

КАК НЕВИДИМАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА ПОДРЫВАЕТ ДЕМОКРАТИЮ В США

СКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВО

ГОСУДАРСТВО

СЮЗАННА МЕТТЛЕР

Перевод с английского В.И.Попов

Сюзанна Меттлер

**Скрытое государство. Как
невидимая государственная
политика подрывает
американскую демократию**

«Автор»

2026

Меттлер С.

Скрытое государство. Как невидимая государственная политика подрывает американскую демократию / С. Меттлер — «Автор», 2026

Книга американского политолога Сюзанны Меттлер, впервые опубликованная в 2011 году. Меттлер показывает, как значительная часть американской социальной политики действует через невидимые механизмы: налоговые льготы, субсидии частным компаниям и другие косвенные инструменты, скрывающие роль государства от граждан. Эти меры непропорционально выгодны состоятельным американцам, подрывают демократическое участие и делают реформы чрезвычайно трудными. На примере реформ Обамы автор анализирует, как скрытое государство искажает политический процесс и что можно сделать для восстановления прозрачной демократии. Первый перевод на русский язык.

© Меттлер С., 2026

© Автор, 2026

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
1. НЕВИДИМОЕ УПРАВЛЕНИЕ	11
2. ПОЛИТИКА СКРЫТОГО ГОСУДАРСТВА	27
Конец ознакомительного фрагмента.	32

Сюзанна Меттлер

Скрытое государство. Как невидимая государственная политика подрывает американскую демократию

Сюзанна Меттлер

Перевод с английского В. И. Попова

ВВЕДЕНИЕ

Столкновение со скрытым государством

Толпы восторженных сторонников, приветствовавших программу кандидата Барака Обамы о «переменах, в которые можно верить», рассеялись поразительно быстро. Президентские выборы 2008 года воодушевили американцев, никогда прежде не участвовавших в политике, особенно молодежь и представителей меньшинств, а также привлекли внимание и надежды многих независимых избирателей, людей, обычно менее вовлеченных в политический процесс. Вступив в должность, молодой президент сдержал слово и приступил к преобразованиям американской социальной политики: реформе здравоохранения, новым налоговыми льготами и расширению помощи студентам колледжей. Подавляющее большинство американцев давно говорило социологам, что поддерживает эти меры.⁽¹⁾ Несмотря на обычные тяготы законодательного процесса, усугубленные в 2009–2010 годах сильнейшей политической поляризацией в Конгрессе за весь послевоенный период, за пятнадцать месяцев Обама уже добился значительной части намеченного по этим вопросам.⁽²⁾ Однако американцы в целом выглядели равнодушными и всё более разочарованными. Проблема заключалась в том, что большую часть достигнутого было попросту не видно: оно оставалось невидимым для рядовых граждан.

Общество без труда замечало борьбу лоббистских групп за привилегированное положение в законодательстве: это было на виду. Но большинство американцев не знало о содержании ключевых достижений президента и не имело элементарного представления о том, как эти законы могут затронуть их самих и их семьи. Первый крупный закон, подписанный Обамой, закон о стимулировании экономики от февраля 2009 года, включал обширный набор налоговых сокращений: в общей сложности 288 миллиардов долларов, то есть 37 процентов стоимости всего законопроекта.⁽³⁾ Среди них был налоговый кредит «Труд приносит доход» (Making Work Pay), одно из предвыборных обещаний Обамы, снизивший подоходный налог для 95 процентов всех работающих американцев. Однако через год после вступления закона в силу, когда социологи спросили граждан, повысила или понизила администрация Обамы налоги для большинства американцев, лишь 12 процентов ответили правильно, что налоги снизились; 53 процента ошибочно полагали, что налоги остались прежними, а 24 процента даже считали, что они выросли!⁽⁴⁾ Реформа здравоохранения была главной политической целью Обамы, и он потратил огромный политический капитал, добиваясь её в течение первых пятнадцати месяцев президентства. Но в апреле 2010 года, всего через несколько недель после того, как он подписал законопроект о здравоохранении, распространивший страховое покрытие на подавляющее большинство работающих американцев и запретивший страховым компаниям отказывать в покрытии больным людям, 55 процентов граждан заявили, что их чувства по поводу реформы

лучше всего описывает слово «растерянность».(5) Тот же законодательный пакет содержал масштабные изменения в политике помощи студентам, призванные помочь большему числу людей поступить в колледж и получить диплом. Однако когда американцев спросили, что они слышали об этих изменениях, лишь 26 процентов ответили «много», 40 процентов сказали «немного», а целых 34 процента заявили «вообще ничего».(6) В целом общество, казалось, почти не замечало крупнейших политических достижений президента.

В то время как многие избиратели Обамы погрузились в апатию, низовая мобилизация возникла с другой стороны: мятежное движение «Чаепитие» (Tea Party). Размахивая плакатами на протестах в «налоговый день», на собраниях в муниципалитетах и других публичных мероприятиях, его участники обличали то, что они называли «государственным захватом» здравоохранения и студенческих кредитов. На митинге в Симпсонвилле, штат Южная Каролина, в августе 2009 года один мужчина заявил конгрессмену-республиканцу Роберту Инглису: «Уберите руки правительства от моего Medicare». Позднее Инглис рассказывал: «Мне пришлось вежливо объяснить, что "вообще-то, сэр, ваше медицинское обслуживание обеспечивается именно правительством", но он и слышать об этом не хотел».(7) Хотя по состоянию на март 2010 года лишь 13 процентов американцев считали себя «частью движения "Чаепитие"», разочарование, которое оно воплощало, находило отклик у всё большего числа граждан: 28 процентов считали себя его сторонниками.(8)

Поскольку содержание законодательных достижений Обамы выглядело столь непрозрачным и непостижимым, в то время как призывы оппонентов звучали громко и отчетливо, реакция большинства американцев была в лучшем случае прохладной, а многие становились всё более враждебными. К осени 2010 года 61 процент вероятных избирателей говорил социологам, что выступает за отмену реформы здравоохранения.(9) Это разительно контрастировало с теплым приемом, оказанным масштабным законом о социальном обеспечении, принятым при прежних президентах. После того как Франклин Рузвельт подписал Закон о социальном обеспечении 1935 года, 68 процентов общества выразили поддержку его «плану пенсионного страхования на основе взносов... который обязывает работодателей и работников вносить равные взносы на пенсии работников», хотя выплата пособий должна была начаться лишь через шесть лет.(10) Когда Конгресс принял план Medicare Линдона Джонсона в 1965 году, устойчивое большинство неизменно одобряло его, а в декабре того же года поддержка достигла 82 процентов.(11) Пожалуй, до президентства Обамы ни разу прежде столь крупные законы, призванные улучшить жизнь огромного числа простых американцев, не оставались настолько непризнанными и неоцененными.

Чем объясняется сдержанность, разочарование и растерянность общества? Безусловно, его реакция отчасти объясняется тяжелейшими экономическими условиями со времен Великой депрессии: почти два года безработица держалась на уровне около 10 процентов. Определенная вялость отклика была неизбежна, учитывая масштаб и сложность политических задач, за которые взялся Обама. Часть вины лежит и на пиар-усилиях его собственной администрации, которые многие наблюдатели считали недостаточными. Тем не менее, хотя каждый из этих часто называемых факторов, несомненно, сыграл свою роль, по отдельности они не объясняют безразличную реакцию американцев на крупные достижения в социальной политике, отражающие широко разделяемые ценности. Это становится очевидным при историческом сравнении. Например, общество высказало горячее одобрение Закону о социальном обеспечении 1935 года, когда страна всё ещё была погружена в Великую депрессию, а безработными оставались вдвое больше американцев, 20 процентов. Это законодательство было столь же многогранным и сложным и для Соединенных Штатов было ещё более новаторским, чем пакет реформы здравоохранения 2010 года, поскольку знаменовало первое масштабное участие федерального правительства в социальном обеспечении людей, не являвшихся ветеранами войн и их родственниками.

Главное отличие, с которым столкнулся Обама, вытекало из типа политических мер, которые он стремился реформировать: мер, порождающих особенно грозные препятствия. Любой лидер, стремящийся преобразовать «политику как обычно», неизбежно сталкивается с сопротивлением, с трудностями, обусловленными уже действующими мерами, практиками и институтами.⁽¹²⁾ Однако характер и сложность задачи варьируются в зависимости от конкретных целей, которые ставят перед собой реформаторы, и исторического контекста, в котором они действуют. Рузвельт столкнулся с политическим ландшафтом, ставившим свои задачи, и не в последнюю очередь с Верховным судом, служившим главным препятствием на пути его политических амбиций. Его администрации приходилось конструировать политические меры так, чтобы обходить юрисдикцию Суда, и по возможности опираться на уже существующее, например на социальные программы, принятые некоторыми штатами. Но политическая повестка Обамы в нынешнем контексте потребовала от него борьбы, больше похожей на ту, что вели реформаторы Прогрессивной эры, вынужденные разрушать или перестраивать глубоко укоренившиеся отношения, чтобы добиться перемен.⁽¹³⁾ Он не мог пойти по пути Рузвельта, обходя политические препятствия или просто надстраивая на существующем; ему приходилось находить способы пробиваться сквозь них, уничтожая или перестраивая их.

Дело в том, что Обама, учитывая свою политическую повестку, направил курс прямо на громаду «скрытого государства»: существующих политических мер, скрытых под поверхностью американских рыночных институтов и внутри федеральной налоговой системы. Вопреки обвинениям оппонентов в том, что его повестка подразумевает вторжение федерального правительства в частную сферу, Обама в действительности пытался перестроить густые заросли давно устоявшихся государственных мер, которые при этом остаются по большей части невидимыми для большинства американцев и чрезвычайно устойчивыми к изменениям. Попытки преобразовать эти меры, ставшие укоренившимися элементами современного управления, порождают глубоко конфликтную политику, которая систематически отталкивает общество, снижая шансы на успех или устойчивость реформ.

«Скрытое государство» включает совокупность федеральных мер, функционирующих посредством предоставления стимулов, субсидий или платежей частным организациям или домохозяйствам, с тем чтобы поощрять или компенсировать им деятельность, признанную служащей общественным целям. На протяжении последних тридцати лет американский политический дискурс определялся консервативной идеологией, прославляющей достоинства малого государства. Её ценности отчасти воплощались в попытках свернуть традиционные формы социального обеспечения, то есть видимые пособия, администрируемые более или менее непосредственно государством. В случае ряда программ, ориентированных на молодежь и людей трудоспособного возраста, средний размер пособий сократился, а охват стал более ограничительным.⁽¹⁴⁾ Однако, по иронии судьбы, более значительным изменением за этот период стало бурное развитие мер скрытого государства, действующих через косвенные механизмы, такие как налоговые льготы домохозяйствам или выплаты частным структурам, предоставляющим услуги. С 1980 года число таких мер росло, а средний размер предоставляемых ими льгот резко увеличился.

Большинство этих набирающих силу мер действуют способом, прямо противоречащим ожиданиям американцев от социальной политики: они обрушивают наибольшие блага на самых состоятельных американцев. Возьмем, например, вычет процентов по ипотеке (Home Mortgage Interest Deduction, HMID), который в настоящее время является самой дорогостоящей социальной налоговой льготой после безналогового статуса медицинского страхования от работодателя. Допустим, семья покупает дом по средней цене и берет для этого кредит в размере 230 000 долларов под 6,25 процента годовых на тридцать лет. Чем богаче домохозяйство, тем больше выгода: в первый год средняя семья с доходом от 16 751 до 68 000 долларов заплатила бы примерно на 3 619 долларов меньше налогов; семьи из следующей доходной

группы, с заработком до 137 300 долларов, получили бы дополнительно 5 146 долларов, и так далее вплоть до 2 процентов самых богатых семей с доходом свыше 373 650 долларов, которые сэкономили бы 6 673 доллара. Разумеется, в действительности эти различия, вероятно, значительно больше. Американцы с низким и умеренным доходом обычно не имеют достаточно вычетов для постатейного декларирования, поэтому они отказываются от этой льготы и получают лишь стандартный вычет. Между тем наиболее состоятельные, скорее всего, покупают гораздо более дорогие дома; если семья из высшей доходной категории выберет более престижный дом и возьмет ипотеку на 500 000 долларов, она извлечет из NMID выгоду в 14 506 долларов; если же эта семья приобретет по-настоящему элитную недвижимость и возьмет ипотеку на миллион долларов, она сможет сохранить ошеломительные 29 012 долларов!(15) Эта модель перераспределения в пользу богатых повторяется во множестве других мер скрытого государства: федеральные средства непропорционально направляются в наиболее обеспеченные домохозяйства. Такие меры поглощают значительную часть бюджетных доходов и оставляют мало ресурсов на программы, действительно помогающие американцам с низким и средним доходом.

Тем не менее, несмотря на растущий масштаб, охват и тенденцию направлять государственные блага в пользу богатых, меры скрытого государства остаются по большей части невидимыми для рядовых американцев: более того, их отличительная черта состоит именно в том, что они скрывают роль государства от глаз широкой публики, включая тех, кто входит в число их получателей. Даже когда люди смотрят прямо на эти меры, многие видят лишь свободно функционирующую рыночную систему. Они не понимают ни того, что стоит на кону при попытках реформ, ни значимости их успеха. В результате обвинение, выдвигаемое противниками реформ, что те равносильны «государственному захвату», хотя и является откровенно неточным, вызывает у многих американцев как минимум дискомфорт в связи с изменениями политики, если не откровенную враждебность.

Усугубляя эти трудности, скрытое государство, делая электорат безразличным и пассивным, одновременно укрепляет позиции заинтересованных групп, и особенно активно делало это в последние два десятилетия. Финансовая, риелторская и страховая отрасли процветали вплоть до недавней рецессии и, в свою очередь, активно инвестировали в наращивание своего политического потенциала, что делало их более подготовленными к защите выгодных для них мер. В результате реформирование потребовало от государственных чиновников вступать в открытое противоборство или заключать сделки с могущественными организациями. Подобная политика вызывает отвращение у большинства американцев и вряд ли воплощает те перемены, на которые рассчитывали сторонники Обамы, голосуя за него.

Другие президенты за последнее столетие сосредотачивали усилия на законодательных битвах, куда более видимых и потому более понятных для общества. Такие выдающиеся фигуры, как Рузвельт и Джонсон, использовали силу президентской «трибуны» для создания крупных программ прямой социальной поддержки в рамках Нового курса и Великого общества. Позднее президенты стремились к сокращению, то есть к ликвидации или резкому уменьшению программ, но и здесь они концентрировались на видимых формах управления. Рональд Рейган возглавил этот подход, заявив нации: «Правительство не является решением нашей проблемы; правительство и есть проблема».(16) Хотя ему не удалось упразднить ни одной крупной программы, некоторые были сокращены, а пособия по ряду программ, не защищенных обязательной автоматической индексацией, перестали расти. В начале своего президентства Билл Клинтон действительно попытался перестроить некоторые компоненты скрытого государства, но не добился особого успеха, потерпев неудачу с реформой здравоохранения и достигнув лишь скромных начальных результатов в реформе студенческих кредитов. Впоследствии он переключился на куда более видимую задачу «покончить с системой пособий в том виде, в каком мы её знаем», одновременно расширяя скрытое государство через новые

и увеличенные налоговые льготы. В отличие от всех этих предшественников, Обама взялся за особенно сложную повестку: он поставил в приоритет целый набор вопросов социальной политики, каждый из которых требовал трансформации скрытого государства.

Несмотря на огромные трудности, Обама в значительной мере преуспел в этих начинаниях, добившись и реформы здравоохранения, и принятия крупного законодательства о помощи студентам. Однако даже эти и другие подписанные им законы по-прежнему маскируют деятельность государства таким образом, что она может остаться практически незаметной для большинства граждан. Конструкция этих мер препятствует Обаме в достижении более широких целей, сформулированных им во время предвыборной кампании, а именно «возвращения смысла гражданственности, восстановления нашего общего чувства цели» и «восстановления жизненно важного доверия между людьми и их правительством».(17) Проблема не сводится лишь к типичной сложности политических мер, отталкивающей общество; дело в том, что меры скрытого государства затеяют роль правительства и преувеличивают роль рынка, оставляя граждан в неведении относительно того, как действует власть, лишая их возможности формировать осмысленные мнения и, следовательно, выражать свои взгляды соответствующим образом.

Американская политика сегодня попала в ловушку парадокса скрытого государства. Наше правительство неразрывно переплетено с повседневной жизнью от здравоохранения до жилья, но в формах, которые часто ускользают от нашего взора: управление кажется «безгосударственным», поскольку действует опосредованно, через субсидирование частных структур. Поэтому многие американцы выражают презрение к государственным социальным расходам, не осознавая, что сами являются их бенефициарами. Даже если они понимают, что получаемые ими блага исходят от государства, они часто не воспринимают их как «социальные программы». Люди поэтому легко поддаются призывам к сокращению государства, принимая как должное государственные программы, от которых сами зависят.(18) Между тем экономическое неравенство в Соединенных Штатах стремительно росло на протяжении последних сорока лет, достигнув уровней, невиданных с 1929 года, и за тот же период политики упорно защищали меры скрытого государства, приносящие наибольшую выгоду состоятельным гражданам.(19) Рядовые граждане не осознают перекоса этих мер в пользу богатых. Политические лидеры, которые всё же стремятся реформировать их и сделать льготы более доступными для американцев с низким и средним доходом, сталкиваются с обвинениями в «государственном захвате». Если, вопреки всему, им удастся добиться успеха, достигнутые меры, особенно если они по-прежнему маскируют роль государства, оказываются трудно поддерживаемыми.

Однако перемены возможны. Как покажет эта книга, мы можем обнажить скрытое государство, сделать управление видимым и тем самым позволить гражданам стать более вовлеченными и активными, вернув себе голос в политическом процессе. Чтобы сделать реформу осуществимой, законодатели должны прежде всего изменить роль заинтересованных групп. Чтобы реформа была содержательной, они должны скорректировать политические меры с целью смягчить их перекося в пользу богатых. Однако эти изменения сами по себе будут трудно достижимы и ещё труднее поддерживаемы, и они не смогут обеспечить обновление гражданственности, если лидеры не трансформируют политические меры таким образом, чтобы сделать для простых американцев видимыми само их существование и основные последствия. Для этого конкретные стратегии должны быть приняты как на этапе разработки мер, так и на этапе их последующей реализации. Посредством конструирования и администрирования мер, а также политической коммуникации, законодатели могут изменить баланс между видимыми и скрытыми мерами, способствовать базовому пониманию роли государства и расширить участие граждан в политике.

Пока скрытое государство сохраняется в своей завуалированной форме, американская демократия под угрозой. Вопреки расхожим утверждениям, угроза самоуправлению исходит

не от размера государства, а от скрытой формы, которую приняла столь значительная часть его роста, и от того, как оно направляет общественные ресурсы преимущественно в пользу богатых американцев и привилегированных отраслей. Однако мы можем вернуть себе управление, сделав его более видимым и понятным для простых американцев, используя политические меры для смягчения, а не усугубления неравенства. При наличии политической воли и целенаправленных действий государственная политика может быть переосмыслена так, чтобы оживить демократию.

1. НЕВИДИМОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Когда сенатор Мэри Ландрё проводила в Луизиане встречу с избирателями летом 2009 года, чтобы выслушать их мнения о реформе здравоохранения, её ждала шумная аудитория. Один мужчина встал, размахивая экземпляром Конституции США, и спросил: «Откуда у федерального правительства вообще какое-то право совать руки в систему здравоохранения?»(1) Подобные настроения конгрессмены слышали на аналогичных встречах по всей стране. Тем временем читательские письма в газетах содержали протесты вроде того, что высказал житель Огайо Рэй Браун в письме в *Columbia Dispatch*: «Нет таких обстоятельств на свете, при которых мы должны позволить нашему правительству иметь хоть какое-то отношение к нашей прекрасной системе здравоохранения».(2) В каждом случае противники реформы подразумевали, что американская система здравоохранения в её нынешнем виде возникла и существует сама по себе — как естественное явление, взращённое исключительно рыночной экономикой.

Подобные характеристики попросту ошибочны. Как терпеливо объяснила сенатор Ландрё мужчине, задавшему ей вопрос, «некоторые аспекты нашей системы являются государственными», и отметила, что такие программы, как Medicare (программа медицинского страхования для пожилых) и Medicaid (программа медпомощи малоимущим), охватывают значительную долю населения — почти каждого третьего.(3) Она могла бы добавить, что так называемые «частные» страховые планы, предоставляемые работодателями, — через которые получают страховку 59 процентов американцев моложе шестидесяти пяти лет, — субсидируются государством, предоставляющим им безналоговый статус.(4) Она могла бы упомянуть, что строительство огромного числа больниц в стране было профинансировано федеральной программой, принятой в 1948 году и подписанной президентом Гарри Трумэном.(5) Или что значительная часть студентов медицинских и сестринских училищ обучается на федеральные стипендии.(6)

В действительности система здравоохранения, с которой имеют дело американцы начала XXI века, формировалась на протяжении трёх четвертей столетия под воздействием государственной политики и при щедром субсидировании из государственного бюджета. Достаточно хорошо известно, что Соединённые Штаты тратят на здравоохранение в расчёте на душу населения больше, чем любая другая страна; в 2009 году эта сумма составила \$2,5 триллиона, или 17,6 процента ВВП.(7) Гораздо менее известен тот факт, что большую часть этих расходов несёт само государство: по некоторым оценкам, 56 процентов — больше, чем в любой другой стране.(8) Тем не менее, что примечательно, многие американцы оставались в значительной мере неосведомлёнными о существенной роли государства в здравоохранении, и потому реформа 2009–2010 годов представлялась им поразительно новым и чуждым вмешательством в систему, которая целиком или почти целиком принадлежала частному сектору.

Непонимание, которое многие испытывают в отношении политики здравоохранения, неудивительно, поскольку значительная её часть — как и другие области современного социального обеспечения — встроена в «скрытое государство» (the submerged state). Когда большинство людей думает о государственных программах, они, вероятнее всего, представляют себе гулкие казённые здания где-нибудь близ Вашингтона, заполненные чиновниками в офисных кабинках, которые непосредственно контролируют предоставление товаров и услуг гражданам, — наподобие системы социального обеспечения (Social Security). Многие также признали бы, что администрации штатов и местные органы власти нередко выступают в роли «вспомогательных актёров», выполняя повседневную работу федерального правительства в соответствии с его директивами и распределяя его средства — например, в центрах занятости или органах социальной помощи. Однако в действительности значительная часть деятельности, финансируемой федеральным правительством, не подходит ни под одно из этих типичных

описаний. Напротив, она маскирует или затушёвывает роль государства, делая так, что подлинными действующими лицами представляются игроки рынка или частного сектора — будь то индивиды, домохозяйства, организации или предприятия. Механизмы или инструменты, через которые осуществляется такая деятельность, множатся и включают в себя самые разные формы: кредиты, субсидируемые и гарантируемые государством, но предлагаемые через частные банки и предприятия с государственным участием; социальные пособия в форме налоговых стимулов и налоговых льгот для тех, кто занимается деятельностью, которую государство желает поощрить; услуги и пособия, предоставляемые некоммерческими и частными организациями-посредниками, которые субсидируются государством или работают на условиях государственного аутсорсинга.⁽⁹⁾

Возьмём, к примеру, студенческие кредиты. Несколько лет назад, преподавая курс государственной политики для студентов бакалавриата, я включила студенческие кредиты в список государственных социальных программ. Один студент возразил: «Но студенческие кредиты нельзя называть социальной программой! Я оплачиваю обучение с помощью студенческого кредита, и я получил его в банке — а не в государственном учреждении. И я должен буду вернуть его после окончания учёбы, с процентами». Другой студент тут же парировал: «Но если бы кто-то из нас просто пришёл в банк сам и подал заявку на обычный кредит — не на студенческий кредит, гарантированный государством, — банк, скорее всего, не захотел бы нам ничего давать. В нашем возрасте мы не выглядим надёжными заёмщиками. А если бы и дали, кредит обошёлся бы нам гораздо дороже, чем при государственной поддержке». Завязалась оживлённая дискуссия, отразившая разное понимание того, как устроены студенческие кредиты, и различные взгляды на критерии, определяющие государственную политику.

Эти расхождения в восприятии объясняются тем, что студенческие кредиты, как и значительная часть американской политики здравоохранения, долгое время функционировали преимущественно через субсидирование частных субъектов, предоставлявших социальные блага. В 1960-е годы законодатели искали способы сделать высшее образование доступным для большего числа студентов. Банки, как правило, неохотно кредитовали студентов, считая их ненадёжными заёмщиками, а если и давали кредиты, то устанавливали высокие процентные ставки — обычно от 11 до 14 процентов и выше.⁽¹⁰⁾ Закон о высшем образовании 1965 года, подписанный президентом Джонсоном, учредил Программу гарантированных студенческих кредитов, создав для банков стимулы кредитовать студентов по более низким ставкам. Это достигалось тем, что федеральное правительство обязалось оплачивать половину процентов по таким кредитам и гарантировать их, обещая полное погашение в случае дефолта заёмщика. В 1972 году законодатели дополнительно стимулировали студенческое кредитование, создав Ассоциацию маркетинга студенческих кредитов (Student Loan Marketing Association, SLM, более известную как Sallie Mae) — «предприятие с государственным участием» (government-sponsored enterprise), означавшее, что, оставаясь в частной собственности и управлении, оно будет пользоваться особыми привилегиями — вытекающими из налоговых льгот и особого режима регулирования, — недоступными ни одному конкуренту.⁽¹¹⁾ В последующие десятилетия студенческое кредитование превратилось в прибыльный бизнес, привлёкший множество банков.

Суммы, ежегодно выдаваемые в рамках этих субсидируемых и гарантируемых государством кредитов, переименованных в Федеральные семейные образовательные кредиты (Family Federal Education Loans, FFEL), стремительно росли, как показано на РИСУНКЕ 1.1. Даже после того, как реформа Клинтона 1993 года положила начало «прямому кредитованию» (direct lending), при котором государство само выдавало кредиты из федеральных средств, а не субсидировало кредиторов, устоявшаяся банковская система по-прежнему доминировала, обеспечивая 80 процентов всех кредитов вплоть до кредитного кризиса 2008 года. ⁽¹²⁾ Банки и Sallie Mae обладали маркетинговым потенциалом, которого не было у Министер-

ства образования США, что давало им преимущество в продвижении своих продуктов среди студентов. Кроме того, их возможность предлагать различные бонусы и привилегии отделам финансовой помощи в вузах во многих случаях позволяла им получить привилегированный статус «предпочтительных кредиторов» — практика, которая была впоследствии ограничена после расследования генерального прокурора Нью-Йорка Эндрю Куомо.(13)

Неудивительно, что даже многие заёмщики сами воспринимали программу скорее как частную, нежели государственную. Опрос 2008 года задавал таким лицам вопрос: «Считаете ли вы студенческие кредиты прежде всего государственной программой — то есть принадлежащей правительству — или частной программой, то есть принадлежащей кредиторам, банкам или учебным заведениям?» Половина респондентов — 50 процентов — сообщили, что рассматривают программу как частную, лишь 43 процента назвали её государственной, а остальные по собственной инициативе ответили, что это и то, и другое в равной мере. Несмотря на то что подобные кредиты не существовали бы без государства, которое выступило инициатором кредитования, предоставило щедрые субсидии кредиторам и взяло на себя риски дефолтов, большинство пользователей не осознавали его роли.(14) Эти граждане, подобно моим студентам-бакалаврам, получавшим такие кредиты, пережили квинтэссенцию скрытого государства: оно приносило им пользу, открывало возможности и облегчало финансовое бремя — а они даже не подозревали об этом.

РИСУНОК 1.1. Федеральные студенческие кредиты в США: банковская система с государственным субсидированием и прямое кредитование, 1985–2009 (в долларах 2009 года)

Источник: National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, «Federal Support and Estimated Federal Tax Expenditures for Education, by Category: Selected Fiscal Years, 1965 through 2009», Digest of Education Statistics (2009), http://nces.ed.gov/programs/digest/d09/tables/dt09_373.asp.

Ряд наиболее дорогостоящих федеральных социальных программ сегодня встроен в систему подоходного налога. «Социальные налоговые расходы» (social tax expenditures) — как их официально именуют в федеральном бюджетном лексиконе с 1969 года, — или «налоговые льготы», или «налоговые лазейки», как их чаще называют, позволяют определённым домохозяйствам платить меньше налогов, поскольку они либо заняты определённым видом деятельности, либо принадлежат к категории лиц, которую законодатели считают достойной государственной поддержки.(15) Вместо того чтобы государство рассылало людям чеки — как в случае с Social Security или программой Временной помощи нуждающимся семьям (Temporary Assistance for Needy Families, TANF), — семьи или отдельные лица получают социальные пособия в форме уменьшенных налоговых счетов или возвратов от Налоговой службы (Internal Revenue Service). Как видно на РИСУНКЕ 1.2, крупнейшей социальной налоговой статьёй сегодня является освобождение от налогов медицинской страховки, предоставляемой работодателем: его стоимость в 2011 году оценивается в \$177 миллиардов; далее следует вычет процентов по ипотеке (Home Mortgage Interest Deduction) — \$104,5 миллиарда; и освобождение от налогов пенсионных отчислений работодателя — \$67,1 миллиарда.(16) Количество подобных налоговых льгот продолжает расти, а их назначение разнообразно: они помогают американцам оплачивать учёбу в колледже, приобретать энергоэффективные окна и бытовую технику, оплачивать уход за детьми. Их стоимость значительна: по состоянию на 2008 год чистый объём потерь федерального бюджета от социальных налоговых льгот составлял 7,4 процента ВВП — по сравнению с 4,2 процента в 1976 году.(17) Для наглядности: «видимое управление» (visible governance), то есть совокупные прямые федеральные расходы — на все внутренние программы, вооружённые силы и обслуживание государственного долга — составляет

примерно 18 процентов ВВП, а это означает, что социальные налоговые расходы сопоставимы с третью или половиной этой суммы.(18)

РИСУНОК 1.2. Крупнейшие социальные налоговые расходы: год принятия и расчётная стоимость в 2011 году (в миллиардах долларов)

Источники: Christopher Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997), 176–77; Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, FY2011* (2010), <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy11/pdf/spec.pdf>.

С бухгалтерской точки зрения прямые социальные выплаты и налоговые льготы производят одинаковый эффект: они создают нагрузку на федеральный бюджет, будь то в форме обязательств или упущенных доходов. Как сказал южный демократ Рассел Лонг, председатель Комитета Сената по финансам с 1966 по 1981 год, о термине «налоговые расходы»: «Это название меня не смущает... Я никогда не путался на этот счёт. Я всегда знал, что мы раздаём государственные деньги».(19) Но для большинства получателей опыт разительно отличается: те, кто получает прямые пособия — например, пособие по безработице или продовольственные карточки, — обычно осознают, что им помогла государственная программа, тогда как мало кто приравнивает уменьшение своего налогового счёта к сопоставимой помощи. Многие американцы не знают, как функционируют налоговые расходы, и даже не подозревают об их существовании. К примеру, опрос 2008 года, касавшийся нашей самой дорогостоящей социальной налоговой льготы, спрашивал респондентов, обязаны ли работники платить налоги с сумм, которые их работодатели отчисляют на медицинское страхование. Лишь половина опрошенных — 50 процентов — ответила правильно, сказав «нет»; 29 процентов ошибочно полагают, что такие налоги нужно платить, а 21 процент просто не знал ответа.(20) Словом, неудивительно, что энергия, которую Обама генерировал как кандидат, испарилась, как только он обратился к управлению страной: повестка, которую он продвигал, стремилась преобразовать меры, о существовании которых американцы едва подозревают, и создать новые, которых они не в состоянии увидеть.

Осмысление управления с позиции граждан

Ко второму сроку Рейгана учёные начали замечать, что традиционные способы осмысления государственных программ более не отражают того, как государственная политика на самом деле проектировалась и осуществлялась. В 1988 году Дональд Кеттл описал новую реальность как «опосредованное управление» (*government by proxy*), подразумевая «предоставление государственных товаров и услуг через посредников: подрядчиков, грантополучателей и получателей государственных налоговых льгот и кредитов».(21) В последующие годы ряд учёных детально изучил эти новые формы управления. Бринтон Милуорд описал «полое государство» (*hollow state*), обращая внимание на аутсорсинг государственных услуг некоммерческим и коммерческим организациям; Кристофер Говард раскрыл политическое развитие «скрытого социального государства» (*hidden welfare state*) налоговых расходов; Джейкоб Хакер объяснил, как государство стало регулировать и субсидировать социальные пособия, предоставляемые частными работодателями; Пол Лайт указал на «тень государства» (*shadow of government*), возникающую как совокупность всех этих механизмов; а Андреа Кэмпбелл и Кимберли Морган детально описали работу «делегированного управления» (*delegated governance*), то есть передачу полномочий в области социальной политики негосударственным субъектам.(22) В совокупности эти и другие работы наглядно показывают, что государство всё

реже непосредственно предоставляет товары и услуги, а вместо этого действует через множество косвенных механизмов, пронизывающих экономику и определяющих её структуру.

Нам, однако, ещё предстоит узнать, что думают рядовые американцы об этих набирающих силу формах управления — и знают ли они вообще о них. Нам неизвестно, поддерживают или отвергают граждане подобные меры — или, на более элементарном уровне, осведомлены ли они об их существовании и, следовательно, способны ли формировать осмысленное мнение о них. В той мере, в какой эти меры лишены согласия или одобрения граждан, они могут представлять собой принципиально недемократическое явление. Мы не знаем, как статус их получателя формирует взгляды граждан на государство, его легитимность и их обязательства перед ним. Равным образом мы не знаем, стимулируют ли они гражданское участие или, напротив, препятствуют ему, позволяя гражданам мобилизоваться и доносить свои взгляды до представителей политической системы. Некоторые исследователи в кратком теоретическом ключе предположили, что подобные меры, вероятнее всего, скрыты от глаз большинства людей и потому, по-видимому, не побуждают граждан к политическим действиям в их отношении.⁽²³⁾ Однако эмпирических данных в пользу таких утверждений или их проверки до сих пор представлено не было.

Рассматривая эти меры с позиции граждан, я объединила их под общим названием «скрытое государство» (the submerged state), поскольку этот образ передаёт суть их потаённого присутствия в жизни большинства американцев. Цель настоящей книги — исследовать осведомлённость граждан о скрытом государстве и их опыт взаимодействия с ним, или отсутствие такового; объяснить последствия для реформаторских усилий; и рассмотреть, каким образом и законодатели, и граждане могли бы предпринять действия для изменения сложившихся обстоятельств и оживления демократии.

Параметры понятия «скрытое государство» заслуживают некоторого уточнения. Американская склонность выводить значительную часть государственной деятельности «из поля зрения» — как выражается историк Брайан Балог — не нова; её корни уходят глубоко в XIX век.⁽²⁴⁾ Со временем многие социальные программы проектировались или видоизменялись таким образом, чтобы содержать хотя бы некоторые скрытые черты или характеристики. Возьмём Medicare: с 1970-х годов получатели Medicare имели возможность получать пособия через частную страховую компанию, и к 2010 году 24 процента получателей Medicare — 11,1 миллиона человек — взаимодействовали не с государством напрямую, а со страховой компанией, получая пособия через так называемую программу Medicare Advantage.⁽²⁵⁾ Очевидная путаница участника встречи с избирателями, который потребовал от своего конгрессмена «не допускать государственных рук до моей Medicare», может оказаться менее абсурдной, чем кажется, если она выросла из опыта получения государственных пособий, которые на практике предоставлялись частным сектором.⁽²⁶⁾ Действительно, в Соединённых Штатах социальные программы, в которых пособия или услуги предоставляются непосредственно государственным учреждением или агентством, встречаются крайне редко. Вспомним хотя бы, что мы не обязываем получателей продовольственных карточек покупать продукты в государственных магазинах, а пациентов Medicare — посещать врачей исключительно в государственных поликлиниках. Уместно, таким образом, рассматривать все социальные программы как существующие на континууме — от наиболее видимых до наиболее скрытых. Программы скрытого государства отчётливо группируются на одном конце этого спектра, будучи особенно тщательно замаскированными своим уникальным устройством. В то время как некоторые другие программы обладают чертами, которые могут слегка затуманивать роль государства, программы скрытого государства делают это значительно полнее — либо через своё размещение в налоговом кодексе, либо через субсидии и контракты с частными организациями, которые их осуществляют, либо посредством того и другого. Именно эти программы находятся в центре моего внимания.

Следует также отметить, что социальная политика — лишь одна из многих областей современного управления, в которых скрытое государство играет заметную роль. Примеры многочисленны: субсидии фермерам сделали одни продукты питания дешевле других и повлияли на потребительские привычки американцев; Министерство обороны США теперь нанимает частных подрядчиков для выполнения многих задач, которые прежде были закреплены исключительно за военнослужащими; антидискриминационное законодательство устроено так, что с расовой и гендерной дискриминацией борются по частным каналам, поощряя судебные иски, а не бюрократическое регулирование бизнеса.(27) Хотя каждая из этих тем заслуживает исследования и, вероятно, ещё более затрудняет для граждан понимание того, что делает государство, моя задача в этой книге ограничена мерами, направленными на обеспечение экономической безопасности и благосостояния домохозяйств.

Истоки скрытого государства

Как получилось, что столь значительная часть американского управления оказалась скрыта от глаз? Законодатели заложили фундамент скрытого государства в том виде, в каком мы его знаем сегодня, в первой половине и середине XX века: сначала по большей части случайно, а затем — как средство достижения политических компромиссов. За последние тридцать лет консервативного правления скрытое государство расцвело. Набор его мер привлекал и консерваторов, и либералов, так что в эпоху обострившихся межпартийных разногласий он предлагал редкий формат согласия вокруг новых политических инициатив. Кроме того, часть агрессивного роста скрытого государства происходила автоматически: программы, учреждённые давным-давно, предоставляли всё более крупные выплаты по мере изменений — таких как рост цен на жильё или стоимости медицинского обслуживания, — в то время как политические лидеры отводили взгляд в сторону. В результате обеих тенденций скрытое государство разрасталось, тогда как некоторые видимые программы, помогающие бедным и представителям среднего класса, хирели. С 1970-х годов программы, ориентированные преимущественно на пожилых, — такие как Social Security и Medicare, — сохраняли устойчивость, однако ряд программ для более молодых — например, гранты Пелла, пособия по безработице и система соцпомощи — характеризовался снижением реальной стоимости пособий или ужесточением условий охвата.(28) В целом в жизни большинства американцев, за исключением пожилых, влияние видимого управления сокращалось, тогда как влияние скрытого государства возрастало.

Некоторые из ранних положений скрытого государства либо предшествовали мобилизации групповых интересов в соответствующих сферах, либо оставались вне их поля зрения. Например, когда авторы первоначального налогового кодекса в 1913 году решили не включать ипотечные проценты в налогооблагаемый доход, они не реагировали на давление каких-либо групп. Напротив, исключив потребительский долг из-под налогообложения, они следовали традиции, восходящей к эпохе Гражданской войны, одновременно стремясь к административной простоте, облегчавшей практическую реализацию закона.(29) В 1910-х и 1920-х годах законодатели приняли несколько других крупных социальных налоговых льгот, включая вычет налогов штатов и местных налогов, а также благотворительных взносов.(30) По иронии судьбы, эти положения, поначалу бывшие незначительными примечаниями, разрослись сегодня до масштабных гарантированных выплат и яростно защищаются отраслями, извлекающими из них выгоду.

В послевоенный период новации в скрытом государстве стали воплощением политического компромисса. В ряде случаев принятие законов, по-видимому, становилось возможным лишь тогда, когда требования укоренившихся интересов удовлетворялись через такие конструкции, которые учитывали их и тем самым побуждали ключевых умеренных демократов

или республиканцев голосовать за законопроект.(31) Например, когда администрация Джонсона столкнулась с упорным противодействием политике студенческого кредитования со стороны банкиров — более ожесточённым, чем со стороны любой другой группы, — она в конце концов пригласила группу банкиров в Белый дом для обсуждения условий, на которых они готовы были принять такую политику. Эти переговоры разблокировали тупик и привели к принятию окончательного законопроекта, содержавшего ряд положений, выгодных банкам, в обмен на их поддержку.(32)

В последние десятилетия, отмеченные консервативным доминированием и политической поляризацией, скрытое государство вступило в новую стадию агрессивного роста. Всё чаще конструкция его мер становилась не крайним средством, а предпочтительным шаблоном для новых политических инициатив. В эпоху, когда прямые видимые социальные программы подвергались атакам, скрытые меры обладали рядом свойств, позволявших им преодолевать межпартийные разногласия и институциональные тупики. Они завоёвывали поддержку по четырём причинам: во-первых, республиканцы и консервативные демократы находили их привлекательными; во-вторых, остальные демократы были готовы к ним присоединиться; в-третьих, институциональные особенности Конгресса делали их принятие более лёгким, чем создание новых программ прямых расходов; в-четвёртых, со временем они обрести поддержку групп интересов, которые энергично их отстаивали.

Скрытое государство давно хорошо сочеталось с политическими ценностями и приоритетами консерваторов. Если знаковые программы видимого государства создавались мейнстримными демократами, то с самого начала именно республиканцы и несколько консервативных демократов были лидерами в строительстве скрытого государства. Кристофер Говард сообщает, что южные демократы и консервативные республиканцы помогли принять подоходный налог в 1913 году вместе с его ранними налоговыми расходами, а в 1926 году пробизнесовый сенатор-республиканец Джордж Маклин (от Коннектикута) невозмутимо внёс поправку, которая отныне освобождала пенсии от работодателя от налогообложения. В начале 1970-х сенатор Рассел Лонг счёл план реформы системы соцпомощи президента Ричарда Никсона слишком щедрым. Он разработал альтернативную меру — налоговый кредит на заработанный доход (Earned Income Tax Credit, EITC), — призванную помочь работающим беднякам через налоговое облегчение, и она с лёгкостью прошла как часть более крупного налогового закона в 1975 году.(33)

Лидерство консерваторов в строительстве скрытого государства не является случайным. Все избранные чиновники, если они хотят сохранить свои посты, должны находить способы представлять интересы граждан, откликаться на нужды тех, кто за них голосовал, и тех, чьи голоса они хотели бы привлечь. Проблема для консерваторов состоит в том, чтобы делать это, не расширяя видимое государство. Консервативные политики предпочитают скрытые меры прежде всего потому, что те позволяют им предоставлять товары и услуги ключевым группам избирателей, не создавая при этом масштабных новых программ прямых расходов и не раздувая федеральную бюрократию.

Скрытые меры привлекают некоторых современных консерваторов тем, что позволяют создать видимость сдерживания государственных расходов. Налоговые расходы на первый взгляд могут казаться совместимыми с этой целью, поскольку они уменьшают суммы, собираемые государством в виде доходов. Разумеется, в действительности они не сокращают государственных обязательств — они лишь ограничивают средства, имеющиеся для расходования на другие программы. Однако некоторые законодатели исходят из того, что урезание доходов — это способ уменьшить расходы, подход, известный под названием «заморить зверя голодом» (starve the beast). Как сформулировал это Рейган в 1981 году: «В последнее десятилетие мы говорили о сокращении расходов, чтобы снизить налоговое бремя... Но всегда находились те, кто говорил нам, что нельзя снижать налоги, пока не сокращены расходы. Что ж,

знаете, мы можем читать нашим детям лекции о расточительности, пока не охрипнем. А можем просто вылечить их расточительность, урезав им карманные деньги».(34) Некоторые законодатели также полагают, что скрытые меры, наделяя одних людей привилегиями, могут ослабить народный спрос на более масштабное видимое социальное обеспечение для всех граждан. Сенатор-республиканец Роберт Пэквуд, председатель Комитета по финансам Сената, наметнул на это в 1983 году, защищая безналоговый статус медицинской страховки от работодателя: «Я думаю, одна из причин, по которым у нас в стране нет сколько-нибудь значимого требования национального медицинского страхования среди работающих, состоит в том, что их работодатели по большей части оплачивают их пособия. И мы никогда не придём к ситуации как в Великобритании, пока эта система существует, и я не хотел бы, чтобы мы подтачивали её, из опасения, что тогда возникнет требование, чтобы федеральное правительство взяло на себя предоставление тех пособий, которые в противном случае были бы утрачены».(35) Таким образом, скрытое государство пользуется поддержкой отчасти потому, что, как считается, оно сдерживает прямые государственные расходы — как за счёт уменьшения доходов бюджета, так и за счёт умиротворения тех, кто в противном случае мог бы стать их активным сторонником.

Скрытые меры также могут выглядеть как воплощение принципа приватизации — то есть передачи государственных обязанностей частному сектору, исходя из предположения, что он способен предоставлять товары и услуги эффективнее. Тем самым они, по-видимому, отражают рыночные подходы, которые отстаивал Рейган и которые стали общим местом в американской политике после его президентства. И действительно, непосредственными исполнителями таких мер являются не государственные чиновники, а представители таких институтов, как страховые компании и банки. Однако в действительности подобные меры функционируют не по принципам свободного рынка и *laissez-faire*, а через государственное субсидирование частного сектора. Некоторые скрытые меры — например, налоговые льготы — субсидируют граждан для участия в деятельности, повышающей прибыльность конкретных отраслей; другие — например, студенческие кредиты — работают за счёт прямого направления государственных средств в частный сектор. В обоих случаях они побуждают людей действовать иначе, чем при воздействии чисто рыночных сил: к примеру, потребители с большей вероятностью покупают дома крупнее тех, что купили бы в отсутствие налоговых преимуществ для домовладельцев, — и это подпитывает рынок недвижимости. Тем не менее именно эти особенности скрытого государства помогают объяснить, почему консерваторы не стали сдерживать даже те его программы, которые выросли до гигантских масштабов, и почему они продолжали инициировать новые.

Ещё один ключевой фактор, позволивший скрытому государству процветать в последние десятилетия, заключается в том, что со временем всё более широкий круг демократов стал его добровольным соучастником — и лидером — в его создании. В эпохи Нового курса и Великого общества демократы инициировали создание новых программ прямых расходов. Когда в 1980-х годах этот подход к управлению стал казаться политически неосуществимым, они обратились к скрытому государству в поисках способов помочь американцам с низким и средним доходом. Они всё чаще соглашались и поддерживали такие меры, как налоговые расходы, поскольку, говоря словами одного конгрессмена, те стали «единственной игрой в городе».(36) После поражения кандидата от демократов Уолтера Мондейла на президентских выборах 1984 года был создан Совет демократического лидерства (Democratic Leadership Council, DLC) с целью отобрать контроль над партией у либералов. DLC выступал за налоговые расходы, и в 1988 году его сторонники в Конгрессе успешно добились существенного увеличения ЕИТС и принятия других новых налоговых кредитов для работающих бедных.(37) Хотя республиканцы предлагали налоговые вычеты на обучение ещё в начале 1960-х, именно президент-демократ Билл Клинтон добился их успешного принятия в форме налоговых кредитов HOPE и на непрерывное обучение (Lifetime Learning), которые он подписал в виде закона.

Когда в 2009 году демократы получили контроль и над Конгрессом, и над Белым домом, налоговые расходы стали их излюбленным инструментом: многочисленные новые и расширенные налоговые льготы вкладывались в законопроекты, призванные поощрить определённые виды деятельности и стимулировать слабеющую экономику.

В условиях, когда Конгресс в последние десятилетия глубоко и почти поровну разделён между двумя основными партиями, скрытые меры — особенно в случае налоговых расходов — оказались также проще в принятии, чем другие, поскольку институциональные барьеры значительно ниже. Новые программы прямых расходов должны преодолеть множество препятствий в бюджетном процессе, получив одобрение двух отдельных комитетов в каждой палате — по авторизации и по ассигнованиям. Новым налоговым льготам, напротив, достаточно пройти лишь через налоговые комитеты, и их можно включить в крупные законопроекты о доходах, где они привлекают мало внимания при голосовании на пленарных заседаниях.(38)

Со временем каждый прочно утвердившийся сегмент скрытого государства оказался под опекой отраслевых ассоциаций и других групп интересов, представляющих его основные отрасли, — например, Национальной ассоциации риелторов и Национальной ассоциации домостроителей в случае вычета процентов по ипотеке (HMID). Эти группы тщательно выстраивали и поддерживали отношения с избранными чиновниками по обе стороны партийного водораздела. Они давно заявляли о своих позициях через лоббирование в Вашингтоне и активизацию своих сторонников; в последние десятилетия, по мере роста стоимости избирательных кампаний, они стали выделять значительные суммы на пожертвования. Такое влияние служит ещё одной важной причиной, по которой существенные компоненты скрытого государства пользуются устойчивой двухпартийной поддержкой, достаточно прочной, чтобы выдерживать острые межпартийные разногласия по большинству других вопросов.

Итак, за последние тридцать лет, пестуя и защищая скрытое государство, консерваторы не уменьшили масштабы государства; напротив, они возглавили его реструктуризацию и фактическое расширение — но в формах, ускользающих от общественного внимания. Либералы, располагая немногими альтернативами, охотно последовали их примеру. Тем временем группы интересов работали над поддержанием прочной поддержки предпочитаемых ими мер со стороны представителей обеих партий.

Масштаб и охват скрытого государства

В результате перечисленных свойств скрытые меры самого разного типа множились в количестве и масштабе на протяжении трёх десятилетий консервативной эпохи. Для иллюстрации этих тенденций в данном разделе основное внимание уделяется социальным налоговым расходам. Когда Рейган вступил в должность в 1981 году, их насчитывалось 81; к 2010 году, второму году президентства Обамы, это число выросло на 86 процентов — до 151. Количество таких мер увеличивалось стабильно, но медленно в 1980-х и 1990-х годах, а затем стало расти быстрее начиная с 2000 года и до настоящего времени — как при республиканском контроле над обеими палатами Конгресса и Белым домом, так и при более позднем демократическом.(39)

Общий объём бюджетных доходов, потерянных из-за социальных налоговых расходов, стремительно вырос в период с 1981 по 2010 год (в долларах 2010 года), как показано на РИСУ-НОК 1.3. Временное снижение в конце 1980-х годов объясняется главным образом эффектом налоговой реформы 1986 года. Важно отметить, что даже в этом масштабном законодательном акте законодатели сочли социальные налоговые расходы неприкосновенными, оставив в силе все наиболее дорогостоящие из них. Их общая стоимость сократилась лишь потому, что налоговая реформа снизила обычные ставки налогов, а когда домохозяйства платят меньше, ценность отдельных налоговых льгот фактически уменьшается.(40) Тем не менее после несколь-

ких лет стагнации фактическая стоимость налоговых льгот вновь начала стабильно и быстро расти, увеличившись более чем на 130 процентов к 2008 году.⁽⁴¹⁾ В том году, непосредственно перед тем как рецессия временно снизила их стоимость, они обошлись стране в \$1,086 триллиона, и в последнее время их стоимость почти вернулась к этому уровню.

РИСУНОК 1.3. Потери бюджетных доходов от всех социальных налоговых расходов, 1981–2010 (в долларах 2010 года)

Источники: Joint Committee on Taxation, «Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years» (различные годы), <http://www.jct.gov/publications.html>; Congressional Budget Office, «Tax Expenditures: Current Issues and Five-Year Budget Projections for Fiscal Years 1982–1986» (1981), <http://www.cbo.gov/ftpdocs/51xx/doc5185/doc29-Entire.pdf>.

РИСУНОК 1.4. Потери бюджетных доходов от трёх крупнейших налоговых расходов, 1981–2010 (в долларах 2010 года)

Источники: Joint Committee on Taxation, «Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years» (различные годы), <http://www.jct.gov/publications.html>; Congressional Budget Office, «Tax Expenditures: Current Issues and Five-Year Budget Projections for Fiscal Years 1982–1986» (1981), <http://www.cbo.gov/ftpdocs/51xx/doc5185/doc29-Entire.pdf>.

Каждый из трёх самых дорогостоящих социальных налоговых расходов был создан давно — начиная с вычета процентов по ипотеке (Home Mortgage Interest Deduction) в 1913 году — и в последние десятилетия колоссально вырос в стоимости. РИСУНОК 1.4 показывает стоимость (в долларах 2010 года) вычета процентов по ипотеке, а также безналогового статуса медицинского страхования и пенсионных отчислений от работодателя. Примечательно, что хотя каждый из них ненадолго сократился в конце 1980-х — начале 1990-х годов по указанным выше причинам, затем все они вновь возобновили рост, лишь ненадолго ослабленный рецессией 2008 года.

Несмотря на свою незаметность, меры скрытого государства поглощают значительную долю федеральных ресурсов по сравнению со многими социальными программами, которые гораздо более заметны. РИСУНОК 1.5 сопоставляет стоимость трёх самых дорогостоящих социальных налоговых расходов со стоимостью нескольких хорошо известных программ прямых социальных расходов. Вычет процентов по ипотеке поглощает в четыре раза больше средств, чем основная федеральная жилищная программа для малоимущих американцев — жилищные ваучеры по Разделу 8 (Section 8 Housing vouchers). Несмотря на то внимание, которое в публичном дискурсе обычно уделяется пособиям по бедности (ныне именуемым Временной помощью нуждающимся семьям, TANF), они обходятся стране менее чем в одну пятую стоимости субсидирования медицинской страховки от работодателя и менее чем в одну седьмую стоимости пенсионных отчислений от работодателя. Ни расходы на продовольственные талоны — наиболее массовую программу для малоимущих, — ни расходы на страхование по безработице, обеспечивающее экономическую защиту американцам всех уровней дохода, не составляют и половины стоимости даже самого недорогого из этих трёх налоговых расходов.

РИСУНОК 1.5. Избранные видимые и скрытые социальные расходы, 2007 (в долларах 2010 года)

Источники: Joint Committee on Taxation, «Estimates of Federal Tax Expenditures, 2007–2011» (2007), <http://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=1198>; Office of Management and Budget, Analytical Perspectives: Budget of the United States Government FY

2009 (2008), tables 3.2, 8.5, <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy09/pdf/spec.pdf>; Congressional Budget Office, Budget Factsheets for TANF, Food Stamps, and Unemployment (March 2007).

Усугубление экономического неравенства

Поскольку скрытое государство, как правило, распределяет свои блага посредством более сложных и окольных механизмов, чем более прямые политические меры, его главные бенефициары зачастую неочевидны. В тех случаях, когда законодатели обсуждают скрытое государство публично, они обычно подразумевают, что его меры способствуют достижению общепризнанных целей, таких как расширение охвата медицинским страхованием или рост пенсионных накоплений рядовых граждан. В некоторых случаях подобные представления достаточно точно описывают последствия мер — примером служит налоговый кредит на заработанный доход (Earned Income Tax Credit, EITC), субсидирующий заработки работающих бедных, или налоговые кредиты на обучение, подписанные Клинтоном, которые помогли американцам со средним доходом оплачивать высшее образование. Однако большинство скрытых мер на деле усугубляют неравенство: они щедрее всего одаривают состоятельных людей и порождают побочные эффекты, негативно сказывающиеся на тех, кто менее обеспечен. Более того, часть крупнейших выгод достаётся не индивидам и домохозяйствам, а посредническим организациям и компаниям, извлекающим прибыль из тех видов экономической деятельности, которые поощряются этими мерами.

РИСУНОК 1.6 иллюстрирует, как три наиболее дорогостоящих налоговых расхода распределяют свои блага между доходными группами. Каждый из них распределяет щедроты в пользу более обеспеченных, направляя наибольшие суммы представителям верхних доходных групп. Наиболее неравномерное распределение наблюдается в случае вычета процентов по ипотеке и безналогового статуса пенсионных отчислений: в 2004 году 69 процентов и 55 процентов выгод от каждой из этих мер соответственно доставались американцам с доходом домохозяйства от \$100 000 и выше — верхним 15 процентам распределения доходов.⁽⁴²⁾ Безналоговый статус медицинского страхования от работодателя несколько менее перекошен, однако и в этом случае 30 процентов выгод приходились на семьи, входящие в верхние 15 процентов распределения доходов.

В тех редких случаях, когда политики вообще заговаривают о вычете процентов по ипотеке, они обычно создают впечатление, будто эта мера помогает людям со средним доходом приобрести жильё. Однако учёные не обнаружили подтверждений такого эффекта; скорее, эта мера просто предоставляет дополнительное финансовое преимущество тем, кто и так имел возможность купить дом.⁽⁴³⁾ Вычет процентов по ипотеке, как мы видели, особенно щедро помогает богатым. Тогда как средняя стоимость нового дома в стране колебалась между \$200 000 и \$260 000 с 2006 года, этот вычет применяется к ипотечным кредитам до \$1 000 000; те, кто может позволить себе самые дорогие дома и получает наиболее крупные ипотечные кредиты, извлекают из этой меры несопоставимо большую выгоду.⁽⁴⁴⁾ Более того, и вычет процентов по ипотеке, и другие льготы для домовладельцев действуют как искусственные стимулы, побуждающие людей покупать более дорогие и просторные дома, чем они приобрели бы в отсутствие этих мер. В результате такие меры искусственно завышают цены, делая приобретение жилья ещё менее доступным для тех, кто его не имеет. Для тех, кто финансово способен купить дом, стоимость жилья составляет основной источник благосостояния, что ещё больше углубляет экономический разрыв между собственниками и арендаторами. Кроме того, потеренные государственные доходы лишают законодателей средств, необходимых для поддержа-

ния или создания мер, которые могли бы более эффективно содействовать социальному благополучию граждан с низким и умеренным доходом.(45)

РИСУНОК 1.6. Доля налоговых субсидий, полученных домохозяйствами, по уровню дохода, 2004

Источники: Leonard E. Burman et al., «Tax Code, Employer-Sponsored Insurance, and Tax Subsidies», in *Using Taxes to Reform Health Insurance*, edited by Leonard E. Burman and Henry J. Aaron (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008); Joint Committee on Taxation, «Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2005–2009» (2005), <http://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=1200>; Leonard E. Burman et al., «Distributional Effects of Defined Contribution Plans and Individual Retirement Accounts», Tax Policy Center Discussion paper No. 16 (2004), http://www.urban.org/uploadedPDF/311029_TPCDP16.pdf.

Предоставляемые работодателем и субсидируемые государством льготы скрытого государства также смещены в пользу более обеспеченных американцев и со временем становятся ещё более неравномерными. В 1940-е годы всё больше рабочих мест предлагали работникам такие льготы, и вскоре большинство американцев ими пользовались. Однако по мере стремительного роста расходов на здравоохранение в последние годы всё меньше рабочих мест обеспечивали медицинское страхование работников: доля американцев, имеющих его, сокращалась каждый последующий год с 2000 по 2009-й, упав с 68 до 59 процентов за этот период.(46) Кроме того, сократился объём страховых планов, которые работодатели продолжали предлагать.(47) Хотя люди с более высоким доходом всегда с большей вероятностью получали работу с медицинским страхованием и имели счастье пользоваться более щедрыми планами, порожаемое такими механизмами неравенство в последнее время ещё больше усилилось. По состоянию на 2009 год в низшем квинтиле доходов лишь 16 процентов американцев моложе шестидесяти пяти лет имели медицинское страхование от работодателя — по сравнению с 85 процентами в верхнем квинтиле; хотя охват сократился во всех квинтилях, наиболее стремительным падение было для тех, кто находился внизу или рядом с ним.(48) Кроме того, даже среди тех, кто всё же имеет такое страхование, размер налоговых субсидий резко смещён в пользу богатых: средняя субсидия для домохозяйств с доходом от \$200 000 до \$500 000 более чем втрое превышает среднюю субсидию для тех, чей доход составляет от \$10 000 до \$20 000 — \$4 791 против \$1 535.(49) В результате эта крупная часть скрытого государства, о государственном субсидировании которой большинство американцев даже не подозревают, осыпает своими благами имущих куда щедрее, чем неимущих.

Далеко за пределами влияния на индивидов и семьи скрытое государство усугубляет экономическое неравенство, продвигая за государственный счёт одни секторы экономики в ущерб другим. Предоставляя субсидии отдельным отраслям и создавая стимулы для участия людей в определённых рыночных видах деятельности, его меры защищают и увеличивают возможности извлечения прибыли в этих областях. С 1980 года до нынешней рецессии ключевые секторы, которые оно питает, — финансы, страхование и недвижимость — опережали по темпам роста остальные секторы американской экономики.(50) Процветание этих отраслей порождалось не одними лишь «рыночными силами», но их взаимодействием со скрытыми мерами, стимулировавшими их рост и осыпавшими их дополнительными привилегиями.

Эти закономерности наглядно демонстрирует рост прибыльности сектора студенческих кредитов. Потребность американцев в помощи студентам резко возросла в 1980–1990-е годы, поскольку рост платы за обучение обгонял инфляцию. На фоне углубляющегося межпартийного раскола в Конгрессе законодатели могли легче договориться об условиях студенческих кредитов, для чего им требовалось лишь повысить лимиты заимствования и смягчить требования к получателям, чем о грантах Пелла — прямой форме помощи в оплате обучения

для малоимущих студентов, увеличение размера которых потребовало бы прохождения крайне конфликтной и многоступенчатой процедуры законодательного утверждения дополнительных расходов.(51) В результате этих тенденций всё больше студентов брали кредиты, средний размер займов стремительно рос, а кредитование становилось всё более прибыльным. Компания Sallie Mae, занимавшаяся студенческими кредитами, была создана федеральным правительством в 1973 году и получила разрешение стать частной компанией в 1996-м; за следующее десятилетие стоимость её акций выросла почти на 2000 процентов по сравнению со средним ростом индекса Standard & Poor's 500 на 228 процентов. Её генеральный директор стал самым высокооплачиваемым руководителем в стране, получив приблизительно \$37 миллионов в виде зарплаты, бонусов и вознаграждений акциями в 2006 году.(52)

Аналогичным образом государственные субсидии на медицинское страхование, по всей видимости, в большей мере способствовали формированию общества, где «победитель получает всё», нежели обеспечению медицинской помощи гражданам страны. Страховые компании наслаждались стремительным ростом прибылей, который не прекратился даже с наступлением рецессии: пять крупнейших страховщиков сообщили о \$12,2 миллиарда прибыли в 2009 году, что на 56 процентов превысило показатель 2008 года.(53) Совокупная компенсация генеральных директоров семи крупнейших медицинских страховых компаний, включая опционы на акции, взлетела в среднем до \$10,6 миллиона.(54) Тем временем среди рядовых американцев ряды незастрахованных росли, достигнув 16,7 процента в 2010 году, а застрахованные сталкивались с неуклонным ростом расходов.(55)

Тогда как большинство американцев исходят из того, что социальная политика существует для обеспечения экономической защиты простых людей и сокращения неравенства, меры скрытого государства содействовали перераспределению богатства вверх, причём всё большая доля щедрот доставалась тем, кто находится на самой вершине. Секторы, которые оно питает, в свою очередь вкладывали средства в укрепление своего политического потенциала, наращивая способность защищать существующий порядок вещей.

Подрыв гражданственности

Хотя скрытое государство осыпало благами прежде всего состоятельные семьи и могущественные отрасли, большинство американцев извлекли из него мало пользы и едва осведомлены о его существовании. Оно функционирует в значительной мере без их ведома и согласия. Тем самым скрытое государство угрожает подорвать базовые принципы, воплощённые в идее «правления народа, народом и для народа». Когда правительство невидимо, неудивительно, что люди чувствуют, будто не могут ему доверять и что оно неэффективно. Если граждане отчётливо видят деятельность могущественных лоббистских групп, но не способны разглядеть, как государство влияет на их собственную жизнь или жизнь их семей, соседей и сообществ, закономерно, что они приходят к выводу: государство не откликается на их нужды. Погружение государства в тень не воспитывает гражданственность — оно насаждает пассивность и озлобленность.

Демократия, прежде всего, зависит от того, имеют ли граждане средства и возможность формировать осмысленные суждения о действиях власти. Скрытое государство подрывает этот процесс, ибо как граждане могут выработать собственные взгляды на его меры — мнения, отражающие их ценности и интересы, — если они располагают лишь ограниченной или ошибочной информацией об этих мерах или вовсе никогда о них не слышали? Тот факт, что некоторые граждане не осознают, что Medicare — относительно заметная программа, обладающая лишь отдельными скрытыми чертами, — исходит от государства, что наглядно продемонстрировал диалог между конгрессменом и избирателем, описанный во введении к этой книге, под-

чёркивает проблемы, порождаемые программами, полностью встроенными в скрытое государство.

Скрытое государство осуществляет управление посредством «дыма и зеркал»: для ничего не подозревающих граждан его меры могут выглядеть как подлинное сокращение государственных расходов и следование рыночным принципам, тогда как в действительности оба эти впечатления искажают реальность. Как выразился Юджин Стёрли (Eugene Steuerle), налоговый экономист из Института Урбана, о различиях между налоговыми расходами и прямыми государственными программами: «Одно выглядит как малое государство, другое — как большое государство. На самом деле оба делают ровно одно и то же».(56) Запутанная конструкция скрытого государства, по всей вероятности, сбивает граждан с толку, лишая их возможности видеть его масштаб, рост и перераспределительные эффекты в пользу богатых — если не само его существование. Не имея базовой информации о его мерах, граждане не в состоянии формировать и артикулировать мнения о них и даже понимать, что поставлено на карту в ходе реформаторских инициатив, подобных тем, что предпринял Обама. В более широком плане они, вероятно, склонны считать рынки более автономными и эффективными, чем те являются в действительности, и вполне могут не отдать государству должное за решение проблем общества.

Помимо формирования мнений, жизнеспособная демократия требует, чтобы граждане обладали склонностью и способностью действовать, использовать свой политический голос для выражения взглядов. Учёные обнаружили, что некоторые прямые и видимые политические меры способны усиливать интерес индивидов к политике, их ощущение, что государство откликается на нужды таких, как они, и их готовность к участию. Одни меры достигают этого непосредственно через ресурсы, которые предоставляют получателям, — например, повышая их уровень образования, что, в свою очередь, развивает навыки политического участия и помещает людей в социальные сети, где их с большей вероятностью привлекут к участию. Другие делают это, передавая гражданам сигналы через опыт получения программных благ: люди могут узнать, что государство откликается на нужды таких, как они, или что они являются ценными гражданами, и в результате становятся более готовы к участию. Благодаря такой динамике получатели системы социального обеспечения (Social Security) и закона о льготах для ветеранов (G.I. Bill) с низким и умеренным доходом участвовали в политике активнее, чем можно было бы ожидать исходя из одних лишь их социально-экономических характеристик.(57)

Напротив, если люди извлекают выгоду из мер, не зная, что те исходят от государства, — как в случае мер скрытого государства, — подобный опыт вряд ли окажет когнитивное воздействие, свойственное получению других мер. Ветераны, воспользовавшиеся законом о льготах для ветеранов, чтобы получить образование или подготовку после Второй мировой войны, прекрасно осознавали, что эту меру финансирует государство. «Слава Богу, правительство открыло для нас двери», — сказал один ветеран, прошедший профессиональное обучение и ставший строителем по индивидуальным заказам.(58) Сравните его реакцию с реакцией упомянутого ранее получателя студенческого кредита, сомневавшегося в том, что он действительно воспользовался государственной программой.

Нельзя ожидать, что люди будут действовать в защиту мер, о которых они едва осведомлены, или выступать против них. Если сами получатели программ в основном ничего не подозревают, широкая публика осведомлена ещё менее; скрытое государство мало способствует вовлечению ни тех, ни других в качестве сторонников политических мер. Напротив, щедрые ресурсы, которые скрытое государство обрушивает на привилегированные отрасли, стимулируют их политическую активность — в форме предвыборных пожертвований и лоббирования групп интересов. Тем самым оно усиливает политические голоса богатых и могущественных, делая их громче голосов рядовых американцев. Подобная политическая динамика характерна

скорее для олигархии — власти немногих, — нежели для демократии. Она также проясняет, почему скрытое государство столь устойчиво к переменам.

От «подталкивания» к «обнажению»

Преобразование государственных мер таким образом, чтобы они справедливо распределяли ресурсы между американцами всех уровней дохода и служили общепризнанным целям, не может быть достигнуто одной лишь силой ярких личностей или возвышенных принципов. Реформаторски настроенные лидеры должны противостоять существующим мерам скрытого государства и фундаментально их перестроить, если не демонтировать. Это глубоко непростая задача, отсылающая к усилиям по государственному строительству в Прогрессивную эру начала XX века. Как пояснил Стивен Сковронек (Stephen Skowronek), опираясь на то, что его анализ той эпохи выявил о реформах в целом: «Успех зависит от перестройки официальных властных отношений внутри государственных институтов и изменения текущих отношений между государством и обществом».(59) В наше время трансформация скрытого государства требует прежде всего пересмотра глубоко укоренившихся связей между могущественными экономическими игроками и их союзниками в политической системе.

Обама столкнулся лицом к лицу с существующим государством, которое одновременно грозно и неуловимо, и потому осуществление его повестки в области социальной политики потребовало вступления в опасные политические схватки. В этом процессе он противопоставил себя укоренившимся бенефициарам скрытых мер. Примечательно, что ему всё же удалось одержать победу над компаниями, занимающимися студенческими кредитами, и добиться согласия и сотрудничества от могущественных отраслей здравоохранения в ходе реформы. Его усилия по сокращению перераспределительных эффектов социальных налоговых расходов в пользу богатых, напротив, в основном потерпели поражение, поскольку корпоративные и организационные бенефициары вынудили его к поспешному отступлению. Тем временем общественность, во имя которой велись эти битвы, едва ли оказала нечто большее, чем вялую поддержку даже ключевым победам. Более того, после подписания крупных законов президенту приходилось убеждать общество в ценности достигнутого его администрацией. Законодательные достижения остаются неустойчивыми и уязвимыми для демонтажа со стороны оппонентов.

Устрашающая политика скрытого государства — осведомлённые и мобилизованные группы интересов, не уравновешенные обществом, которое остаётся пассивным и безучастным, — не должна, однако, быть неизбежной. Центральные вопросы, которые я задаю в этой книге, таковы: почему реформа скрытого государства столь сложна и как её можно успешно осуществить, обеспечив устойчивость законодательных достижений? Поиск ответов на эти вопросы поддерживает общий принцип, принятый администрацией Обамы: следовать выводам социальных наук, в том числе экспериментальных исследований, изучающих, как особенности конструкции и реализации политических мер влияют на поведение людей. Но, приветствуя тот конкретный научный подход, который избрал Обама, в той мере, в какой он применим, я стремлюсь расширить его горизонт — рассмотреть, как политические меры влияют на осведомлённость граждан и их понимание роли государства.

Если Рузвельт опирался на свой «Мозговой трест» (Brains Trust) — группу профессоров права, определивших облик Нового курса, — а Клинтон полагался на идеи экономиста Роберта Рейча (Robert Reich) и политического теоретика Билла Гэлстона (Bill Galston), то Обама окружил себя сторонниками поведенческой экономики. Этот подход, набравший силу за последние пятнадцать лет, привносит в экономический анализ знания из психологии. Его приверженцы в администрации включали Кассу Санстейна (Cass Sunstein), соавтора популярного манифеста поведенческой экономики «Nudge» («Подталкивание»), в должности руководителя Управления по информации и регуляторным вопросам; Джеффа Либмана (Jeff Liebman) из

Гарварда, занимавшего пост заместителя директора бюджетного управления; Остана Гулсби (Austan Goolsbee) из Чикагского университета, председателя Совета экономических консультантов; а также Алана Крюгера (Alan Krueger) из Принстонского университета на посту помощника министра по экономической политике и Майкла Барра (Michael Barr) в качестве помощника министра по финансовым институтам, обоих — в Министерстве финансов.(60)

Поведенческие экономисты являются поборниками экспериментальных исследований, проводимых со строгостью рандомизированных клинических испытаний, с целью определить, какие меры работают, а какие нет. Вместо того чтобы выдвигать грандиозные новые теории управления, они стремились тонко настроить детали, делая управление более эффективным. Выявляя систематические отклонения, из-за которых люди не действуют в собственных интересах, они ищут политические меры, призванные побудить их к этому. Они отдают предпочтение, например, таким механизмам, как автоматическая запись в пенсионные программы для работников без плана 401(k), упрощение условий кредитных карт для понимания потребителями и отправка домохозяйствам, не подающим постатейные декларации, заполненных налоговых форм, которые достаточно лишь подписать и вернуть.(61) Таким образом, их подход чрезвычайно полезен для формирования государственной политики, содействующей достижению благотворных социальных и экономических целей, таких как накопление пенсионных сбережений и формирование более здоровых пищевых привычек.

Однако, при всей похвальности атрибутов поведенческой экономики, включая её внепартийность, этот подход обходит стороной ключевые амбиции, которые Обама обозначил приоритетными в своей предвыборной кампании, а именно — восстановление связи между американцами и их правительством и возрождение гражданственности. Иначе говоря, его цели пренебрегают центральным предназначением американского управления — самой демократией. Его сторонники предпочитают использовать политические меры, чтобы побудить людей тратить деньги разнообразными достойными способами: стимулировать экономику, покупать медицинское страхование или приобретать энергосберегающую технику. Эти амбиции рассматривают людей прежде всего как потребителей, участников рынков, которым нужно стратегически расположить выбор, чтобы подтолкнуть их к правильному поведению. Фундаментом демократии, напротив, является идея, что люди — граждане, активные участники управления. Она требует, чтобы люди в разумной мере знали, что делают их представители от их имени; чтобы они могли формировать собственные суждения о таких действиях; и чтобы они располагали возможностью участвовать в политическом процессе, быть услышанными. Поэтому аналитикам публичной политики необходимо задуматься о том, как государственные меры влияют на здоровье демократии.

Я утверждаю, что визитная карточка поведенческой экономики — политика, основанная на доказательствах, — может быть расширена и применена к восстановлению связи между государством и гражданами. Опираясь на исследования, ставящие эти проблемы во главу угла, данная книга доказывает, что демократическое управление и жизнеспособная гражданственность требуют от законодателей «обнажать» действие политических мер — их существование и основные последствия. Она направляет луч света на то, как меры влияют на гражданскую жизнь, формируя понимание гражданами государственной политики и их отношение к власти. Социологические исследования и эксперименты позволяют нам изучать такие вопросы, как: какие конструкции мер делают деятельность государства очевидной для граждан; каким образом граждане могут быть информированы о мерах, чтобы формировать о них мнения; и какого рода информация позволяет им вырабатывать взгляды, согласующиеся с их ценностями и интересами. Сместив цель от «подталкивания» людей к разумным потребительским решениям к «обнажению» управления перед гражданами, мы можем начать возрождение демократии.

2. ПОЛИТИКА СКРЫТОГО ГОСУДАРСТВА

«Люди вышли из тени ради Обамы во время кампании, но теперь они впали в спячку», — говорила Линда Смит из Айовы, объясняя, как трудно было летом 2009 года мобилизовать низовую поддержку реформы здравоохранения. Смит, уволившаяся с заводской работы и устроившаяся встречающей в Walmart, в 2008 году была добровольцем сначала в кампании Хиллари Клинтон, а затем — Барака Обамы. Она продолжала продвигать повестку президента после его избрания, но обнаружила, что осталась почти в одиночестве. Её соседка по штату Бонни Адкинс устроила широко разрекламированный дружеский ужин у себя дома — мероприятие для местных демократов, чтобы те пришли и обзвонили людей в поддержку главного политического приоритета президента, — но явились лишь десять человек. «Энтузиазма, как год назад, уже нет», — прокомментировала она.⁽¹⁾

Однако пока рядовые американцы, поддержавшие реформаторскую повестку, отходили от участия, группы интересов (interest groups), заинтересованные в исходе дела, наращивали и без того высокий уровень активности. В ходе избирательной кампании 2008 года сектор здравоохранения — включая врачебные ассоциации, фармацевтические компании и организации управляемого медицинского обслуживания (НМО) — внёс \$167,3 млн, либо напрямую жертвуя кандидатам, либо направляя средства через партийные комитеты. В 2009 году они сосредоточили усилия на лоббировании избранных должностных лиц. Торговые ассоциации, представляющие отрасль, неуклонно увеличивали расходы на лоббирование, направив на эти цели \$3,4 млрд начиная с 1998 года. В 2009 году организация Pharmaceutical Research and Manufacturers of America, известная как PhRMA, стала крупнейшим лоббистом в секторе здравоохранения, потратив \$26 млн на то, чтобы донести свои идеи до законодателей; другие фармацевтические компании — Pfizer, Amgen и Eli Lilly — следовали за ней по пятам. Множество других организаций за пределами сектора здравоохранения также лоббировали политику в этой сфере, включая Торговую палату: её \$144 млн затмили расходы всех остальных групп и более чем вдвое превысили её собственные траты 2008 года в \$62 млн.⁽²⁾ Публика, возможно, и вернулась в сон после дня выборов, но организованные интересы, имеющие ставку в скрытом государстве (the submerged state), заявили о себе громкоподобно в столице страны.

Попытки реформировать скрытое государство неизменно порождают резкие диспропорции в уровне участия, заинтересованности и внимания со стороны групп интересов по сравнению с широкой публикой, включая даже активистов в её рядах. Аналогичные наблюдения о мобилизованных группах и пассивной общественности часто делаются применительно ко многим сферам американской политики, но скрытое государство выделяется тем, в какой мере сами его меры способствуют таким результатам. За время своего существования неявные меры этой области государственного управления эволюционировали, превратившись в образцовые примеры явления, впервые описанного политологом Э. Э. Шаттшнайдером: «Новая политика порождает новую расстановку политических сил».⁽³⁾ Наше исследование следует более позднему подходу Пола Пирсона, который обратил внимание на то, как уже существующие меры порождают так называемые «эффекты обратной связи политических мер» (policy feedback effects), влияя на политическое поведение групп интересов и широких масс.⁽⁴⁾ Рассмотрение обеих сторон одновременно показывает, что политика, порождаемая скрытым государством, хронически несбалансирована. Его меры прививают группам интересов неослабное внимание к проблемам, привычку поддерживать связь с избранными должностными лицами из года в год и готовность мобилизоваться, когда положения, которым они благоприятствуют, оказываются под угрозой. Напротив, те же самые меры оставляют значительную часть общества — даже самих получателей выгод — в неведении о роли государства, непонимании механизма действия этих мер и того, что стоит на кону при реформировании, а также в пассивности и

нежелании действовать. Тенденции последних пятнадцати лет усугубили это неравенство в политическом голосе укоренившихся интересов (*vested interests*) и широкой общественности, делая реформаторские усилия ещё более трудными и дорогостоящими — как в финансовом, так и в политическом смысле.

Мобилизация организованных интересов

По мере становления скрытого государства в течение прошлого столетия группы интересов всё больше поддерживали его существование, даже если изначально относились к ключевым мерам без особого энтузиазма. На ранних этапах группы порой вовсе не обращали внимания на политические нововведения — например, при первоначальном создании подоходного налогового кодекса. Чаще они яростно противились новым мерам, не оставляя реформаторски настроенным государственным чиновникам иного выбора, кроме как создавать политику, которая шла им навстречу, предоставляя дорогостоящие субсидии и стимулы в награду за согласие. Эта модель, которую социологи Пол Старр и Гёста Эспинг-Андерсен назвали «пассивным вмешательством» (*passive intervention*), многократно воспроизводилась в сферах жилищной политики и реформы здравоохранения.(5)

Со временем, особенно по мере получения выгодных модификаций политики, торговые ассоциации и другие отраслевые группы обнаружили, что эти меры хорошо служат их интересам, и стали их самыми ревностными защитниками. Например, ассоциации домостроителей и риелторов не обращали внимания на давно существующие налоговые льготы (*tax breaks*) на домовладение до тех пор, пока в конце 1960-х годов Конгресс не стал публиковать их перечень вместе с ежегодным бюджетом. После этого такие группы мобилизовались политически для защиты этих положений, направляя своих лоббистов на Капитолийский холм и активизируя своих членов по всей стране для оказания давления на избранных должностных лиц. Политолог Кристофер Говард отмечает, что такая активность приносила плоды: «Между 1967 и 1995 годами совокупная стоимость вычета процентов по ипотеке (*Home Mortgage Interest Deduction*) росла в среднем почти на 7 процентов в год с поправкой на инфляцию».(6) Аналогичным образом банкиры противились принятию закона о студенческих кредитах в 1965 году, но к 1993 году превратились в его яростных защитников. Когда администрация Клинтона предложила заменить существующую систему прямым кредитованием, тем самым прекратив субсидирование кредиторов, банки, кредитные организации и их торговые ассоциации возглавили борьбу за сохранение порядка, на который они стали опираться.(7) Вскоре каждый компонент скрытого государства обзавёлся собственными могущественными союзниками среди групп интересов. Прочные связи, выкованные между этими группами и политическими акторами, служили взаимным интересам обеих сторон.

За последние два десятилетия эти отношения между политическими акторами и группами интересов усилились, эволюционировав от взаимозависимости к взаимопроникновению. Это происходило в политическом контексте, в котором объёмы денежных средств, вкладываемых в американскую политику — как в предвыборные расходы, так и в лоббирование, — стремительно росли в реальном выражении. Тенденция к переходу от трудоёмких политических кампаний к капиталоемким далеко не нова, но в последние десятилетия она усугубилась. Между 1990 и 2006 годами средние расходы победителей на выборах в Палату представителей почти удвоились, увеличившись с \$697 205 до \$1 362 239 в долларах 2008 года; расходы среднего победителя в Сенате выросли примерно на 75 процентов — с \$5 433 276 в 1990 году до \$9 435 839 в 2006 году в долларах 2008 года.(8) Между тем состоятельные граждане вливали всё больше денег в кампании через «мягкие деньги» (*soft money*) — средства, направленные на влияние на результаты выборов, но не переводимые напрямую кандидатам.(9) Некоммерческие организации, служащие проводником таких средств, получившие название «организации

527» (527s) по номеру статьи налогового кодекса, множились.(10) Тем временем общий объём расходов на лоббирование вырос на 90 процентов в реальном выражении между 1999 и 2009 годами — с \$1,93 млрд до \$3,55 млрд в долларах 2010 года.

По мере роста денежных объёмов в политике отрасли, которым благоприятствовало существование скрытого государства — финансы, недвижимость и страхование, — наслаждались стремительным ростом прибылей, значительно опережавшим другие секторы, и, таким образом, были готовы вкладывать всё больше средств в наращивание своих политических возможностей для защиты мер, которые так хорошо им послужили. Их сектор направлял огромные ресурсы на предвыборные пожертвования и лоббирование, опережая все прочие по обоим направлениям и стремительно наращивая такие расходы со временем. РИСУНОК 2.1. показывает общий объём предвыборных пожертвований по времени в трёх конкретных отраслях, получивших значительную выгоду от скрытого государства. Среди них недвижимость была безусловно крупнейшим донором, увеличив свои пожертвования с \$43 млн на президентских выборах 1992 года до \$138 млн в 2008 году в долларах 2010 года (см. правую ось ординат). В качестве одного из показателей индустрии здравоохранения здесь приводится компонент медицинских услуг, включающий организации медицинского обслуживания и управляемого медицинского страхования, такие как Aetna и BlueCross BlueShield, а также некоторых других поставщиков; следует отметить, что сюда не входят врачи и другие медицинские специалисты, фармацевтические компании или больницы. Хотя предвыборные пожертвования индустрии медицинских услуг были значительно меньше, чем у отрасли недвижимости, они росли несколько быстрее, увеличившись вчетверо между 1992 и 2008 годами, а кредиторы в сфере студенческих займов тем временем нарастили свои пожертвования на впечатляющие 350 процентов (см. левую ось ординат).

Суммы, которые те же отрасли тратили на лоббирование, взлетели между 1998 и 2009 годами, как показано на РИСУНОК 2.2. Лоббисты торговых ассоциаций, представляющих кредиторов в сфере студенческих займов, обнаружили, что политики постоянно преследуют их с приглашениями на приёмы по сбору средств или с просьбами о финансовых обязательствах в поддержку их кампаний.(11) Однако рост расходов кредиторов за этот период — 27 процентов в реальном выражении (см. правую ось ординат) — меркнет на фоне роста в 73 процента у отрасли недвижимости и полных 186 процентов у индустрии медицинских услуг (см. левую ось ординат).

РИСУНОК 2.1. Предвыборные пожертвования отдельных отраслей, 1990–2008

Источник: Center for Responsive Politics, «Interest Groups», OpenSecrets.org, <http://www.opensecrets.org/industries/index.php>.

РИСУНОК 2.2. Расходы на лоббирование отдельных отраслей, 1998–2009

Источник: Center for Responsive Politics, «Interest Groups», OpenSecrets.org, <http://www.opensecrets.org/industries/index.php>.

В то время как эти организации, представляющие могущественные интересы в скрытом государстве, со временем усиливали свой политический голос, лишь немногие организации выражали мнение широкой общественности по таким вопросам. С 1970-х годов крупные массовые членские организации, ранее служившие для артикуляции предпочтений широкой публики, сокращались в размерах. В национальной политике, хотя число гражданских организаций выросло, низовые группы были вытеснены правозащитными организациями без членской базы и, следовательно, без сопоставимой организационной мощи и политической эффективности.(12) Более того, в отличие от видимых мер, которые легче привлекают групповую

лояльность, меры скрытого государства, как правило, слишком неявны, а их статус слишком неопределён, чтобы порождать подобные привязанности.(13) Исторически некоторые массовые членские организации — в частности, профсоюзы и AARP — порой шли на компромиссы, которые ставили их в позицию либо защитников существующего порядка, либо не слишком рьяных сторонников реформ.(14) К 2009 году эти организации поддерживали реформу здравоохранения и стали мощным противовесом влиянию отраслевых компаний, но в других сферах, связанных со скрытым государством, такие голоса были либо вовсе не слышны, либо очень тихи.

Часто считается, что группы интересов, представляющие могущественные отрасли, жёстко партийны, но на практике это, как правило, не так. На протяжении десятилетия начиная с середины 1990-х годов конгрессмены-республиканцы проводили так называемую «стратегию K Street» (K Street strategy), стремясь обеспечить лояльность в кадровой политике и предвыборном финансировании со стороны групп, чьим интересам они решили служить.(15) Однако такие организации ловко избегали исключительно партийных отношений и придерживались вместо этого своего традиционного многостороннего, двухпартийного подхода.(16) Их политическая стратегия трёхчастна. Во-первых, они стремятся поддерживать и укреплять тесные отношения с избранными должностными лицами, которые особенно склонны их поддерживать — преимущественно республиканцами, а также некоторыми демократами, — предоставляя им информацию, выслушивая их идеи и обеспечивая их энергичное представительство своих интересов.(17) Во-вторых, по вопросам, характеризующимся жёстким партийным размежеванием, группы интересов нередко сосредотачиваются на том, чтобы склонить нескольких отдельных политиков к голосованию в свою пользу. Хотя политологи, как правило, находили мало подтверждений подобных эффектов,(18) их частота и не должна быть велика, чтобы изменить результат; в 2010 году достаточно было дестабилизировать поддержку всего одного сенатора, чтобы сорвать законодательную инициативу. В-третьих, группы интересов стремятся выстраивать корректные отношения с кандидатами и избранными должностными лицами «по обе стороны прохода». Это подтверждается тем, что их предвыборные пожертвования обычно широко распределяются между обеими партиями, с небольшим преимуществом в пользу партии, удерживающей или ожидаемо получающей большинство. Эта закономерность может помочь объяснить, почему даже в условиях высокой партийной поляризации по ряду вопросов — как мы увидим далее — отрасли могли рассчитывать на поддержку как республиканцев, так и демократов.

Подводя итог: со временем меры скрытого государства преобразили политическую мощь групп интересов таким образом, что это создаёт серьёзнейшие вызовы для реформаторов и ставит под угрозу успех тех законодательных достижений, которых им удаётся добиться. По мере того как росло благосостояние представляемых ими отраслей вместе со ставками их политического участия, такие организации вкладывали огромные ресурсы в попытки повлиять на политический процесс. Таким образом, администрация Обамы столкнулась с изощрёнными усилиями по защите статус-кво. В результате реформа требовала либо разгрома укоренившихся интересов — что в большинстве случаев оказывалось невозможным, — либо, что более типично, переговоров с ними и уступок, что едва ли выглядело как те перемены, на которые рассчитывали сторонники Обамы, когда он побеждал на выборах. Однако если скрытое государство формирует высоко мобилизованные группы, представляющие отрасли, которым оно выгодно, то общественность оно погружает в пассивность, как мы сейчас увидим.

Формирование пассивных масс

Энергичное гражданское участие (civic engagement) и высокая явка на президентских выборах 2008 года помогли Обаме занять пост, но после его инаугурации поддерживавшие его

широкие массы отступили. Начавшиеся было усилия по мобилизации американцев, поддерживавших его политическую повестку, координировались несколькими группами, включая новое низовое подразделение Национального комитета Демократической партии «Организация ради Америки» (Organizing for America); коалицию нескольких профсоюзов «Здравоохранение для Америки — СЕЙЧАС!» (Health Care for America NOW!); MoveOn.org; и Planned Parenthood. Тем не менее наиболее заметный народный импульс проявился среди консервативных противников — в особенности мятежного движения «Чаепитие» (Tea Party). Дефицит открытой поддержки президентской повестки неудивителен, ведь, бросив вызов скрытому государству, Обама вступил в серию сражений вокруг мер, которые остаются неясными, если не невидимыми, для значительной части общества.(19)

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.