и административного законодательства) составляли суть нового подхода к регулированию лоббизма в США.

На период временного господства республиканцев в Сенате США (январь 1981 г. – январь 1987 г.) приходится пик попыток ликвидировать закон о лоббизме. Однако ни в 1984 г. (на излете первого срока президентства Рейгана), ни позднее это не удалось осуществить в основном благодаря жесткой оппозиции со стороны нижней палаты

⁵² Hearings (1983), p. 2, 9–17, 210.

⁵³ Например, стремясь избежать перспективы ужесточения закона 1946 г., Американская Лига лоббистов (создана в 1979 г.) пыталась организовать процесс саморегулирования внутри “индустрии” лоббизма: был подготовлен этический кодекс лоббистов (1983), издан учебник для лоббистов (*Webster G., Krebs F. Associations & Lobbying: A Guide for Non-Profit Organizations.* Washington, 1979).

⁵⁴ В своей резолюции S2390 сенатор Дюренбергер предлагал именовать новый закон “Integrity in Lobbying Act Amendments of 1984” (см. Sec. 3 Amendment to Title). US Congress. Congressional Record, 98th Congress, 2 Session, v. 130, pt. 3. Washington, 1984, p. 4600.

⁵⁵ Ibid., p. 4599–4600; Hearings (1983), p. 224–232.

⁵⁶ Grassroots lobbying – лоббизм от корней травы.

⁵⁷ Hearings (1983), p. 3.

Конгресса США, большинство которой составляли представители Демократической партии. Аннулирование закона, принятие которого в 1946 г. стало знаковой победой либералов, стало бы серьезным ударом по позициям демократов⁵⁸, чей политический авторитет и так значительно пострадал за время наступления “консервативной волны”. Идея усиления контроля за косвенным лоббизмом также не импонировала демократам, поскольку это могло ослабить гражданские группы давления, составлявшие существенную часть их политической поддержки в обществе. Однако происшедшая трансформация самого лоббизма, а также изменения в правилах игры между бизнесом и государством, государством и обществом, имевшие место в период “консервативной революции” Рейгана, привели законодателей к мысли о необходимости модифицировать закон, что и было осуществлено в 1995 г.

⁵⁸ Закон “О регулировании лоббизма” (1946) был принят благодаря совместным действиям либералов ведущих партий США – демократов и республиканцев (см. подробнее: *Вавочкина И.Д.* Проблема лоббизма в законе о реформе конгресса США (1946 г.). – Вестник Московского университета, серия 8, История, 2013, № 2, с. 73–90). В начале 1980-х годов Демократическая партия, несмотря на наличие в ее рядах консервативной группировки, по-прежнему оставалась оплотом либерализма, в то время как либеральное крыло республиканцев было сильно ослаблено (см.: Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции, ч. 2. М., 1989, гл. 7; Проблемы американистики, вып. 10. М., 1997, гл. 10; *Печатнов В.О.* Промежуточные выборы: итоги и перспективы. – США: экономика, политика, идеология, 1983, № 1, с. 29–37; *его же.* От Джефферсона до Клинтона, гл. 4).