

УДК 328.3

DOI: 10.31857/S268667300013202-2

Лоббирование в США интересов Египта при президенте Абдель Фаттах ас-Сиси

Д.Б. Графов

Институт востоковедения РАН

Российская Федерация, 107031, Москва, ул. Рождественка, д. 12

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7334-5398> e-mail: graftvc@mail.ru

Статья получена редакцией 26.09.2020.

Резюме: Исследуются цели, средства и эффективность работы американских лоббистских фирм, нанятых Каиром после прихода к власти президента А. Фаттах ас-Сиси для продвижения египетских интересов в США. Главные задачи лоббирования: оказание влияния на выделение Египту американской военной и экономической помощи; снижение критики египетских властей за нарушение прав человека, политических и религиозных свобод; привлечение инвестиций и развитие особых экономических зон. Основой исследования являются отчёты лоббистов и их договоры с правительством Египта, направленные в Министерство юстиции США в соответствии с законом «О регистрации иностранных агентов» 1938 г. Лоббистские усилия Египта в Конгрессе и в администрации президента США также интересны с точки зрения российского опыта продвижения интересов.

В статье делаются следующие выводы: связь американских геополитических интересов с Египтом облегчала процесс лоббирования; борьба с терроризмом и исламским фундаментализмом как оправдание нарушения гражданских и политических свобод не находила понимания, особенно в Палате представителей Конгресса США; исполнители и заказчики прибегали к ограниченному набору пиар-средств воздействия, не используя влияние через выработку законов, не прибегая к давлению через влиятельные элиты; попытки использовать экспертное влияние обнаружили непонимание его механизмов; Объединённые Арабские Эмираты содействовали в лоббировании интересов Египта.

Ключевые слова: Египет, США, экспертное влияние, лоббирование, пиар-средства, арабское лобби

Для цитирования: Графов Д.Б. Лоббирование в США интересов Египта при президенте Абдель Фаттах ас-Сиси. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021; 51(1): 53-69. DOI: 10.31857/S268667300013202-2

Lobbying the Interests of Egypt in the USA under the President Abdel Fattah el-Sisi

Dimitry B. Grafov

*Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences
12, Rozdestvenka str., Moscow 107091 Russian Federation*

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7334-5398>

e-mail: graftvc@mail.ru

Received 26.09.2020.

Abstract: The research looks at attempts by Egypt under the President al-Sisi rule to lobby the U.S. government and Congress. The author explores lobbyists registration statements pursuant to the Foreign Agents Registration Act of 1938 and service contracts with Egypt's authorities. The goal of this research is to identify means and ways of lobbying and willing consequences.

The lobbyists were hired to identify key decision makers in the U.S. government who may impact the U.S.-Egypt relations, and facilitate meetings with those individuals. Behaviour of Egypt's lobbyists demonstrates links with some pressure groups. The lobbyists used mainly influencing the Administration of the U.S. and lawmakers in Congress and influencing a general public by media outlets. The main fields of lobbying were: supporting of the U.S. military and economic aid; easing of the U.S. anxiety for unlawful or arbitrary killings by the Egypt's government or its agents, interference with the rights of peaceful assembly and control of authorities over registration and financing of nongovernmental organizations (NGOs).

Main arguments of the lobbyists were: the U.S. should help its key ally in the Middle East to fight domestic and regional terrorism, to build the institutions of an inclusive democratic state and the U.S. should keep the military aid flowing lest Egypt become a failed state.

The author states that Cairo's "strategic relationship" with Washington helped lobbying but main obstacle was an oppression American and other foreign NGO in Egypt. The only revision of charges on American NGO's employees improved bilateral relations. Also, the case study reveals that the lobbyists used limited ways of influencing and only some pressure groups were engaged. They didn't try influencing via legislation and grassroots, didn't influence opinion makers through personal ties. The attempt to use expert influence have revealed a lack of understanding of how the expert community works. There is no sign of a common Arab agenda in Egypt's lobbying in the US. But there are signs of close cooperation between Egypt and the UAE.

Keywords: U.S., Egypt, FARA, think tanks, lobbying, PR, GR, Arab lobby

For citing: Dmitry B. Grafov. Lobbying in the USA Egypt's interests under the president Abdel Fattah as-Sisi. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2021; 51 (1): 53-69.
DOI: 10.31857/S268667300013202-2

ВВЕДЕНИЕ

Системный подход, используемый в данном исследовании, позволяет установить цели, средства и механизмы влияния на американскую политическую систему египетских лоббистов, оценить эффективность их действий и нанятых ими групп давления. Оценка эффективности основывается не столько на соотношении результатов к затраченным средствам, сколько на степени достиже-

ния результата. Исследование египетского опыта лоббирования важно и с практической точки зрения, когда речь заходит о попытках продвижения российских интересов в Вашингтоне и поиске тех элементов, которые можно заимствовать из системы лоббирования китайских, израильских, турецких интересов и других лобби. В первом приближении у Каира и Москвы, несмотря на множество различий между странами и их интересами, стартовые условия для лоббирования в США похожи. Как и РФ, Египет подвергается критике за отступление от норм демократии и нарушение прав человека. Есть и другие аналогии. Египетские интересы для США точно не стоят на первом месте в сравнении, например, с израильскими или китайскими. Суммы, которые Египет считает возможным потратить на лоббизм, также сравнимы с российскими [Перегудов С.П. и др., 2009].

Когда идёт речь о лоббировании внешними игроками решений, принимаемых законодательной или исполнительной ветвью власти США, представляется важным исследовать взаимосвязанность интересов США и интересов внешних сил и влияние этой взаимосвязи на процесс лоббирования. Китай, например, использует для продвижения своих интересов в США сильную взаимозависимость бизнеса и возможности своей диаспоры [Wagreich S., 2013: 130-160]. Эффективность израильского лоббирования объясняется сродством стратегических интересов на Ближнем Востоке и встроенностью произраильского лобби в американский политический механизм, не говоря уже о том, что формальная часть произраильского лобби (Американо-израильский комитет по связям с общественностью) существует в исключительных условиях и не подпадает под действие закона «О регистрации иностранных агентов» (*Foreign Agents Registration Act of 1938, FARA*) [1].

У Каира тоже есть свои рычаги: он по-прежнему играет роль в определении будущего палестинских территорий, является частью договорной конструкции безопасности Израиля, а также борется с ячейкой «Исламского государства» на Синайском полуострове.

В 2011 г., приветствовав «арабскую весну» в Египте и признав М. Мурси законной властью, США попытались выстроить отношения с новыми властями, даже когда были закрыты американские НПО, а их сотрудники арестованы [Aftandilian G.L., 2013: 8]. Свержение «Братьев-мусульман» и арест М. Мурси Вашингтон признал военным переворотом и не спешил восстанавливать отношения с возродившимся режимом военных. На время были приостановлены поставки вооружений, последовали обвинения в нарушении прав человека и призывы защитить от геноцида христиан-коптов и езидов [2]. Более того, государственные репрессии, ударив по «Братьям-мусульманам», затем распространились на широкий круг оппозиции и гражданских активистов. По мере преследования любых оппозиционных групп нарастала критика египетского президента ас-Сиси со стороны Вашингтона. Всё это характеризует обстановку, непосред-

ственно влияющую на лоббирование египетских интересов в США. Отношения улучшились при Д. Трампе. Вступив в президентскую гонку 2016 г., Трамп называл ас-Сиси «фантастическим парнем, который всё сделал, как надо» [3]. Ас-Сиси был дважды принят Трампом в Белом доме – в 2017 и в 2019 г. Однако при всём взаимопонимании с Д. Трампом внутреннюю политику президента АРЕ серьёзно критикует Конгресс США. Именно на изменение его позиции в первую очередь направлены действия египетских лоббистов.

Египет занимает важное место в проведении внешней политики США в регионе, и этот актив при правильном использовании может облегчить лоббирование. На стороне Египта: Суэцкий канал; Кэмп-Дэвидская сделка, которая вывела Каир из арабского противостояния с Тель-Авивом и до сих пор остаётся одним из залогов израильской безопасности; Египет является важным региональным игроком, чья политика влияет на безопасность Большого Ближнего Востока (так, в 1990 г. США и Египет сотрудничали в противодействии агрессии Ирака против Кувейта) [Aftandilian G.L., 2013: 5-6]; он также является противовесом Анкары на ливийском и катарском треках, остаётся посредником между палестинцами и Израилем и до сих пор олицетворяет центр и авторитет Арабского мира.

Объём истраченных средств на лоббирование в США от имени правительства АРЕ оценивался в 2017 г. в 5,151 млн долл., в 2018 г. в 3,158 млн [4]. Конкретные случаи сотрудничества правительства АРЕ с лоббистскими фирмами приводятся в отчётах Минюста США [5], [6], [7], а также в отчётах самих лоббистских фирм [8].

ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Восстановление военно-технического сотрудничества было одной из целей лоббирования. После смещения М. Мурси и гонений на движение «Братья мусульмане» со стороны военных Вашингтон приостановил поставки в Египет американских вооружений. Президент Б. Обама отменил регулярные совместные военные учения США и Египта «Яркая звезда» (*Bright Star*) [9]. Согласно отчётам Госдепартамента о нарушениях прав человека и религиозных свобод в Египте в 2015 и 2016 гг. они были вызваны применением насилия правоохранительными структурами, включая пытки, исчезновения и убийства противников власти, а также нарушением правовых процедур, подавлением гражданских свобод и преследованием журналистов [10]; [11]. Посол по особым поручениям за международную свободу вероисповедания публично заявил, что правительство США выступает против законов о богохульстве и призывает Каир к их быстрой отмене [12].

Преследование неугодных началось ещё при президенте Мурси. В 2012 г. новые революционные власти отказались выпустить из страны нескольких американских граждан по «Делу 173». Среди них оказался Сэм Лахуд, сын министра

транспорта США Рэя Лахуда. Он является сотрудником Национального демократического института по международным вопросам и Международного республиканского института – американских НПО, обвинённых в организации и финансировании протестных акций. Среди удерживаемых были также сотрудники «Фридом хауз» и немецкого Фонда Конрада Аденауэра. После отстранения от власти М. Мурси началась вторая волна гонений. На упрёки в авторитаризме, нарушении демократических и гуманитарных свобод, попытки подозреваемых президент ас-Сиси заявил, что страна прошла через революцию и обществу нужна стабильность [13].

Лоббисты, нанятые Египтом в США, подошли к вопросу исправления имиджа в американском политическом классе как к концепции египетского пути к демократии. Разработкой «дорожной карты по созданию институтов инклюзивного демократического государства путём проведения парламентских и президентских выборов» – по заказу правительства АРЕ – занималась «Гловер парк групп» (*Glover Park Group, LLC*), получившая 1,5 млн долл. только за первую половину 2017 г. Эта компания – одна из основных лоббистов Египта – была основана четырьмя бывшими чиновниками из администрации президента У. Клинтона и вице-президента Э. Гора. Она устраивала личные контакты военного атташе посольства Египта с сенаторами Л. Грэмом и Т. Крузом, с сенатским Комитетом по международным связям и договаривалась о приёме в Конгрессе делегации Минобороны Египта [14].

Не менее 150 тыс. долл. в месяц получала действовавшая в интересах правительства АРЕ и египетской Службы общей разведки (СОР) фирма «Кэссиди энд ассошиейтс» (*Cassidy & Associates, Inc.*), в том числе за «демонстрацию ключевых атрибутов гражданского общества Египта». Договор с ней подписал начальник административного отдела СОР генерал Н. Фахми. Задачи лоббистов состояли в «содействии стратегическому партнёрству с США, освещении экономического развития Египта, пропаганде ведущей роли АРЕ в управлении региональными рисками» [15].

Из отчётов, поданных в соответствии с требованиями закона «О регистрации иностранных агентов», видно, что египетские власти через личные встречи и электронную переписку лоббистов с помощниками и советниками конгрессменов пытались влиять на позицию Конгресса по отдельным вопросам и на улучшение египетско-американских отношений в целом. Фирма «Кэссиди энд ассошиейтс» за две недели февраля 2018 г. имела более двух десятков таких контактов [15]. Она оказывала заказчику не только консультационные услуги по вопросам двусторонних отношений, но и обязалась определить ключевых лиц, принимающих решения, которые могут повлиять на отношения между США и Египтом, а также устроить встречи с этими лицами.

В результате с 2016 г. выделение военной помощи восстановилось в прежнем размере без всяких перебоев. Улучшение отношений США с Египтом началось

уже в конце февраля 2017 г., когда командующий Центральным командованием США генерал Д. Вотел посетил Египет и пообещал возобновить совместные учения «Яркая звезда». В ноябре 2018 г. США утвердили продажу Египту десяти ударных вертолётов АН-64Е «Апач» и боеприпасов к ним.

АМЕРИКАНСКАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ

Экономическое положение Египта серьёзно осложнилось после начала «арабской весны». ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар и Кувейт оказали Каиру серьёзную финансовую помощь: с 2011 по 2016 г. она составила более 20 млрд долл. в виде несвязанных грантов и проектных инвестиций [16].

Экономические выгоды от сотрудничества с США сопоставимы для АРЕ с доходами от торговли нефтью [17]. В 2018 г. Египет был третьим по величине экспортным рынком для американских товаров и услуг на Ближнем Востоке. По сравнению с 2017 г. товарооборот между США и Египтом вырос на 34%, до 7,5 млрд долл. А по величине прямых американских инвестиций Египет является второй страной в Африке (после Маврикия), и четвёртой на Ближнем Востоке (после Израиля, ОАЭ и Саудовской Аравии). В 2017–2018 гг. прямые инвестиции из США в египетскую экономику (2,2 млрд долл.) были на 3-м месте после инвестиций из Великобритании и Бельгии и составили 29% всех ПИИ [18].

По контракту с Министерством инвестиций и международного сотрудничества Египта в целях привлечения американских инвестиций в США работала лоббистская фирма «Хилл + Ноултон стрэтеджи» (*Hill + Knowlton Strategies*), которая реализовывала «глобальную коммуникационную стратегию» для привлечения инвесторов. Другая лоббистская фирма «Галф Хилл + Ноултон лтд.» (*Gulf Hill + Knowlton Ltd, Dubai Branch*) по заказу дубайского отделения «Дженерал оторити фор инвестмент энд фри зоунс» (*Dubai Branch General Authority for Investment and Free Zones*) выстраивала в США коммуникации для привлечения инвесторов «через улучшение имиджа инвестиционного климата в Египте». В её задачи входила «рыночная разведка: сбор и анализ заслуживающей внимания информации для пиар-кампании».

Что касается прямой государственной помощи США, то она предоставляется по двум ежегодным статьям: 250 млн долл. экономической помощи и 1,3 млрд военной, которые направляются американским поставщикам вооружений. На протяжении долгих 40 лет поддержка США обеспечивала заинтересованность Египта в соблюдении мирного договора с Израилем, а с начала 2000-х рассматривалась как плата Каиру за контроль египетско-палестинской границы Газы. С 1980 г. по 2019 г. США предоставили Египту более 40 млрд долл. на военные цели и около 30 млрд. экономической помощи [19].

После того как египетская армия свергла президента-исламиста М. Мурси в июле 2013 г., США заморозили около 650 млн долл. военной помощи. Несмотря

на критику Конгрессом и Белым домом президента ас-Сиси за «незаконные убийства, пытки» и массовые аресты политических оппонентов, администрация Б. Обамы не пошла на полное прекращение помощи Каиру [20], сославшись на важность борьбы Египта с экстремизмом, его роль в достижении региональной стабильности и безопасности. Госдепартамент в проекте бюджета на 2017 фин. г. настоял на восстановлении финансовой помощи в полном объёме для продолжения борьбы Египта против повстанцев-хуситов в Йемене и «Исламского государства» в Ливии и на Синае. Однако помощь в размере 1,3 млрд долл. была разбита на четыре категории: борьба с терроризмом, безопасность на море, безопасность Синае (безопасность границ), а также поддержание и обслуживание американских вооружений. Таким образом, ассигнования можно урезать постепенно.

Каир возлагает надежды на Вашингтон в вопросах развития свободных экономических зон, хотя США так и не заключили с Египтом соглашения о свободной торговле (такие соглашения США имеет со сравнимыми по экономическому потенциалу арабскими странами – Марокко, Иорданией, Бахрейном, Оманом). В 1996 г. Конгресс санкционировал создание «квалифицированных промышленных зон» (QIZ) для предоставления права Египту на совместное производство с Израилем либо с Иорданией товаров для беспошлинного ввоза их в США [Минакова Н.В., 2016]. В конце 2016 г. МВФ согласился выделить Каиру в течение трёх лет 12 млрд долл., но обусловил предоставление кредита проведением экономических реформ, настаивая на необходимости развития частного сектора, мелкого и среднего бизнеса, который, как предполагалось, поглотит быстро растущую рабочую силу. Но пока частный бизнес не почувствовал выгод реформ. Президент ас-Сиси в связи с этим заявил: «Путь реальных реформ труден и жесток и причиняет много страданий, но страдания, вызванные отсутствием реформы, намного хуже» [Sharp J.M., 2019: 2]. Однако дальнейший рост цен (особенно на продовольствие) и увеличение безработицы (среди молодёжи она превышает 34%) могут угрожать дестабилизацией режиму ас-Сиси.

СНИЖЕНИЕ КРИТИКИ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ ПРЕЗИДЕНТА АС-СИСИ

В 2015–2016 гг. основные критики режима ас-Сиси в Конгрессе США находились в Комитете по иностранным делам Палаты представителей (особенно усердствовали в этом Д. Коннолли и И. Рос-Лехтинен, отвечавшие за Северную Африку и Ближний Восток). Они делали акцент на трудностях работы американских НПО в Египте и судебное преследование некоторых из них. Сенат в 2016 г. рекомендовал сохранить 15%-ное сокращение военной помощи Египту в отсутствие прогресса с правами человека, а также предложил вдвое уменьшить экономическую помощь – до 75 млн долларов.

В 2017 г. Конгресс усилил критику внутренней политики ас-Сиси, не забывая поддерживать внешнюю. Резолюция *S.Res.108*, внесённая сенатором Б. Кардином, признавала важность американо-египетского партнёрства, но требовала освободить несправедливо заключённых американских граждан, положить конец преследованиям и вмешательству в деятельность независимых организаций гражданского общества и СМИ. Резолюция также призвала активизировать сотрудничество с Египтом по борьбе с терроризмом и в решении вопросов безопасности на Синайском полуострове. Там же говорилось, что любая реструктуризация американской помощи Египту будет учитывать прогресс в области политических реформ и прав человека. Подтверждалась важность укрепления торговли с Египтом, инвестиций в египетский частный сектор и борьбы с коррупцией [21].

Давление на Египет дало результат. В 2017 г. был освобождён А. Хиджази, имеющий египетское и американское гражданство, учредитель НПО, оказывавший помощь подросткам. По обвинению в жестоком обращении с детьми он провёл в тюрьме более трёх лет. Американским давлением следует объяснить и прекращение «Дела 173» в 2018 г. с оправданием 43 (в том числе 15 американцев) сотрудников семнадцати неправительственных организаций.

Однако в 2017 г. ас-Сиси изменил законодательство об НПО. Новый закон требовал обременительных регистрационных процедур, ограничивал иностранное финансирование; более того, он криминализировал гражданскую активность [22]. Этот закон Конгрессу США не понравился. В принятой по нему совместной резолюции (*S. J.Res.68*) предлагалось запретить продажу Египту различных видов оружия, боеприпасов и перестать обслуживать и ремонтировать военную технику [23]. За несколько месяцев до своего визита в США в апреле 2019 г. президент ас-Сиси объявил, что закон, хотя и носит «ограничительный характер и отражает скептическое отношение к деятельности НПО», египетские законодатели могли бы подготовить его изменённый вариант [24]. Однако накануне этого визита была достигнута договорённость, что внутренняя ситуация в Египте обсуждаться и комментироваться в Конгрессе не будет.

В 2018 г. Сенат США принял резолюцию, призывающую правительство Египта обеспечить проведение президентских выборов, заслуживающих доверия (*S.Res.45*). На очередных выборах с ас-Сиси конкурировал М. Мустафа Мусса, председатель партии «Аль-Гэд» («Завтра»), сторонник самого президента. В результате А. Фаттах Ас-Сиси получил 97% голосов, а его «соперник» – 2,9%.

Анализ договоров лоббистов и их отчётов показывает, что власти Египта ставили перед исполнителями задачи, которые реализовались через разные группы давления. Лоббирование проводилось через администрацию президента и правительство в формате личных встреч. Этим занимались компании «Кэссиди энд ас-сошиейтс, инк.» и «Гловер парк груп». Последняя в своём отчёте сообщает о рабо-

те напрямую с конгрессменами и теми, кто на них может оказать влияние: «помощь в проведении информационно-разъяснительной работы с Конгрессом, СМИ, аналитическими центрами и другими ключевыми заинтересованными сторонами». Группа также реализовывала влияние, направленное в основном на широкую общественность, в том числе устраивала интервью египетских министров с журналистами «Вашингтон пост», агентством печати Ассошиэйтед Пресс Рейтер [25]. А как отмечал в своё время крупнейший российский специалист по вопросам лоббирования Н.Г. Зяблюк, «улучшение имиджа в публичном пространстве становится важным элементом в лоббировании иностранных интересов, когда требуется “поддержать” голосование законодателей мнением общества и политического класса» [Зяблюк Н.Г., 1976: 93].

Связи со СМИ, услуги в области социальных сетей также обеспечивала компания «АПКО уорлдуайд, инк.» (*APCO Worldwide, Inc.*) с целью помочь правительству АРЕ в освещении стратегического партнёрства с США, общих интересов и ценностей, роли Египта в управлении региональными рисками.

Привлечением американских инвесторов и рекламой экономических достижений АРЕ занималась и компания «Галф Хилл + Ноултон лтд». О том, что контакты имели результат, можно судить по принятой Палатой представителей американского Конгресса резолюции *H.Res.113*. Она подтверждала приверженность американо-египетскому альянсу, важность предоставления Каиру гарантий по кредитам в объёме 10 млрд долл. на пять лет и настаивала на «расширении программы египетских промышленных зон».

Отдельного внимания заслуживают попытки египетских лоббистов использовать научные институты и экспертное сообщество. Децентрализованная система государственного управления США является благоприятной средой, в которой множество экспертных институтов соперничают за внимание администрации президента, Госдепартамента, обеих палат Конгресса [Истомин И.А., 2015: 114]. Однако египетские заказчики, как следует из отчётов, ставили перед лоббистами задачу просто «убедить» экспертов и организовать встречу, слабо ориентируясь в их специализации и механизмах влияния.

Проведением информационно-разъяснительной работы с аналитическими центрами занималась «Кэссиди энд ассошиейтс, инк.», в то время как «Гловер парк груп» договаривалась о встречах египетских чиновников с Центром Вильсона, Центром за новую американскую безопасность, Фондом Маршалла, Центром стратегических и бюджетных оценок, Университетом Джонса Хопкинса, Исследовательской службой Конгресса, Центром стратегических и бюджетных оценок, Вашингтонским институтом ближневосточной политики, Центром стратегических и международных исследований, Еврейским Институтом национальной безопасности США, Американским институтом предпринимательства, Африканским центром стратегических исследований [26].

Представляет несомненный интерес участие Объединённых Арабских Эмиратов в лоббировании в пользу Египта. Из переписки посла ОАЭ в США Ю. Аль-Отайбы с лоббистом «Гловер парк групп» Д. Джонсоном известно о том, что из 3 млн долл., начисленных Египту за лоббирование в 2017 г., 2,735 млн были оплачены ОАЭ. При всей осторожности, с которой следует относиться к утечкам переписки посла в прессу, из неё можно извлечь информацию, проливающую свет на кухню лоббистской кампании [31].

Специалисты из «Гловер парк групп» предложили два пути, как улучшить имидж Египта в США. Первый состоял в представлении плохого состояния с правами человека в Египте и демократии в целом в качестве точки в демократическом процессе: мол, самое плохое уже исправляется и надо видеть не точку, а вектор реформ. Второй путь состоял в слаженном и одновременном использовании экспертов, лидеров мнений и прессы, чтобы возникающее «эхо» присутствовало органично в информационном поле. Посол Аль-Отайба получил отказ от нескольких «мозговых центров», хотя готов был заплатить за нужное экспертное мнение 700 тыс. долл. Например, Э. Абрамс из Совета по международным отношениям за день до слушаний по Египту в Конгрессе ответил послу ОАЭ, что ас-Сиси, подавляя инакомыслие, «создал завод по производству джихада». Исполнительному вице-президенту Брукингского института, бывшему заместителю госсекретаря по ближневосточной политике М. Индику Аль-Отайба безрезультатно доказывал, что Египет не готов к демократии по-американски. Посол ОАЭ не учёл, что демократы в Конгрессе с помощью таких учреждений, как Брукингский институт, Совет по международным отношениям и т.п., использовали критику ас-Сиси для борьбы с Д. Трампом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные финансовые средства направлялись Каиром на лоббистские пиар-услуги. Через компанию «Гловер парк» на эти цели было потрачено в 2016–2017 гг. 2,6 млн долл. [25]; [26]. Второй по величине статьёй расходов были консультации по вопросам стратегических отношений с США. На составление карты ключевых фигур для выявления заинтересованных сторон, которые поддерживают цели клиента, содействие встречам с ними «Кэссиди энд ассошиейтс» израсходовала 1,9 млн долл. (2017 г.) [32]. На политический пиар (составление карты ключевых контактов, разработка ключевых сообщений, содействие контактам со СМИ, подготовка стратегии действий в социальных сетях) в интересах правительства APE было потрачено через «СМГРП, инк.» (*CMGRP, Inc.*) 1,76 млн долл. в 2017 году.

Судя по неослабевающей критике авторитаризма ас-Сиси в Палате представителей, лоббистам «Гловер парк групп» и «Кэссиди энд ассошиейтс, инк.» не удалось убедить конгрессменов в «реализации дорожной карты правительства по созданию институтов инклюзивного демократического государства по-

средством парламентских и президентских выборов». Следует признать это не очень удачной инициативой руководителей Общей разведки Египта (случай найма лоббистов разведчиками беспрецедентный). Вся «инклюзивность демократического процесса» после принятия на референдуме поправок в Конституцию Египта свелась к неограниченной власти президента ас-Сиси над военными и судебными органами. После победы на выборах 2018 г. он может возглавлять страну до 2034 г. за счёт увеличения президентского срока с четырёх до шести лет. Сейчас его старший брат и старший сын занимают ключевые посты в сфере безопасности и разведки, оппозиция подавлена и лишена слова [Sharp J.M., 2019]. Трудно убедить пиар-средствами американскую аудиторию в «демократической перспективе» Конституции ас-Сиси, обещаниями восстановления президентом сената и установлении 25%-ной квоты для женщин-парламентариев.

Проблемы египетских лоббистов при использовании американских экспертов можно объяснить непониманием специализации экспертных институтов США и механизма их влияния: «одни работают на правительство и его контрагентов, другие – на Конгресс и политические партии, третьи – на бизнес, четвёртые – на широкую публику» [Кочетков Г.Б., Суляян В.Б., 2010: 58]. Существуют «мозговые центры», которые позиционируют себя не просто как участники политического процесса, но обещают изменения «политического ландшафта» через представление выводов по своим каналам политическим игрокам, например, английский «Демос» (*Demos, UK*), Фонд «Наследие», Центр за американский прогресс [McGann J.G., 2008: 35-411]. Египетские помощники хотели купить защиту своей точки зрения, но в экспертном сообществе, как правило, принята другая форма – поддержка через спонсорские пожертвования, которые не означают «наём» или продажу влияния. Важным является и аффилированность экспертных институтов через учредителей [McGann J. G., 2018: 13]. Поэтому при лоббировании нет смысла обращаться к тем «мозговым центрам», которые связаны с группами противоположных интересов.

Давая оценку лоббированию египетских интересов, следует признать его «некреативным». Отношения Каира с Вашингтоном не пострадали серьёзно не благодаря усилиям египетских лоббистов. Ещё президент Обама, защитник «арабской весны», молчаливо согласился на роль военных в качестве «опекунов» Египта и обратился к Конгрессу с предложением восстановить военную и экономическую помощь. А Трамп, называвший все решения Обамы плохими, отвечая на вопрос о конституционных изменениях в Египте, сказал в 2019 г. о египетском президенте: «Думаю, что он делает большую работу <...> великий президент» [27]. Американская дипломатия исходила из необходимости хороших отношений с Каиром для проведения американской политики в регионе. Среди законодателей есть те, кто видит в ас-Сиси недемократического, но полезного партнёра по борьбе с терроризмом, а в Египте в целом – необходимый инстру-

мент внешней политики США. Президент, Госдепартамент, Минобороны практически всегда склоняются к первой, прагматичной, точке зрения на отношения с Египтом, особенно с учётом возможного поворота в палестино-израильском урегулировании [28].

Общим местом лоббирования любых иностранных интересов в США является представление этих интересов таким образом, чтобы они совпадали с американскими интересами, или, как минимум, не противоречили им и отвечали на вопрос, почему требуемое решение должно быть принято. Например, П. Райан, бывший одно время спикером Палаты представителей, вернувшись из поездки в Каир, заявил, что сохранение военной помощи необходимо, чтобы Египет не стал несостоявшимся государством. А председатель сенатского Комитета по ассигнованиям Л. Грэм, также побывав в АРЕ, предложил разработать для Египта и окружающего региона новый «план Маршалла», апеллируя таким образом к великим успехам американской политики.

Нельзя обойти вниманием вопрос, мог ли Египет использовать арабское лобби? Арабская диаспора, сосредоточенная в основном в пяти штатах (в Калифорнии, Флориде, Мичигане, Нью-Джерси и Нью-Йорке), составляет от 0,5 до 1,2% избирателей [Nuczko M., 2019: 74-76]. По сути, это конгломерат диаспор из различных арабских стран с довольно размытыми границами. Выходцы из них могут говорить в один голос по израильско-палестинской повестке, но в большей степени откликаются на призыв бороться за права арабоамериканцев в США. В отношении интересов конкретных арабских стран их позиции могут отличаться. Наиболее известные организации, имеющие опыт лоббирования, – Национальная ассоциация американцев арабского происхождения и Американский мусульманский совет; защитой прав арабов занимается и Американско-арабский антидискриминационный комитет [Nuczko M., 2019: 73-74]. В финансировании выборов участвовал также Комитет политических действий, созданный Арабско-Американским институтом, который сосредоточен на вовлечении арабов во внутреннюю политическую жизнь США. В настоящее время особенностями диаспорального арабского лобби остаются слабая организованность, недостаток уличных активистов и симпатий американского общественного мнения из-за ассоциации с терроризмом [Nuczko M., 2019: 74-76].

Одним из объяснений аморфности египетско-арабской диаспоры может быть отсутствие сильной консолидирующей идеи. Если такой идеи нет, то в условиях американского мультикультурализма и плюралистической демократии национальная идентичность слабеет [Smith T., 2000: 29]. С другой стороны, диаспоральные сообщества и, в частности, американские арабы действуют в условиях американской политической системы, что меняет их и вовлекает в процессы демократизации стран, правительства которых желали бы их использовать [Shain Y., 1995: 839-841].

Такие страны, как Саудовская Аравия, ОАЭ и Катар, предпочитают не искать поддержки арабской диаспоры и не полагаться на законодательные иници-

циативы, а развивать лоббирование через личные отношения с американскими элитами. Суть этого механизма сформулировал патриарх саудовского лобби, бывший 20 лет послом в США (затем генеральный секретарь Совета национальной безопасности и глава общей разведки КСА) принц Бандар ибн Султан [29]. И тогда, и сейчас ставка делается на персональное лоббирование. Бандар ибн Султан говорил: «Если репутация строится на том, что саудиты заботятся о друзьях, когда они покидают свой пост, вы будете удивлены, насколько лучше у вас становятся друзья, которые только вступают в должность» [30].

У Египта нет устойчивых персональных связей с американскими элитами, академическими и экспертными кругами, бывшими послами, чиновниками, политиками, профессорами университетов, актёрами, писателями, другими публичными и непубличными влиятельными лицами [подробнее см.: Glees A., 2010: 10].

ИСТОЧНИКИ

1. *Giraldi P.* Should AIPAC Register As A Foreign Agent? The American Conservative. 28.07.2017. Available at: <https://www.theamericanconservative.com/articles/aipac-should-register-as-a-foreign-agent/> (accessed 26.07.2020).

2. H.R.3942 – 114th Congress (2015-2016) Save Christians from Genocide Act, H.R.5974 – 114th Congress (2015-2016) Coptic Churches Accountability Act, H.Res.673 – 115th Congress (2017-2018), Expressing concern over attacks on Coptic Christians in Egypt.

3. Trump praises Egypt's al-Sisi: 'He's a fantastic guy'. *Politico*, 22.09.2016. Available at: <https://www.politico.com/story/2016/09/trump-praises-egypts-al-sisi-hes-a-fantastic-guy-228560> (accessed 24.09.2020).

4. The Center for Responsive Politics. Available at: <https://www.opensecrets.org/fara/countries/146?cycle=2017> (accessed 24.09.2020).

5. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2017. Available at: <https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1021601/download> (accessed 24.09.2020).

6. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2017. Available at: <https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1085771/download> (accessed 24.09.2020)

7. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six

months ending June 30, 2018, Available at: <https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1194051/download> (accessed 24.09.2020).

8. The Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938. Available at: https://search.justice.gov/search?affiliate=justice_fara&op=Search&page=13&query=Egypt+ (accessed 24.09.2020).

9. U.S. suspends significant military aid to Egypt. CNN, October 9, 2013. Available at: <https://edition.cnn.com/2013/10/09/world/meast/us-egypt-aid/> (accessed 14.01.2020).

10. Egypt 2016 International Religious Freedom Report. Available at: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1013931/download> (accessed 24.09.2020)

11. Egypt: 'Officially, You Do Not Exist' Disappeared and Tortured in The Name of Counter-Terrorism. Available at: <https://www.justice.gov/eoir/file/875496/download> (accessed 24.09.2020).

12. Egypt 2015 International Religious Freedom Report. Available at: <https://www.justice.gov/eoir/file/884536/download> (accessed 20.09.2020).

13. An Interview with Egyptian President al-Sisi, BBC News. 06.11.2015. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=KqVPxafKmak> (accessed 24.09.2020).

14. The Glover Park Group, LLC Supplemental Statement 2/1/2016-7/31/2016. Available at: <https://efile.fara.gov/docs/5666-Supplemental-Statement-20170301-25.pdf> (accessed 25.09.2020).

15. Cassidy & Associates, Inc. Supplemental Statement. Available at: <https://efile.fara.gov/docs/6272-Supplemental-Statement-20180827-7.pdf> (accessed 21.09.2020).

16. The Gulf's Entanglement in Egypt. Arab Gulf States Institute in Washington. 25.08.2016. Available at: <https://agsiw.org/the-gulfs-entanglement-in-egypt/> (accessed 24.09.2020).

17. Egypt's Top 10 Exports, World's Top Exports. 01.06.2019. Available at: <http://www.worldstopexports.com/egypts-top-10-exports/> (accessed 14.09.2020).

18. Egypt - Market Overview. Helping U.S. Companies Export. Available at: <https://www.export.gov/article?id=Egypt-Market-Overview> (accessed 14.09.2020).

19. U.S. Relations with Egypt. U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-egypt/#relations> (accessed 20.09.2020).

20. Lobbying 2016: U.S. grudgingly accepts new normal with Egypt, *Al-Monitor*, 08.08.2016, Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/us-seeks-stable-egypt.html#ixzz5xftYixzk> (accessed 24.09.2020).

21. S.Res.108 - A resolution reaffirming the commitment of the United States to the United States-Egypt partnership.

22. Egypt to amend controversial NGO law as Sisi visits Washington, *Al-Monitor*, 11.04. 2019. Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/04/sisi-visit-trump-results-new-draft-law-for-ngo-human-rights.html#ixzz60rasOIRr> (accessed 04.09.2020).

23. S.J.Res.68 - A joint resolution relating to the disapproval of the proposed export to the Government of Egypt of certain defense articles and services (accessed 24.08.2020).

24. Towards a new NGO law for Egypt: Amendments and reviews. *Al-Ahram Weekly*, 31.01.2019. Available at: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/322781/Egypt/Politics-/Towards-a-new-NGO-law-for-Egypt-Amendments-and-rev.aspx> (accessed 24.08.2020).

25. The Glover Park Group, LLC Supplemental Statement 2/1/2016-7/31/2016. Available at: <https://efile.fara.gov/docs/5666-Supplemental-Statement-20170301-25.pdf> (accessed 24.08.2020).

26. Glover Park Group, LLC Supplemental Statement Pursuant to the Foreign Agents Registration Act of 1938. Available at: <https://efile.fara.gov/docs/5666-Supplemental-Statement-20160830-24.pdf> (accessed 27.09.2020).

27. Trump praises Egypt's Sisi despite concerns about human rights, Russian arms. Reuters, 09.04.2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-egypt-idUSKCN1RL27S> (accessed 24.07.2020).

28. Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. 28.01.2020. Available at: <https://www.whitehouse.gov/peacetoprospersity/> (accessed 28.08.2020).

29. Prince Bandar bin Sultan: Larger-than-life diplomacy, *The Economist*, 6 November 2008.

30. Interview of ambassador to the United States, Prince Bandar ibn Sultan. *The Washington Post*, Feb. 11, 2002.

31. The UAE Secretly Picked Up the Tab for the Egyptian Dictatorship's D.C. Lobbying, *The Intercept*, 04.10.2017. Available at: <https://theintercept.com/2017/10/04/egypt-lobbying-uae-otaiba-trump-sisi/> (accessed 26.09.2020).

32. CASSIDY & ASSOCIATES, INC. Service Contract, Available at: <https://efile.fara.gov/docs/6272-Exhibit-AB-20170128-3.pdf> (accessed 26.09.2020).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Зяблюк Н. Г. 1976. США: лоббизм и политика. М.: Мысль. 207 с.

Истомин И.А. 2015. Внешнеполитическая экспертиза в США. *Сравнительная политика*. Т. 6. № 1 (18). С. 111-127.

Кочетков Г.Б., Сулян В.Б. 2010. «Мозговые центры» в США: наука как инструмент реальной политики. *Проблемы прогнозирования*. № 5 (122). С. 52-67.

Минакова Н.В. 2016. Соглашения о свободной торговле и их значение для экономики США. *Россия и Америка в XXI веке*, №3. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=534> (accessed 24.09.2020)

Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев, С.С. 2009. Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы, М.: ИСКРАН, 65 с.

REFERENCES

Aftandilian G. L. 2013. Egypt's new regime and the future of the U.S.-Egyptian strategic relationship. *Open Library*, 49 p.

Bard M. 2010. The Arab Lobby: The American Component. *Middle East Quarterly*, Fall, Vol. 17: No. 4, p. 3-15.

Sharp J.M. 2019. Egypt: Background and U.S. Relations, The U.S. Congressional Research Service, 12. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf> (accessed 24.09.2020).

Glees A. 2009. Arab and Islamic funding of Islamic Studies: a question of Western security. *The National Observer*, No 81, December 2009– February 2010.

Huczko M. 2019. The Pro-Israeli and Pro-Arab Lobby in The United States *International Scientific Journal "Science. Business. Society"*, Year IV, Issue 2. P. 73-76.

Istomin I.A. 2015. Vneshnepoliticheskaja ekspertiza v SShA [Foreign Policy Expertise in The U.S.] (In Russ.). *Comparative Politics Russia.*; 6 (1(18)):111-127.

Kochetkov G.B., Supyan V.B. 2010. «Mozgovyye tsentry» v SShA: nauka kak instrument real'noi politiki [American think tanks: science as a tool of real policy] (In Russ.). *Problems of forecasting*. № 5 (122).

McGann J. G. 2018 Global Go to Think Tank Index Report. University of Pennsylvania. 01.2019. Available at: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks (accessed 30.08.2020).

McGann J. G. 2008 Global Go to Think Tanks Index Report. University of Pennsylvania, 12. p.35-41. Available at: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=think_tanks (accessed 30.07.2020).

Minakova N. 2016. Soglasheniia o svobodnoi trgovle i ikh znachenie dlia ekonomiki SShA [Free Trade Agreements and theirs Impact on The US Economy] (In Russ.). *Russia and America in the 21st Century*. No.3. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=534> (accessed 24.09.2020).

Peregudov S.P., Utkin A.I., Kostyaev S.S. 2009. Lobbizm rossiiskogo biznesa v SShA i ES: evoliutsiia i perspektivy [Russian Business Lobbying in the USA and the EU: Evolution and Prospects]. Moscow: ISKRAN, 65 p.

Shain Y. 1995 Ethnic Diasporas and U.S. Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, no. 109, p. 811-841.

Smith T. 2000. Foreign attachments: the power of ethnic groups in the making of American foreign policy, Harvard University Press.

Wagreich S. 2013. Lobbying by proxy: A Study of China's lobbying practices in in the United States 1979-2010 and the implication for FARA, *Journal of Politics & Society*, Vol. 24 Issue 1.

Zyablyuk N.G. 1976. SShA: lobbizm i politika [USA: lobbying and politics] (In Russ.). Moscow: "Mysl", p.101-106.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ГРАФОВ Дмитрий Борисович , кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института востоковедения РАН. Российская Федерация, 107031 Москва, ул. Рождественка, д. 12.	Dimitry B. GRAFOV , Cand. Sci (Politics) Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences. 12 Rozdestvenka St., Moscow, 107091 Russian Federation.
--	--