

Terra America



**ЛОББИЗМ В США
КАК ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ЛОББИЗМ В США И
ЧТО МОЖНО ПОЗАИМСТВОВАТЬ ДЛЯ РОССИИ**

**ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА TERRA AMERICA
ПО ЗАКАЗУ ФОНДА ИСЭПИ**

Москва, 2013

Оглавление

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	3
ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ ЛОББИЗМА В США	6
1. Лоббизм в Америке: эскиз явления	6
2. Специфика лоббизма в США: пространство для посредников.....	6
3. Оправдание лоббизма в Америке.....	7
4. Лоббизм и коррупция в США	8
5. Интеллектуальное обеспечение лоббизма	10
ГЛАВА 2. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В США.....	12
1. Законодательство о лоббизме.....	12
2. Правовой статус лоббистов: регистрация и отчетность	13
3. Внеправовые формы регулирования лоббистской деятельности	15
4. Легальные формы активности лоббистов	16
5. Лоббизм и НКО.....	17
6. Лоббизм и иностранные агенты	18
7. Эволюция закона о регистрации иностранных агентов. Его смысл и применение в настоящее время.....	22
8. Ограничения лоббизма для законодателей США.....	24
ГЛАВА 3. РЕАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В США	27
1. Механизм действия лоббизма: «дарономика»	27
2. Теневая сторона лоббизма: история Джека Абрамоффа	29
3. Лоббирование непопулярных вопросов: Институт атомной энергии	32
4. Интеллектуальный лоббизм	34
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	38
Приложение 1. КРУПНЕЙШИЕ ЛОББИСТЫ США	42
<i>Методология составления приложения</i>	<i>42</i>
<i>Топ-10 самых влиятельных комитетов политического действия.....</i>	<i>44</i>
<i>Топ-10 самых влиятельных высших комитетов политического действия.....</i>	<i>46</i>
<i>Топ-10 организаций-лидеров лоббизма в сфере идеологии</i>	<i>48</i>
<i>Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе энергетики и природных ресурсов.....</i>	<i>50</i>
<i>Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе коммуникаций и электроники</i>	<i>52</i>
<i>Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в финансовом секторе.....</i>	<i>55</i>
<i>Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе ВПК.....</i>	<i>57</i>
<i>Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе здравоохранения</i>	<i>59</i>

<i>Топ-10 ведущих американских юридических фирм, занимающихся лоббизмом</i>	62
<i>Ведущие группы одного интереса</i>	69
Приложение 2. ВИДЫ И СТАТУС НКО В США	70
<i>Основные выводы и рекомендации в сфере НКО Основными чертами деятельности НКО в США являются следующие:</i>	70
<i>Виды НКО в США</i>	72
<i>«Политическая деятельность», «пропаганда» и НКО</i>	74
<i>Конфликты по поводу политической деятельности НКО в период президентства Обамы</i>	76
Приложение 3. ЛОББИЗМ ВПК В США: КАК ЭТО РАБОТАЕТ	79
Приложение 4. СЛОВАРЬ ПОНЯТИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В ДОКЛАДЕ.....	80

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. **Лоббизм является одной из наиболее важных составляющих американской политической системы**, во многом благодаря этому явлению в США осуществляется **практическое взаимодействие власти с обществом и бизнесом**. В значительной степени за счет финансовых возможностей лоббистских структур функционирует мощный «рынок мысли» Америки, который является одним из ее глобальных преимуществ. Именно при помощи инструментов лоббизма США получают такой масштабный **набор качественных решений для государственной политики**, которые делают эту страну хозяином всех ключевых сценариев национального и международного развития и ставят ее в выигрышное положение ко всем остальным странам мира. Поэтому роль лоббистской деятельности, решающей задачи различных групп интересов, в последние десятилетия в США неуклонно и сильно возрастает.

Параллельно усиливается **государственное и общественное регулирование лоббизма**, ключевым инструментом которого является крайне подробная и детальная обязательная отчетность лоббистов о своей работе. Расследование в 2005-2008 годах махинаций знаменитого лоббиста **Джека Абрамоффа** показало, что американское государство осуществляет эффективный контроль в этой сфере и жестко наказывает политиков, нарушивших законы о лоббизме.

2. Слово «лоббизм» в США используется строго для обозначения деятельности **профессиональных посредников-лоббистов** в отношениях между властью и организованными группами интересов. Термин «лоббист» в Америке применяется именно к организациям и лицам, которые своей посреднической активностью способствуют продвижению специальных интересов.

Множество запретов препятствуют бизнесу и другим организованным группам интересов напрямую обращаться к законодателям и должностным лицам – это легко может повлечь за собой обвинения в коррупции и связанные с ним санкции.

Поэтому **американская модель регулирования лоббизма основана на идее посредничества, осуществляемой профессиональными лоббистами**, шаги которых пристально контролируются государством. **Деятельность профессионального лоббиста в США — это деятельность посредника между группами интересов и представителями власти**. Лоббист оказывается при таком положении вещей узаконенным, но тщательно проверяемым посредником между группами интересов и властью.

3. **Лоббизм обоснован господствующим в американской политической культуре представлением, что в самом по себе стремлении групп интересов влиять на политический процесс нет ничего аморального**, так как в демократическом государстве неизбежна конкуренция различных интересов. Обычной аргументацией в защиту лоббистской деятельности в США является **ссылка на Первую поправку к Конституции**, в которой говорится о праве подачи **петиций** в органы государственной власти. В этическом отношении лоббизм оправдывается также за счет идеи, что разные группы борются не только за свои корыстные интересы, но и за **свое особое понимание общего блага**. Таким образом, в США лоббизм – это еще и **форма финансирования конкуренции идей**. Поэтому попытки лоббирования частных интересов вне связи с идеей общего блага постоянно приводят к неудачам с **огромными репутационными и финансовыми издержками** для лоббиста и его клиента.

4. В США в настоящее время лоббизм весьма детально контролируется законодательством, чтобы предотвратить его превращение в коррупцию. Например, любое получение законодателями и должностными лицами денег, дорогостоящих подарков и других материальных благ от лоббистов и их клиентов расценивается как взятка и сурово карается. Единственными легальными исключениями являются взносы лоббистов в избирательные фонды политиков и использование денег для проведения PR-кампаний в СМИ.

В современной Америке лоббистская деятельность является не столько легальной формой коррупции, сколько ее действенной альтернативой в качестве метода воздействия различных групп интересов на государство. Существующие в США ограничения работают достаточно эффективно и в целом ограждают Конгресс и администрацию Белого Дома от прямого подкупа. В этих условиях взаимодействие лоббистов с законодателями и должностными лицами осуществляется во многом на основе взаимного обмена важными связями и полезной информацией (так называемая система «дарономики» - *Gift economy*).

5. Важнейшую роль в американском лоббизме сегодня играют интеллектуалы. Причина этого явления – развитие со временем ограничения на передачу денег и материальных благ лоббистами представителям власти, которые дополняются сокращением лазеек для того, чтобы получать высокооплачиваемую работу от лоббистов после ухода с занимаемого поста. Существующие в США жесткие ограничения **вынуждают лоббистов, с одной стороны, разрабатывать изощренную аргументацию с помощью услуг «мозговых центров» (think tank), а с другой – широко использовать СМИ и методы PR для воздействия на общественное мнение («внешний лоббизм»).**

Законодательство и политическая культура Америки делают почти нереальным продвижение специального интереса **без разработки представления о том, как этот интерес связан с общественным благом.** В США лоббист не может добиться от законодателя поддержки как таковой, **в «голом виде»**, например, компании из сферы ВПК или какого-то некоего медицинского препарата. Ему приходится убедительно связывать с компанией или товаром национальную безопасность, развитие высоких технологий, создание рабочих мест и иные концепции, понятные для общественного мнения.

В данной ситуации **профессиональные посредники-лоббисты вынуждены обращаться к американским интеллектуалам, развивать рынок интеллекта, чтобы получать идеи и экспертизу, обеспечивающие и легитимирующие специальные интересы клиентов лоббистов.** Обычно лоббист не столько сам генерирует «Большую Идею», которую будет потом продвигать, сколько **присоединяет отстаиваемые частные интересы к уже имеющейся идее, над которой работают интеллектуалы, и затем активно ее использует.**

Большое количество средств расходуется лоббистами не на собственно лоббистскую деятельность в виде прямого взаимодействия с представителями власти, а на подготовку петиций и изучение определенных вопросов. Лоббисту приходится заботиться, чтобы качество его документов было на достаточно высоком уровне: неубедительные, плохо подготовленные документы, став достоянием гласности, негативно отразятся на бизнесе лоббиста. Поэтому **многие лоббисты прибегают к дорогостоящим услугам серьезных «мозговых центров»,** которые готовят аналитические доклады и проводят законодательную экспертизу тех или иных инициатив.

6. Россия во многом может использовать огромный опыт, накопленный в США в плане организации и регулирования лоббистской деятельности.

Организованный легальный лоббизм также позволит создать в нашей стране условия для финансирования конкуренции идей и проектов за счет частных лиц и структур в условиях, когда государство не обладает необходимыми для этого ресурсами, и обеспечит Россию качественными решениями. Втягивание «интеллектуального» класса в обеспечение лоббистской деятельности поможет решить его проблему отчужденности от

политики и негативного отношения к власти, возникшую в связи со сворачиванием в 2000-х годах ранее широко развитого политехнологического бизнеса на выборах разных уровней.

Ключевым элементом в этом случае может быть принятие специального закона о лоббизме, вводящего четкое разделение собственно лоббистской деятельности профессиональных посредников с государственной регистрацией и активности групп интересов, которых целесообразно лишить возможности прямых деловых контактов с парламентариями и должностными лицами. В результате принятия такого закона **взаимодействие между властью и группами интересов станет делом профессиональных посредников-лоббистов, пристально контролируемых государством.** Дополнительными инструментами регулирования могут быть Этический кодекс лоббиста и общедоступный Интернет-ресурс с информацией о деятельности отечественного лоббизма (по аналогии с американским проектом Opensecrets.org).

Одним из обязательных требований к деятельности лоббистов можно сделать **требование представлять в числе отчетности проекты, обосновывающие предлагаемые идеи и законопроекты с точки зрения общественного блага.** Это будет побуждать лоббистов к разработке детальных стратегий, обосновывающих как пользу предлагаемых решений, так и их превосходство над проектами конкурентов, а также представлять эти стратегии публично. **Принятие данной нормы будет поощрять лоббистов и их заказчиков взаимодействовать с российскими «мозговыми центрами» (think tanks), вкладывать средства в их развитие, а также в развитие всего отечественного рынка интеллекта.**

В законе о лоббизме уместно предусмотреть **ряд жестких требований к лоббистам в отношении регулярного раскрытия информации** о полученных и израсходованных средствах, заказчиках, контактах из числа парламентариев и чиновников, лоббируемых законах. Также следует обязать законодателей и должностных лиц **раскрывать информацию о контактах с зарегистрированными лоббистами** и полученных от них средствах. Чтобы ограничить коррупционное значение гонораров за научную и преподавательскую деятельность (казус И.Пономарева и фонда «Сколково»), целесообразно **ужесточить законодательство** по данному поводу, в частности, обязать перечислять гонорары такого рода в специальный фонд парламентария, средства из которого могут расходоваться только на политическую деятельность.

ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ ЛОББИЗМА В США

1. Лоббизм в Америке: эскиз явления

Лоббизм в настоящее время является одной из наиболее важных составляющих американской политики, причем за последние несколько десятков лет его значение резко возросло, что отразилось в доходах профессиональных лоббистов. В 1976 году средний оборот лоббистской фирмы в США составлял в год 86 тыс. долларов, а уже спустя 30 лет эта цифра выросла до 1,3 млн. долларов. За этот же период средняя стоимость успешной избирательной кампании в Сенат США возросла с 609 тыс. долларов до 8,8 млн. долларов. Роль лоббизма и связанного с ним влияния групп интересов на государственную власть в США постоянно увеличивается, что многие исследователи рассматривают этот процесс как наибольшую угрозу легитимности американской демократии.

Ответом на эту угрозу является нарастающая тенденция к более жесткому и подробному законодательному регулированию всей лоббистской деятельности. Так, закон об этической реформе (Ethical Reform Act) 1989 года запрещал определенным руководящим лицам (включая экс-президента США) пытаться повлиять на правительство в течение года после окончания срока их пребывания в должности. Этот же закон ограничил возможности для бывших государственных служащих или сотрудников аппарата Конгресса США и отдельных конгрессменов заниматься лоббистской деятельностью, используя свои связи на бывшей работе (так называемая практика revolving doors). В 1995 году в США был принят закон об открытости лоббирования (Lobbying Disclosure Act), который обязал лоббистов указывать своих заказчиков, а также сообщать обо всех полученных и потраченных ими средствах. Еще одна волна ужесточения законодательства о лоббизме имела место во второй половине 2000-х, после громкого скандала с известным лоббистом Джеком Абрамоффом, которого уличили в многочисленных нарушениях закона (см. главу 3).

В целом, однако, зависимость работы законодателей и должностных лиц от влияния групп интересов (прежде всего, крупного бизнеса), которую создает деятельность лоббистов, остается в США весьма болезненной проблемой. Дополнительную остроту ей придает ослабление влияния традиционных левых сил в лице профсоюзов и университетов. Американские левые скорее разоблачают воздействие лоббизма на политику, чем действительно сопротивляются этому явлению. Напротив, на правом фланге американской политики, отчасти под влиянием неоконсерваторов, явление лоббизма оценивается и воспринимается во многом по-другому, более позитивно.

2. Специфика лоббизма в США: пространство для посредников

Использование слов «лобби» и «лоббизм» в языке американской политики в корне отличается от распространенных в России представлений. В нашей стране слово «лобби» часто применяется для обозначения того явления, которое известно в США под названием «организованные группы интересов». Когда речь идет, например, об израильском лобби в США или нефтяном лобби в России, то обычно отсутствует различие между заказчиками, чьи специальные интересы как раз и лоббируются, и исполнителями, обеспечивающими достижение общественных и частных целей, которые поставили перед ними их заказчики.

В России уже много лет принято смешивать заказчиков лоббизма и тех, кто выполняет подобные заказы. В современном русском языке под лоббизмом в итоге понимается активность как одних, так и других, причем подобная деятельность нередко прямо или косвенно отождествляется с банальной коррупцией, то есть подкупом представителей государственной власти в частных интересах. Напротив, в Соединенных Штатах термин

«лоббист» применяется именно к организациям и лицам, которые либо за деньги, либо по убеждению способствуют продвижению тех или иных специальных интересов.

Американская модель регулирования лоббизма базируется на **идее посредничества**: группы интересов в связи с законодательными ограничениями не могут сами по себе напрямую участвовать в политической жизни. Для этой цели им необходимо прибегать к **услугам специальных посредников - профессиональных лоббистов**, деятельность которых подвергается жесткому и многостороннему **контролю со стороны государства**. Непосредственно лоббист оказывается при таком положении вещей узаконенным, но тщательно проверяемым посредником между интересами и властью.

Обеспечение специальных интересов в правовом пространстве США обязательно требует привлечения посредников в лице определенных физических лиц или организаций. **Множество запретов препятствуют бизнесу и другим организованным группам интересов напрямую обращаться к законодателям и должностным лицам** – это рассматривается как серьезное нарушение этики взаимодействия власти и гражданского общества и может повлечь за собой обвинения в коррупции и связанные с ним санкции.

Американский лоббист, будь он отдельной личностью, фирмой или специальным отделом в корпорации, всегда вынужден действовать в качестве посредника. Лоббистская деятельность в США разворачивается в пространстве посредничества, когда организованные группы интересов, стесненные в возможностях напрямую добиваться от власти нужных им решений, обращаются для достижения своих целей к профессиональным посредникам. С одной стороны, это решение минимизирует прямую коррупцию в отношениях власти и общества, с другой – позволяет участникам процесса получать квалифицированную защиту своих общественно-политических и экономических интересов.

3. **Оправдание лоббизма в Америке**

Нынешнее положение лоббизма в США имеет глубокие корни в американской политической культуре. Еще отцы-основатели Соединенных Штатов отличались принципиально снисходительным отношением к участию в политической жизни тех или иных групп организованных интересов. Например, один из главных идеологов ранних США, будущий президент Джеймс Мэдисон в своих статьях в защиту только что принятой Конституции¹ подчеркивал, что вред от существования разных фракций, стремящихся извлекать частные выгоды, со значительной вероятностью будет компенсирован действием фракций с противоположными интересами.

Мэдисон заложил основы плюралистического подхода, который и поныне господствует в американской политической науке. Согласно ему, **общественное благо обеспечивается равноправным участием в политической конкуренции разных социальных групп с альтернативным пониманием интересов общества и собственными частными целями.** Фактически с момента появления Соединенных Штатов в них возобладало мнение, что в стремлении групп интересов влиять на политический процесс **нет ничего порочного и аморального**, поскольку общественного блага просто не существует в чистом виде – свободном от влияния частных интересов.

Фундаментом американской политической культуры является представление о том, что в демократическом государстве неизбежна борьба и конкуренция различных общественных интересов, носители которых имеют право законными способами отстаивать их за счет влияния на органы власти. Поэтому **обычной аргументацией в защиту лоббистской деятельности в США является ссылка на Первую поправку к Конституции**, в которой говорится о праве на подачу петиций в органы государственной власти.

¹ Известны как сборник под названием «Федералист»

В этическом отношении лоббизм обосновывается за счет идеи о том, что фракции борются не только за свои групповые корыстные интересы, но и за особое понимание общего блага. В республиканской политической традиции США право на лоббизм рассматривается и оправдывается как право граждан на защиту своей трактовки общего интереса. Например, широко применяемые в США **принципы этического регулирования лоббизма**, разработанные при участии Вудстокского теологического центра университета Джорджтауна в 1990 году, делают акцент на том, что **любой частный интерес должен быть представлен лоббистом в качестве инструмента для улучшения общества в целом.**

Первый из семи Вудстокских принципов гласит: «Задача лоббирования должна принимать во внимание соображения общественного блага, а не просто узко понимаемые частные интересы клиента». Хотя для российского читателя подобные утверждения могут выглядеть лицемерными или наивными, американская реальность демонстрирует² нам, что **попытки лоббирования в США частных интересов вне связи с идеей общего блага чреваты крахом всей затеи** и огромными репутационными издержками как для заказчика, так и для самого лоббиста.

4. Лоббизм и коррупция в США

Среди всего разнообразия точек зрения на лоббизм и механизмы контроля над ним выделяются 3 основных:

1. **Всемерная поддержка лоббизма, повышение статуса профессии лоббиста и уровня его профессионализма.** Выразителем этой точки зрения является, в первую очередь, Американская лига лоббистов (American League of Lobbyists), разработавшая Этический кодекс лоббиста. Эта организация занимается пропагандой особой роли лоббистской деятельности, подчеркивая ее важность для принятия качественных государственных решений по важным вопросам.

2. **Нейтральное отношение к лоббизму и его изучение как политического явления.** Ведущим представителем данного подхода выступает Центр за ответственную политику (сайт Opensecrets.org) - непартийная, некоммерческая организация, которая ставит своей задачей предоставление объективной информации о лоббистской деятельности в отношении федерального правительства и Конгресса и властей штатов.

3. **Последовательная критика лоббизма.** Странники этой позиции стремятся к радикальному сокращению сферы влияния лоббизма либо к постановке его под жесткий общественный контроль. По их мнению, апелляция защитников лоббизма к Первой поправке к Конституции США о праве подавать петиции и жалобы правительству является демагогией, скрывающей искажение демократии в частных интересах и коррупцию законодателей и государственных служащих. Подчеркивается, что граждане могут подавать личные и групповые петиции в органы власти без посредничества профессиональных лоббистов.

На фоне этих разногласий **простые граждане США, как правило, отождествляют лоббизм с коррупцией.** Несмотря на ясное обоснование права на лоббизм в политологии и политической философии, общественное мнение в США относится к лоббизму устойчиво отрицательно. Большинство американцев считает, что деятельность лоббистов компрометирует демократические институты, подрывает веру избирателей в представительные органы власти, выборы и демократию в целом.

Хотя деятельность основной массы лоббистов осуществляется в рамках закона, их активность постоянно привлекает пристальное недоброжелательное внимание журналистов, не упускающих случая поставить вопрос об этической чистоплотности тех или иных действий лоббистов. Например, в 2007 году в США большой резонанс вызвало исследование деятельности известного лоббиста Джеральда Кессиди, который добивался

² См. ниже главу 3

нужного его клиентам распределения государственных субсидий за счет соответствующей обработки общественного мнения. Хотя действия Кессиди не нарушали закона, во многом они выглядели предосудительными.

Безусловно, лоббизм и коррупцию объединяет то, что они направлены на подчинение лиц, принимающих решение от имени государства, частным интересам. Поэтому нередко лоббизм принято рассматривать как узаконенный вид коррупции органов государственной власти. Однако **реальную грань между лоббизмом и коррупцией проводит прагматический подход, преобладающий в американской политической культуре.** Он основан на представлении о том, что в рамках демократического политического устройства в принципе невозможно предотвратить влияние различных групп бизнеса и гражданского общества на власть. При любых обстоятельствах будет происходить передача заинтересованными группами денег и других благ законодателям и государственным должностным лицам. Хотя этот процесс невозможно запретить, его можно взять под контроль и свести к минимуму роль такой его составляющей, как прямой подкуп.

Поэтому законодательство США о лоббизме направлено на то, чтобы:

- сделать влияние разных групп интересов на власть максимально прозрачным для общества
- ликвидировать возможности для легального коррумпиования представителей власти
- не допускать прямых деловых контактов между властью и группами интересов – поэтому возникает рынок услуг профессиональных посредников-лоббистов, которые жестко контролируются государством
- вынудить лоббистов и их заказчиков отказаться от банального подкупа и взяток в пользу изощренных методов воздействия, связывающих частные интересы с общественным благом.

Лоббизм в США весьма детально регулируется законами и этическими нормами, дабы предотвратить его перерождение в банальную коррупцию, базирующуюся на безыдейном подкупе и взятках. **В современной Америке лоббистская деятельность является не столько легальной формой коррупции, сколько ее альтернативой в качестве метода воздействия различных групп интересов на государство.** Так, нормы американских законов запрещают почти все возможности для передачи денег и материальных благ законодателям и должностным лицам от лоббистов и их клиентов.

Любое получение напрямую денег или дорогостоящих подарков³ от лоббистов и тем более их клиентов рассматривается законодательством США как взятка и сурово карается. Например, во время расследования скандальной деятельности известного лоббиста Джека Абрамоффа глава республиканского большинства в Конгрессе США Томас Делэй был признан виновным в коррупции за то, что Абрамофф финансировал несколько поездок Делэя на отдых в Шотландию, предоставлял ему билеты на спортивные мероприятия и оплатил несколько его обедов в ресторанах.

Единственными легальными исключениями из этого принципа являются взносы лоббистов в фонды для оплаты избирательных кампаний политиков и использование средств лоббистов для проведения PR-кампаний в СМИ. Безусловно, наличие этих лазеек в законе подвергается критике. Тот же Абрамофф заявил, что считает их лицемерными:

«Вы не можете взять конгрессмена на обед стоимостью 25 долларов и купить ему гамбургер, но вы можете взять его на обед, где собираются деньги на его кампанию, и не только купить ему гамбургер, но и дать ему сверху 25 тысяч долларов и назвать это все фандрайзингом, и вы будете иметь тот же самый доступ к тому же самому конгрессмену».

³ В США законодатель не имеет права принимать подарки на стоимость больше 20 долларов. Единственным исключением являются книги, но и на них обязательно должна быть дарственная надпись автора, издателя или редактора конкретной книги.

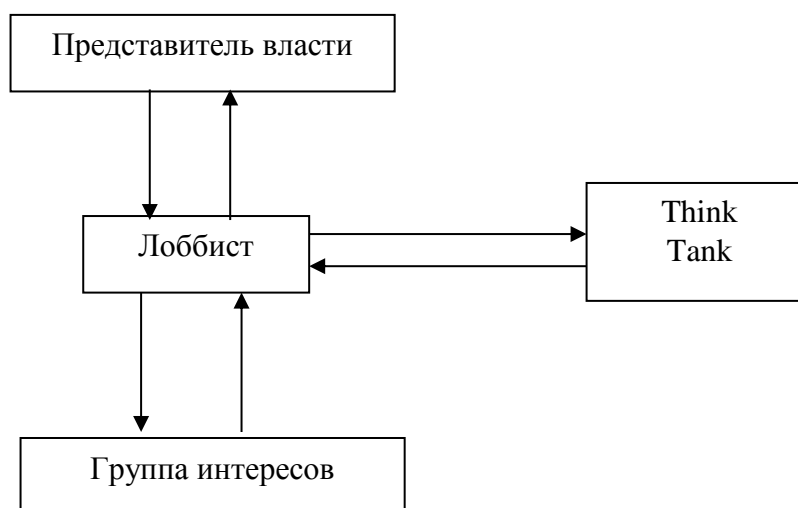
Однако критика не отменяет того факта, что существующие ограничения работают весьма эффективно и в целом ограждают американский Конгресс и администрацию Белого Дома от прямого подкупа.

5. Интеллектуальное обеспечение лоббизма

Принципиальную роль в американском профессиональном лоббизме сегодня играют интеллектуалы. Деятельность «мозговых центров» (think tanks), особенно консервативных, показывает, что американский интеллектуальный лоббизм во многом стал тем самым «хвостом», который всюю «вертит собакой». Общеизвестным является, например, тот факт, что политику Джорджа Буша-младшего на Ближнем Востоке во многом определяли именно неоконсервативные «мозговые центры», опиравшиеся на финансовую поддержку могущественных корпораций вроде ExxonMobil.

Расцвет профессионального лоббизма в последние десятилетия привел к невиданной ранее востребованности интеллекта в американской политике – к форменной «борьбе за интеллект». На основании опыта США можно сделать вывод, что чем более чувствительна политика к лоббизму, тем большее значение в ней имеет интеллект, тем более она качественно продумана, тем более разнообразных стратегий она готова предлагать государству. Таким образом, теоретическое стремление развенчать лоббизм оказывается равнозначно устранению из политики всякого социально значимого интеллектуального влияния. Если бы группы интересов не играли никакой роли в США, то принятие решений стало монополией официальных институтов государственной власти, а интеллектуалы замкнулись в академической среде – современном аналоге средневековых монастырей и стали враждебны государству, как это с грустным постоянством происходит в России, и именно по этой причине. Устранение лоббизма из американской общественной жизни означало бы ее существенное упрощение и обеднение, чего США, желая оставаться ведущей мировой державой, позволить себе не могут.

В настоящее время интеллектуалы превратились в одну из ключевых составляющих лоббизма в Америке - так функционирует специфический американский «рынок мысли». Схема современного американского лоббизма благодаря участию интеллектуалов выглядит следующим образом.



Нет никакого смысла сводить участие интеллектуалов в лоббистской деятельности к банальному «подкупу» или «найму» со стороны групп интересов. В США нередко сам интеллектуал в стремлении заручиться необходимой материальной поддержкой для распространения своей точки зрения ищет и находит подходящего ему заказчика, нуждающегося в отстаивании своих интересов в публичном пространстве.

В этой ситуации **интеллектуал, занимающийся лоббизмом, перед подозрениями в полной ангажированности частными интересами сохраняет лицо как человек, отстаивающий свое понимание общего блага.** Более того, лоббист-интеллектуал в США благодаря наличию близких ему специальных интересов получает финансовые и организационные ресурсы, необходимые для реализации его идей о необходимых изменениях в обществе. Скажем, интеллектуал может заявлять о себе как о стороннике права каждого человека на ношение оружия, что объективно создает основания для его публичной лоббистской деятельности в интересах производителей оружия.

ГЛАВА 2. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В США

1. Законодательство о лоббизме

Лоббизм в США регулируется многочисленными правовыми актами как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов. Основную роль среди этих законов играют следующие нормативные документы:

- Первая поправка к Конституции США (в части свободы слова, информации и в части права на петиции)
- Федеральный закон 1995 года о прозрачности лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act)
- Поправки к федеральному закону о прозрачности лоббистской деятельности 1998 года (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act)
- Федеральный закон 2006 года о прозрачности и отчетности при осуществлении лоббистской деятельности (Lobbying Transparency and Accountability Act)
- Федеральный закон 2007 года о честном лидерстве и открытости власти (Honest Leadership and Open Government Act)
- Налоговый кодекс США (IRC)
- Исполнительный акт (указ президент США) 2009 года «Меры по обеспечению ответственного расходования фонда федеральных инвестиций» (Ensuring Responsible Spending of Recovery Act Funds). Этот документ регулирует лоббистскую деятельность, так или иначе затрагивающую закон о федеральном плане инвестиций для создания рабочих мест (American Recovery and Reinvestment Act)
- Законы штатов, которые, как правило, вносят множество дополнительных уточнений и ограничений в лоббистскую деятельность, хотя в основном эти нормативные акты близки к федеральному законодательству или даже дублируют его
- Правила деятельности лоббистов и power brokers, введенные исполнительными органами власти США и обеими палатами Конгресса⁴

Федеральные законы и законы штатов распространяются и на профессиональных лоббистов, и на законодателей разных уровней, и на государственных чиновников. Исполнительные акты имеют отношение только к людям, работающим по найму на государство.

Законы и административные регламенты для лоббистской деятельности в целом довольно сложны⁵ и запутаны, тогда как их нарушение грозит реальными тюремными сроками и крупными штрафами. Эти обстоятельства порождают спрос на профессиональных лоббистов и лоббистские фирмы как на федеральном, так и на региональном уровне, что обеспечивает существование многомиллиардного рынка соответствующих услуг в современной Америке.

Американское законодательство предъявляет лоббистам 3 главных требования:

1. Регистрация в установленном законом порядке (см. раздел «Легальный статус лоббистов»)
2. Полная открытость деятельности лоббиста

⁴ В основном эти правила носят исключительно технический характер. Значительную часть этих исторически сложившихся правил вобрала в себя принятые в 1998 году поправки к закону о прозрачности лоббистской деятельности.

⁵ Например, регулярно обновляемое «Руководство по лоббизму», выпускаемое Американской ассоциацией юристов (American Bar Association), представляет собой том более чем в 800 страниц.

3. Подробная регулярная отчетность о деятельности лоббиста

Требование открытости предполагает информирование широкой общественности и властей в лице отдела Министерства юстиции США и специальных комиссий, контролирующих лоббистскую деятельность на уровне штатов. В то же время данные о деятельности лоббистских организаций содержатся в специальных базах данных, доступных всем гражданам США.

В США очень жестко регламентированы фактически все аспекты деятельности лоббистов. Например, на федеральном уровне запрещены любые подарки представителям власти на сумму свыше 20 долларов. Исключение составляют подарки конкретному офису, залу или кабинету, которые автоматически переходят в государственную собственность. Ограничения на подарки очень регламентированы: в том числе запрещено оплачивать поездки, напитки и еду для представителей власти, а книги разрешается принимать подарок только в случае, если на них имеется дарственная надпись автора, издателя или редактора. Во время предвыборных кампаний оплата поездок, званых обедов, ужинов и других мероприятий производится непосредственно из средств избирательных фондов.

На региональном уровне подход несколько либеральнее, однако он также остается достаточно жестким. Почти всюду законодатели и чиновники имеют право принимать подарки, но в большинстве штатов все подарки дороже 100 долларов в обязательном порядке должны отражаться в отчетах лоббистов. Кроме того, если одному и тому же политику в течение финансового года были сделаны подарки на общую сумму, превышающую 100 долларов, то все такие подарки также должны попасть в отчет лоббиста.

2. Правовой статус лоббистов: регистрация и отчетность

Чтобы осуществлять в США лоббистскую деятельность, физическому лицу или организации необходимо предварительно зарегистрироваться в качестве лоббиста. На федеральном уровне регистрацией лоббистов занимается Министерство юстиции, при этом лоббист обязан также встать на учет у секретаря Сената США и клерка Палаты представителей Конгресса США. На уровне отдельного региона регистрация лоббистов осуществляется комиссией данного штата по регулированию лоббистской деятельности, при этом сам лоббист регионального уровня должен встать на учет в законодательном собрании⁶ штата.

В американской действительности выделяются несколько типов участников рынка лоббистских услуг:

- Индивидуальные лоббисты
- Специализированные лоббистские фирмы
- Юридические фирмы, профессионально занимающиеся лоббизмом или имеющие в своем составе отделы лоббизма
- Отделы крупных корпораций, специализирующиеся на лоббизме

Законы и нормативные акты наделяют лоббистов в целом равными правами и обязанностями, независимо от их организационной формы.

Регистрация лоббистов в Америке носит **уведомительный характер**, отказать в регистрации лоббисту невозможно, так как это автоматически рассматривается как нарушение Конституции США. Первичная регистрация лоббиста должна состояться **не позднее чем через 45 дней** со дня первого контакта с должностным лицом в качестве лоббиста или со дня поступления человека на работу в качестве лоббиста в специализированную фирму или корпорацию, имеющую лоббистский отдел.

⁶ В некоторых штатах, например, на Аляске и в Юте комиссия по регулированию лоббистской деятельности самостоятельно передает регистрационные данные лоббистов в аппарат законодательного собрания штата

Объем данных, подаваемых при регистрации, не очень большой, но при этом порядок, форма и сроки подачи заявки на регистрацию, а также порядок, сроки и точность отчетов очень строгие. Американским лоббистам приходится регулярно подтверждать свою регистрацию в этом качестве. В большинстве штатов лоббисты всех видов, от индивидуальных лиц и до специализированных фирм, проходят перерегистрацию один раз в год.

Итак, при регистрации лоббиста подаются следующие данные:

- Сведения о лоббистской фирме: название, место регистрации, адрес, телефоны
- Сведения об индивидуальном лоббисте: имя и фамилия, адрес, телефоны
- Описание направлений бизнеса: в каких именно областях осуществляется лоббизм, предполагаемые направления лоббистской деятельности в предстоящем году
- Имена и ID всех сотрудников, занимающихся лоббизмом, их адреса и контактные данные (для лоббистской фирмы или корпорации)
- Данные о каждом клиенте: описание бизнеса клиента, его адрес, место регистрации и сфера специальных интересов
- Сведения обо всех лицах и организациях, которые, не являясь клиентами, предоставляют данному лоббисту на его деятельность сумму, превышающую 10 тыс. долларов за полгода
- Сведения обо всех лицах и организациях, которые осуществляют внешнее руководство, планирование и контроль за деятельностью лоббиста
- Названия иностранных корпораций и учреждений, перечисляющих средства лоббисту. Эти данные необходимо указывать, только если такой иностранный плательщик предоставляет лоббисту за полгода сумму более чем в 10 тыс. долларов или же осуществляет внешнее руководство, планирование и контроль за деятельностью этого лоббиста
- Данные обо всех инициативах, по которым уже состоялись контакты лоббиста с клиентами и представителями власти до составления заявки на официальную регистрацию

Подача при регистрации данных лоббистом о его иностранных клиентах и спонсорах – это не то же самое, что регистрация иностранного агента. Следует отметить, что регистрация иностранного агента – это особая процедура, которая осуществляется департаментом контрразведки Министерства юстиции. При этом вопросник для регистрации гораздо более объемный, хотя отчетность иностранного агента по сути та же самая, что и у обычного лоббиста. Не стоит забывать, что иностранными агентами являются не только лоббисты, но и многие другие организации.

От регистрации в качестве лоббиста освобождаются люди, компании и организации, которые:

- Зарабатывают в течение квартала менее 3 тыс. долларов с клиента
- Тратят на лоббизм в квартал менее 11,5 тыс. долларов⁷
- Религиозные и благотворительные организации, подпадающие под статью 501(c)(3) Налогового кодекса США – то есть те, которые тратят на лоббизм менее 20% от всего объема своих расходов и не занимаются агитацией в пользу конкретных партий и кандидатов

Практика показывает, что **основные конфликты** в США в реальности разворачиваются не по поводу отказа кому-либо в качестве лоббиста, а **вокруг вопроса, является ли та или иная организация лоббистской** и, следовательно, подлежащей регистрации. Например, религиозные организации стараются избегать регистрации в этом статусе, что влечет за собой определенные конфликты.

Гораздо более строгой, чем регистрация и ежегодная перерегистрация, является процедура регулярных отчетов лоббистов. Согласно американскому законодательству, лоббисты обязаны раскрывать практически всю информацию о своей деятельности. В органы власти подаются ежеквартальные, полугодовые и годовые отчеты. Они **очень детальные**,

⁷ Эта норма действует для компаний и организаций, имеющих специальный лоббистский отдел

касаются всех аспектов лоббистской деятельности, при этом объем информации по каждому конкретному клиенту и каждой лоббируемой инициативе занимает несколько десятков страниц. Отчет лоббиста должен описывать в развернутой форме, от кого им брались денежные средства, на какие конкретно цели, как эти деньги были израсходованы, с какими законодателями и другими представителями власти состоялись контакты и по каким именно вопросам.

Эти отчеты имеют 3 ключевые особенности:

1. Данные подаются на всех клиентов лоббиста
2. В отчетах должно быть указано соотношение между лоббируемой инициативой, конкретным клиентом и осуществленными лоббистом расходами
3. Максимально исчерпывающие и детализированные сведения о финансовой стороне деятельности лоббизма, вплоть до указания сделанных им расходов на канцелярские товары и напитки в офисе.

За неисполнение требований об отчетности в США предусмотрены суровые наказания – от крупных штрафов до тюремных сроков. Максимальный штраф по каждому эпизоду нарушения порядка отчетности составляет 200 тыс. долларов, максимальный срок заключения по каждому эпизоду – 5 лет лишения свободы.

Лоббизм, ведущийся с нарушениями законодательства, рассматривается в Америке как незаконный: подобные факты жестко караются государством. Примерами подобных нарушений являются получение платежей от клиентов втайне, использование лоббизма в качестве прикрытия для шпионажа или финансирование лоббистской деятельности из организации, признанной в США террористической.

Хотя по закону контроль за лоббистской деятельностью в США осуществляет Министерство юстиции, **в этом процессе на общественных началах участвуют очень многие силы** – сами законодатели, должностные лица исполнительной власти, некоммерческие организации. Имея компромат на лоббиста или представителя власти, любой чиновник или обычный гражданин могут передать эту информацию прокурору или самостоятельно обратиться в суд для привлечения к ответственности нечистоплотных лоббистов и их партнеров во власти.

3. Внеправовые формы регулирования лоббистской деятельности

Большую роль в контроле за деятельностью лоббистов в США, помимо законодательства, играют следующие инструменты:

1. **Этические кодексы для лоббистов, чиновников и законодателей.** Их нарушение обычно не влечет за собой уголовной ответственности, но почти всегда приводит к публичным скандалам, потере репутации конкретным лоббистом и утрате им каналов взаимодействия как с представителями власти, так и со своими клиентами.
2. **Ассоциации лоббистов и юристов.** Среди наиболее влиятельных организаций такого рода следует упомянуть Американскую лигу лоббистов (ALL – American League of Lobbyists), Американскую ассоциацию юристов (ABA – American Bar Association), Американский союз за гражданские свободы (ACLU – American Civil Liberties Union) и Американскую христианскую лоббистскую ассоциацию (ACLA – American Christian Lobbying Association). Для лоббиста аккредитация в них не является обязательной, однако ее наличие повышает статус лоббиста и, как правило, делает его бизнес более успешным. В то же время **официальное осуждение определенного лоббиста одной из уважаемых ассоциаций может привести к полному краху его бизнеса.** Помимо функций организации профессиональных сообществ, подобные ассоциации ведут просветительскую и образовательную работу, тратят значительные средства на продвижение более либерального законодательства о лоббизме и широкую пропаганду положительного образа лоббиста.

4. Легальные формы активности лоббистов

Законодательство США направлено на то, чтобы запретить все легальные возможности для прямой передачи денег и дорогостоящих подарков законодателям и должностным лицам. В этих условиях лоббист может оказать представителю власти только 3 основные услуги:

1. **Сбор денег на избирательную кампанию (фандрайзинг).** На практике внесение средств лоббистами и лоббистскими фирмами в предвыборные фонды кандидатов и партий остается единственным легальным каналом прямой передачи денег людям, представляющим власть. Эффективность инструмента повышается за счет того, что с 1995 года в США действует запрет на прямое частное финансирование предвыборных кампаний партий и кандидатов: закон⁸ позволяет перечислять средства лишь их фондам и штабам.

2. **Обеспечение должностного лица высокооплачиваемой работой после окончания срока его полномочий (revolving doors).** Например, к подобному приему широко прибегал скандально известный лоббист Джек Абрамофф. В последние 20 лет федеральное законодательство, законы большинства штатов и инициативы президента Обамы резко сократили возможности использования данного инструмента.

3. **Оказание консалтинговых, просветительских и образовательных услуг.** Речь идет о деятельности по информированию законодателей и других должностных лиц о том, почему важен конкретный законопроект или иная инициатива. В условиях ограничения возможностей для легальной передачи денег представителям власти лоббистам приходится профессионально заниматься продвижением идей и экспертизы.

Легальные возможности американских лоббистов решать вопросы с представителями власти напрямую за счет передачи им денег и других благ крайне ограничены. Имеющаяся для этого лазейка в виде финансирования избирательных кампаний требует от лоббиста разработки приемлемого для общества обоснования, какую общезначимую проблему могут решить политик или партия, получившие данные средства. Сложившаяся ситуация усугубляется усиливающимися ограничениями на предоставление лоббистами высокооплачиваемой работы бывшим должностным лицам. В результате сегодня в США акцент в лоббистской деятельности переносится на предоставление качественных консалтинговых услуг.

Важным механизмом взаимодействия между лоббистом и представителями власти в нынешних условиях является подача первым из них вторым различных докладов, исследований, записок и прочих документов. В США действует правило⁹ о том, что **любая петиция должна быть рассмотрена**, что превращает их в хороший канал для лоббирования. В американской политической культуре должностное лицо (например, законодатель или окружной прокурор), регулярно игнорирующее петиции, столкнется с общественным осуждением и может быстро потерять свой электоральный рейтинг. В то же время **лоббисту приходится заботиться о том, чтобы качество его петиций было на достаточно высоком уровне.** Ввиду полной прозрачности лоббистской деятельности неубедительные, плохо подготовленные документы, став достоянием гласности, негативно отразятся на бизнесе лоббиста.

Прямое взаимодействие лоббистов с представителями органов власти («внутренний лоббизм») все больше дополняется в США так называемым «внешним лоббизмом», когда

⁸ В то же время в 2008 году Верховный суд США вынес решение по иску консервативной лоббистской группы Citizens United против Федеральной избирательной комиссии. Верховный суд признал не соответствующими Первой поправке к Конституции ряд положений закона Маккейна-Фейнгольда 2002 года о реформе избирательной кампании и постановил, что во время избирательной кампании кто угодно может высказываться за и против кандидатов и партий, причем эти высказывания в СМИ не должны оплачиваться только из средств предвыборных штабов.

⁹ Хотя это правило и не оговаривается напрямую в законодательстве

лоббисты расходуют средства своих клиентов на привлечение внимания к определенной инициативе и обеспечение ее широкой общественной поддержки. Нередко к участию в кампаниях «внешнего лоббизма» привлекаются известные в прошлом политики, деятели культуры, знаменитости. По сути, речь идет о вложении лоббистами средств в рекламу и PR конкретных инициатив,¹⁰ чтобы оказать давление на законодателей и других представителей власти. При этом если лоббист заплатил СМИ за ту или иную услугу, он обязан отчитаться об этом, что затрудняет сокрытие от государства и общества факта «заказных публикаций». **«Внешний лоббизм» фактически смыкается со связями с общественностью.**

Лоббисты в США в настоящее время все больше расширяют сферу своей деятельности, используя для этого многие инструменты. Очень **жесткие ограничения** на легальную передачу денег и других благ политикам и должностным лицам **вынуждают лоббистов**, с одной стороны, **разрабатывать изощренную аргументацию с помощью услуг «мозговых центров»**, а с другой – **широко использовать методы PR для воздействия на общественное мнение.**

5. Лоббизм и НКО

Поскольку лоббизм – это деятельность с целью извлечения прибыли, **лоббисты и лоббистские фирмы в прямом смысле слова не являются НКО и не могут пользоваться налоговыми льготами**, которые Налоговый кодекс США (IRC) по статье 501(с) предоставляет религиозным, образовательным и благотворительным организациям.

Однако НКО в США имеют право вести ограниченную лоббистскую деятельность. Лоббистские возможности НКО сильно зависят от того, к какому именно типу она относится. Не беря в расчет частные некоммерческие фонды, в США сегодня действуют 3 основных типа НКО, различающихся по своему налоговому режиму и законным возможностям для ведения политико-идеологической и лоббистской деятельности:¹¹

- **Подпадающие под действие статьи 501(с)(3)** – в принципе не имеют права заниматься политической деятельностью, могут расходовать до 20% своих средств на лоббизм – на поддержку определенных законодательных инициатив в заявленной базовой сфере своей активности (образование, религия, благотворительность и пр).

- **Подпадающие под действие статьи 501(с)(4)** – имеют своей основной целью неполитическую деятельность,¹² однако с 2010 года получили право на идеологическую агитацию и «электоральную коммуникацию» - то есть фактически на занятие законной политической деятельностью; могут расходовать на лоббизм (включая политическую активность) до 50% средств.

- **Комитеты политического действия и высшие комитеты политического действия**¹³ – фонды, создаваемые для привлечения и расходования средств непосредственно на агитацию в ходе предвыборных кампаний, целиком вовлечены в политическую деятельность и могут расходовать на нее 100% своих средств.

Следует отметить, что **НКО по статьям 501 (с)(3) и 501(с)(4) не обязаны раскрывать информацию о своих спонсорах, а вот взносы в комитеты политического действия не**

¹⁰ Однако эти средства не могут быть направлены на PR-кампанию отдельных политиков

¹¹ Более подробно о типах НКО в США см. Приложение 2 «Виды и статус НКО в США»

¹² Поскольку основная цель в данном случае может оцениваться по-разному, то именно государство должно доказывать в суде, что формально заявленная деятельность НКО по статье 501(с)(4) не является основной. Как правило, для решения подобных споров используются 4 критерия: 1) количество сотрудников НКО в год, используемых для политической деятельности; 2) количество общего времени всей организации в год, когда имела место быть политическая активность; 3) объем расходов на политическую деятельность (не более 50% от всех расходов данной НКО); 4) объем задействованного под политическую деятельность движимого и недвижимого имущества организации.

¹³ Подробно о различии между ними см. Приложение 1, раздел 1.

могут быть анонимными. Поэтому комитеты политического действия оптимально подходят для сбора финансирования на предвыборные кампании политиков и партий. Основными типами НКО, которые ведут активную идеологическую деятельность, не привязанную к конкретным выборам, являются организации, подпадающие под действие статей 501(c)(3) и 501(c)(4) Налогового кодекса США.

Несмотря на отсутствие четкого и однозначного определения термина «политическая деятельность» в законодательстве, **в США в целом существует определенный и довольно строгий порядок регулирования участия НКО в лоббистской, в том числе в политической, деятельности.** Его главным неписанным принципом является обеспечение прозрачности собственно политической деятельности: **чем больше НКО участвует в политике и лоббистской активности, тем меньше у нее налоговых льгот и тем больший объем информации о себе и своих спонсорах она вынуждена раскрывать.**

Ключевой существенной проблемой в американском сегодня являются два решения Верховного суда 2010 года и решение апелляционного суда округа Колумбия в 2012 году. Эти решения открыли дорогу для широкого вовлечения в политическую деятельность НКО, подпадающих под действие статьи 501(c)(4) – то есть **имеющих право не раскрывать сведения о своих спонсорах, включая иностранных.** Однако не следует преувеличивать значение этой проблемы: всякий раз, когда **любая НКО занимается лоббизмом в строгом смысле слова, она вынуждена обнародовать обширную информацию о себе и своих заказчиках,** которую требует сообщать американское законодательство о лоббизме. К тому же действующая администрация президента Обамы и целый ряд левых и либеральных политических активистов в настоящее время ведут кампанию по ужесточению существующего юридического порядка вовлечения НКО в лоббистскую, в том числе в политическую деятельность.

6. Лоббизм и иностранные агенты

Понятие иностранного агента (в действительности, согласно букве закона, агента иностранного заказчика — agent of a foreign principal) менялось с течением времени, как менялось содержание и применение самого **Закона об обязательной регистрации иностранных агентов** (Foreign Agents Registration Act — FARA). Согласно разъяснениям Министерства юстиции, Сената и Верховного суда США, в нынешнем виде закон преследует 2 главные цели:

- Обеспечить, чтобы государственная власть США не подпала под иностранное влияние
- Обеспечить, чтобы американские власти и общество знали тех лоббистов, которые действуют на территории США, чтобы обеспечить своим иностранным клиентам (заказчикам) определенные преимущества по отношению к таким же клиентам (заказчикам) со стороны США

В качестве иностранного клиента закон США рассматривает всех тех, кто вообще работает в юрисдикции другой страны, а не только тех, кто связан с правительством иного государства. Так, например, иностранная компания, нанимающая лоббиста в Америке, является согласно FARA иностранным клиентом или заказчиком, но представительство такой компании в США, которое ведет в этой стране легальный бизнес, уже не рассматривается как иностранный клиент. Вопрос, является ли американский лоббист этой организации иностранным агентом, решается с точки зрения, на интересы какой компании он реально работает - материнской, действующей за пределами США, или местной, пусть и на 100% принадлежащей иностранцам.

В качестве иностранного заказчика закон США рассматривает те организации, которые имеют «суверенное отношение» к другой стране, то есть так или иначе связаны с ее официальными властями. Исходя из такого подхода, **международные политизированные**

организации вроде **Amnesty International**, «Врачи без границ», «Репортеры без границ» и пр. не считаются в США иностранными заказчиками. Их отделения в форме НКО на территории Америки также не рассматриваются как иностранные агенты, действующие в интересах иностранных заказчиков.

Главная черта определения иностранного агента в законе США состоит в том, что иностранный агент должен осуществлять свою деятельность в интересах своего иностранного заказчика. Таким образом, в качестве иностранных агентов в США рассматриваются организации и лица, которые:

- прямо или косвенно подчиняются иностранному заказчику (в финансовом либо в другом плане)
- представляют интересы иностранного заказчика (в том числе перед министерствами и чиновниками правительства США)
- осуществляют сбор средств и/или информации в интересах иностранного заказчика
- включены в PR-деятельность в интересах иностранного заказчика
- занимаются политической деятельностью в интересах иностранного заказчика

Вопросов о получении статусе иностранного агента не возникает, когда кто-то в США оказывает услуги иностранным негосударственным компаниям или другим организациям. **Но если клиентом американской фирмы становятся правительства других стран, все ветви власти США сразу начинают интересоваться этой организацией.** Ярчайшим примером является история стратегической консалтинговой компании Kissinger Associates Inc., которая принадлежит **Генри Киссинджеру** - знаменитому американскому политику и бывшему государственному секретарю США. Много раз этой компанией интересовались в специальных комиссиях Конгресса и в Министерстве юстиции, требуя полностью раскрыть информацию о клиентах и сути бизнеса.

Американским властям не удалось добиться от компании Киссинджера формальной регистрации в качестве иностранного агента. Крайне сложно доказать, что стратегические наработки этой международной консалтинговой фирмы сделаны по заданию иностранного заказчика. Подобные компании не представляют ничьих интересов в США, к тому же находятся во владении и под управлением граждан США.

Однако каждый раз Kissinger Associates Inc. была вынуждена предоставлять в письменном виде на условиях конфиденциальности требуемую информацию, после чего каждый раз от компании Киссинджера отступались. Ходят слухи, что все свои отчеты Конгрессу и Министерству юстиции Kissinger Associates Inc. сопровождала преамбулой, в которой утверждалась, что вся деятельность компании направлена «на наилучшее соблюдение интересов Соединенных Штатов Америки».

В США не обязаны регистрироваться в качестве иностранных агентов те НКО, которые имеют иностранное происхождение, получают финансирование из-за рубежа, проявляют политическую активность, но не занимаются представлением интересов определенного иностранного заказчика (то есть другого государства или аффилированных с ним структур). Например, недавно зарегистрированный политологом Н.Злобином **Центр глобальных интересов** (офис в Вашингтоне), который финансируется из российских источников, после официального начала своей работы обратился с запросом в Министерство юстиции США. Оттуда был получен ответ, что организация Злобина не обязана регистрироваться в реестре FARA качестве иностранного агента (несмотря на ее зарубежное происхождение и финансирование), поскольку эта НКО не ставит своей целью представлять интересы российского государства и связанных с ним структур.

Но если НКО этого типа решит заняться лоббистской деятельностью, оно все равно будет вынуждено раскрыть всю информацию о своей деятельности, заказчиках и источниках ее финансирования, которую требует законодательство США о лоббизме. Кроме того, в случае

получения ею более 50% средств из-за рубежа такая НКО столкнется с ограничениями, который накладывает на нее статус «иностранный организации» (см.ниже).

В качестве иностранных агентов в США также не должны регистрироваться следующие категории физических лиц и организаций:

- Дипломаты и приравненные к ним лица
- Официальные торгово-промышленные палаты
- Юристы, представляющие интересы иностранных граждан, компаний и государств в судах США
- Иностранные благотворительные, научные, религиозные, художественные и образовательные организации (если они не ведут доказанную PR-активность в пользу своих иностранных спонсоров)
- СМИ, если они на 80% и более принадлежат гражданам США
- СМИ, если их информационная политика не находится в зависимости от иностранного заказчика или иностранного агента
- Иностранные граждане, если их доход от лоббистской деятельности не превышает 5 тыс. долларов в год
- Иностранные организации, если они потратили на лоббизм не более 20 тыс. долларов в год

Важно различать иностранные СМИ, ведущие репортажи из США, транслирующие свои программы по международным спутниковым и кабельным сетям и транслирующие свои программы специально для американского потребителя. Только СМИ последнего вида могут быть обвинены в США в том, что являются иностранными агентами.

В настоящее время в Соединенных Штатах **нет каких-либо специфических ограничений на лоббистскую деятельность зарегистрированных иностранных агентов** в том случае, если она не противоречит законодательству. Исключением из этого правила является лишь то, что **иностранный агенту предъявляются гораздо более серьезные и многочисленные требования по обязательной отчетности, чем обычному американскому лоббисту.**

Опросник Министерства юстиции США для иностранного агента очень обширен. В частности, иностранному агенту необходимо отчитываться и о внешнем лоббизме, а не только о внутреннем. Все поездки иностранного агента за рубеж, даже в отпуск, должны быть задокументированы. Властям США и публике должен быть представлен полный текст между этим иностранным агентом и его иностранным заказчиком. Кроме того, иностранный агент должен в 30-дневный срок подавать властям все сведения об изменениях в своей деятельности.

НКО по статье 501(с)(3), которые имеют в США статус иностранных агентов, могут расходовать до 20% своего бюджета на лоббизм точно так же, как и собственно американские НКО, и пользуются теми же самыми правами и налоговыми послаблениями. **Иностранные агенты - равно как и сами американские НКО - лишаются налоговых льгот по статье 501 (с)(3) Налогового кодекса только в том случае, если они ведут политическую деятельность.**¹⁴

Иная ситуация сложилась с НКО, подпадающих под действие статьи 501 (с)(4). После решений Верховного суда США в 2010 году по делу «Объединенные граждане» против Федеральной избирательной комиссии» **НКО со статусом 501 (с)(4) могут на практике в полной мере использовать деньги неразглашаемых спонсоров (включая иностранных) для ведения прямой политической агитации.** Это серьезная проблема в американской

¹⁴ По статье 501(с) политические организации не имеют налоговых льгот, предусмотренных для НКО. Религиозные, образовательные и благотворительные организации, пользующиеся льготами по статье 501(с) не могут агитировать за или против какой-либо партии или кандидата.

политической и правовой системе, которую, вероятно, в ближайшие годы урегулируют тем или иным способом.¹⁵

Организации, подпадающие под действие статей 501(c)(3) и 501(c)(4), могут быть признаны иностранными агентами в связи с тем, что получают деньги из-за рубежа, но за последнее десятилетие такого не случилось. Даже очевидно лоббистские структуры вроде Американско-израильского комитета по общественным связям (AIPAC),¹⁶ которым удается доказать, что они не выходят за рамки просветительской деятельности, сохраняют максимально льготный статус в качестве НКО.

Важно подчеркнуть, что законодательство США отличает «иностранного агента» от «иностранной организации». По определению **«иностранный агент»** **влияет на различные органы власти США в интересах других стран** (это государство должно доказать), причем его может характеризовать как иностранного агента уже даже небольшая доля денег, полученная из-за рубежа. **В качестве «иностранной организации» рассматривается структура, которая получает из-за рубежа более 50% своих средств** (что также должно доказать государство). Если подобная структура при этом занимается лишь благотворительностью и прочими гуманитарными видами деятельности, то она не считается иностранным агентом.

В США наиболее жестко зарегулирована работа не иностранных агентов, а именно «иностранных организаций». Если такая структура хочет пользоваться льготами по статье 501(c)(3), то она не может собирать в США более 25 тыс. долларов в квартал и не вправе вести на территории Соединенных Штатов «значительной деятельности». Таким образом, «иностранная организация» не может, например, тратить слишком больших денег на благотворительность или религиозную деятельность. Кроме того, она обязана каждый квартал заполнять специальные отчеты, которые столь сложны, что многие организации предпочитают с этим не связываться.

Правда, многие американские эксперты полагают, что в США действует в качестве НКО со статусом 501(c)(3) значительное количество иностранных организаций де-факто, которые не удается признать иностранными де-юре. Такое положение дел связано с тем, что все организации, подпадающие под действие статьи 501(c)(3), не обязаны раскрывать своих спонсоров, и только большие суммы денег, переводимые на их счета, могут стать предметом проверки Министерства финансов и Налоговой службы.¹⁷

Лоббисты, действующие на коммерческой основе, не имеют никаких ограничений по получению средств от зарубежных клиентов и их расходованию, за исключением общих положений законодательства США о лоббизме, действительных и применительно к лоббированию интересов американских клиентов. В результате в США регулярно поступает очень большое количество средств на продвижение решений в пользу Израиля, Китая, нефтедобывающих стран Арабского Востока. Однако **процесс лоббирования иностранных интересов в Америке остается достаточно прозрачным и подконтрольным:** лоббисту приходится регулярно предоставлять полную отчетность, на что именно пошли полученные из-за рубежа средства, с какими представителями власти и по какому поводу лоббист встречался, какие цели преследуются и как они связаны с интересами иностранных клиентов.

¹⁵ См. подробнее Приложение 2, раздел 4.

¹⁶ Про его случай см. подробнее Приложение 2, раздел 2.

¹⁷ Налоговая служба США (IRS — Internal Revenue Service)

7. Эволюция закона о регистрации иностранных агентов. Его смысл и применение в настоящее время

При принятии в 1938 году **Закон об обязательной регистрации иностранных агентов (FARA)**¹⁸ представлял собой довольно сырой нормативный акт, подготовленный применительно к конкретному случаю. Целями закона были объявлены защита национальных интересов США в сферах национальной обороны, безопасности и внешней политики. Его реальной задачей было дискредитировать пропагандистов германского нацизма и советского коммунизма в глазах американского общественного мнения, присвоив им статус «иностранного агента», и максимально ограничить влияние их пропаганды внутри в США.

Закон требовал, чтобы организации, являющиеся иностранными агентами, регистрировались и контролировались особым образом, а за уклонение от этих процедур вводил наказания вплоть до тюремного заключения. Впрочем, применение FARA даже в то время не отличалось большой жесткостью: с 1939 по 1945 годы, то есть в период Второй мировой войны, **власти выиграли в суде 23 уголовных дела по фактам нарушения этого закона**.¹⁹

В послевоенное время Закон об обязательной регистрации иностранных агентов длительное время не изменялся, но и почти не использовался. Это была эпоха полного доминирования США в капиталистическом мире, а СССР и его союзники просто не вели сколько-нибудь заметной легальной пропагандистской и лоббистской деятельности на территории Соединенных Штатов. Ситуация стала меняться в 1960-е годы, когда многие экономически усилившиеся страны стали стремиться отстаивать свои интересы в США легальными способами. Потребовалась коррекция закона таким образом, чтобы он стал **менее репрессивным** и в то же время обеспечивал определенный контроль над представителями иностранных интересов в Америке.

Главные изменения в Закон об обязательной регистрации иностранных агентов были внесены в 1966 году, когда многие формулировки в нем стали более мягкими и расплывчатыми. Акцент в законе был перенесен с иностранной политической пропаганды на лоббирование в органах власти США интересов иностранных правительств и различных иностранных организаций. В 1996 году также была установлена норма, что власти США для внесения человека или организации в реестр иностранных агентов FARA должны были доказать (в случае необходимости и в суде), что они находятся под прямым либо косвенным контролем иностранного заказчика и представляют его интересы, занимаясь политической деятельностью.

С того времени сам закон менялся мало, к числу значимых изменений следует отметить лишь:

- **Ограничение в 1987 году количества запретов и ограничений для иностранных агентов**, которые при отсутствии у них налоговых нарушений отказываются регистрироваться в этом качестве. Это произошло в результате решения суда по делу «США против МакГофа», когда вердикт был вынесен в пользу иностранного агента, отказывавшегося регистрироваться.

- **Передачу в 1995 году части функций по контролю и учету иностранных агентов от Министерства юстиции в аппарат Конгресс США** в связи принятием закона о лоббизме (Disclosure Act). В это время из текста FARA был также окончательно изъят термин «пропаганда», на смену которому пришел нейтральный термин «информационные материалы».

Основная эволюция в период после 1966 года имела место в плоскости правоприменительной практики и тактики действий Министерства юстиции США. Для министерства после этого момента доказательство в суде фактов уголовно наказуемых

¹⁸ Известен также как «закон Маккормака» по имени его автора, конгрессмена из штата Массачусетс

¹⁹ Самым известным было процесс «Германо-американской профессиональной лиги», которую суд признал действующей на территории США пропагандистской структурой гитлеровской Германии.

нарушений FARA стало куда более тяжелым делом. За нарушения Закона об обязательной регистрации иностранных агентов с 1966 года прокурорам удалось в суде выиграть не так много уголовных дел, причем **не было «чистых» дел, которые ограничивались бы лишь несоблюдением норм FARA.** В гражданских процессах успехов у Министерства юстиции было больше, но они также были относительно немногочисленными. Стоит отметить, что часть обвиненных в нарушениях требований FARA были не столько агентами иностранного влияния, сколько настоящими шпионами, которых в итоге судили по более тяжким статьям уголовного законодательства.

За время, прошедшее с 1966 года, и сами иностранные агенты стали вести себя умнее. В это время отказывались подчиняться закону в основном лишь те немногие организации, для которых было принципиально важно оставаться чисто американским НКО, как Американско-израильский комитет по общественным связям (AIPAC) и Национальный совет американцев иранского происхождения (NIAC).²⁰

Из числа судебных процессов по поводу нарушения Закона об обязательной регистрации иностранных агентов в последние годы наиболее показательными были два случая. В 2005 году состоялся процесс «Соединенные Штаты против Самира Винсента». Ответчика в гражданском процессе (который также мог закончиться и тюремным сроком) среди прочего обвиняли в заговоре с целью осуществления деятельности в качестве незарегистрированного агента иностранного государства. Речь шла о том, что ответчик в рамках программы ООН для Ирака «Нефть в обмен на продовольствие» собирался незаконно лоббировать в США интересы режима Саддама Хуссейн. В итоге Самира Винсента признали виновным, приговорили к штрафу в 300 тыс. долларов и 1 году условного срока.

Второй важный процесс имел место в 2011-2012 годах, когда агентами ФБР по информации Министерства юстиции был арестован пакистанец Сайед Наби Фаби. Он занимался на территории США тайным (а значит, незаконным) лоббизмом в интересах пакистанской разведки. В суде дело чуть не развалилось. Через год с большим трудом прокурору удалось убедить присяжных лишь в том, что Наби Фай уклонялся от уплаты налогов и давал ложные показания в суде. Судья дал обвиняемому 2 года тюремного срока. Из тюрьмы тот вышел через год за примерное поведение и покинул США.

На протяжении всего времени своего существования Закон об обязательной регистрации иностранных агентов **оставался скорее угрозой и мерой контроля, чем реально работающим репрессивным инструментом.** Начиная с 1938 года до настоящего времени количество уголовных дел за нарушение этого закона вряд ли превысит отметку в **100 штук**, даже если брать в расчет все дела, которые начинались как дела о нарушении FARA, а заканчивались обвинениями по другим статьям, например, в неуплате налогов.

Поскольку судебное преследование в целом показало свою невысокую эффективность, Министерство юстиции взяло на вооружение политику административного давления или, как сказано в пресс-релизе ведомства, «понуждение к добровольной регистрации» (encouraging voluntary compliance). Здесь действует политика кнута и пряника. Если иностранный агент поздно зарегистрировался, то прокуроры могут счесть, что он не имел на то умысла, то есть ранее не регистрировался «случайно». Но если человек получил 2 официальных уведомления о необходимости зарегистрироваться в качестве иностранного агента, но либо отказался, либо их проигнорировал, прокурор может начать уголовное или гражданское преследование.

До регистрации в качестве лоббиста и/или иностранного агента у некоторых людей и организаций есть право не разглашать о себе финансовую информацию, поэтому **Министерство юстиции использует еще один прием — так называемый «запрос-совет» (advising letter), в котором говорится, что деятельность адресата может подпадать под FARA.** Такие письма обычно сопровождаются юридической литературой, образцами

²⁰ Про эти организации см. подробнее Приложение 2, раздел 3.

заполнения опросников, списком контактов не только сотрудников министерства, которые обязаны регистрировать иностранных агентов, но и юридических фирм, которые могут помочь в регистрации. Кроме того, Министерство юстиции США, несмотря на ограниченный бюджет, выделяет деньги на рекламу, тематикой которой являются все те же кнут и пряник. **Кнутом в такой ситуации, как правило, является обвинение в неуплате налогов или запрет на ту или иную деятельность** (для незарегистрированного иностранного агента).

Большое внимание уделяется также той литературе, которая издается организацией, находящейся в разработке у Министерства юстиции, и тому контенту, который находится у нее на Интернет-сайте. Если речь идет о зарегистрированном лоббисте, то используется и та информация, которая предоставляется в рамках законодательства о лоббизме. Соответствующие материалы также прикладываются к запросу или «запросу-совету».

Властями нередко также публикуется переписка или информация об отсутствии ответа от предполагаемого иностранного агента, что не запрещено законом — подать в суд за диффамацию в таком случае сложно. Это официальная переписка с государственным органом. Таким путем общественность и власти оказываются извещены о возможном иностранном агенте. **Иностранному агенту в этом случае будет крайне сложно вести свою деятельность**, особенно по внутреннему лоббизму. Выход один — идти в Министерство юстиции с адвокатами и либо доказывать отсутствие иностранного заказчика, или регистрироваться.

Согласно заявлениям спикеров Министерства юстиции США, оно не стремится к тому, чтобы показательно репрессировать как можно больше незарегистрированных иностранных агентов. **Своей основной задачей это ведомство считает надлежащим образом информировать американские власти и граждан о тех иностранных агентах, которые действуют в стране.** В 2007 году была открыта общенациональная Интернет-база данных всех иностранных агентов в США (Федеральный реестр иностранных агентов FARA - <http://www.fara.gov/qs-foreignprincipal.html>), к которой, согласно Первой поправке, имеет право доступа любой гражданин США. Сегодня в США зарегистрировано **около 1800 лоббистов** из почти **110 стран мира**.

Министерство юстиции США в целом весьма эффективно принуждает к регистрации в качестве иностранных агентов. Конечно, иногда ведомство не в состоянии принудить к регистрации таких гигантов, как консалтинговая фирма Генри Киссинджера или Американско-израильский комитет по общественным связям, однако Министерство постоянно отслеживает все «подозрительные» организации и все время напоминает им о требованиях закона. Давление такого рода дает свои плоды.

В настоящее время **Закон об обязательной регистрации иностранных агентов по сути превратился в закон об информировании общества об их деятельности.** И здесь в полной мере проявляется действие Первой поправки к Конституции США. С одной стороны, американские граждане имеют право на свободу слова и выражение своей позиции, с другой — они имеют право знать, что происходит в их государства, в том числе, какие внешние силы стараются влиять на их политиков и общественное мнение. Такой баланс в США практически всех устраивает.

8. Ограничения лоббизма для законодателей США

В США существуют многочисленные ограничения на порядок взаимодействия с лоббистами для законодателей и других должностных лиц. Главная цель этих ограничений — **предотвращать перерождение лоббистской деятельности в прямую либо косвенную коррупцию представителей власти.** Особенно детально регламентирована деятельность лиц, имеющих отношение к законодательной власти, прежде всего, к Конгрессу США. В результате в Америке сегодня невозможны казусы вроде истории с получением действующим

депутатом Госдумы РФ И.Пономаревым от фонда «Сколково» баснословного гонорара под видом оплаты научно-преподавательской деятельности.

Общим принципом американского законодательства является представление о так называемом «конфликте интересов» (conflict of interest). В США отсутствует прямой запрет законодателям и должностным лицам иметь вторую работу, участвовать в бизнесе или иметь иную законную форму стороннего заработка. Однако все эти занятия не должны создавать даже гипотетического конфликта интересов с политической или административной деятельностью данного представителя власти. Законодательство о конфликте интересов предусматривает обширный перечень профессий, которыми в принципе не могут заниматься действующие чиновники, например, полицейские или сотрудники ФБР. В целом **возможности для легального стороннего заработка в США настолько ограничены, что большая часть государственных служащих не рассчитывает на это** в связи с риском потерять основную работу, если конфликт интересов все же будет обнаружен.

На основе законов о конфликте интересов обе палаты Конгресса США разработали собственные правила, повторяющие их или более жесткие. Они регламентируют в том числе сторонние приработки законодателей на федеральном уровне, а также их работу после ухода из Конгресса. За соблюдением правил призваны пристально следить Комитет по правилам и общим вопросам Сената (Senate Committee on Rules and Administration) и Комитет по правилам Палаты представителей (House Committee on Rules).

Ключевые положения, регулирующие поведение законодателей и персонала Конгресса, таковы:

1. Законодателям запрещен любой сторонний найм, который хотя бы гипотетически может привести к конфликту интересов. Это правило распространяется на весь персонал Конгресса США, членов семей, родственников и друзей, а также «людей, любым образом могущих быть связанным» с конгрессменом или сотрудником, работающим в Конгрессе. Показательно, что по состоянию на апрель 2013 года ни один конгрессмен США не работал на «стороне».

2. Законодатели обязаны докладывать о любой своей внешней активности, включая владение бизнесом и получение от него дохода. Эту информацию сенаторы США представляют письменно лидеру фракции своей партии или спикеру, а члены палаты представителей – письменно в Комитет по этике (Committee on Ethics). Поскольку считается, что любой внешний доход парламентариев должен быть известен избирателям, обе палаты Конгресса публикуют такие данные о своих членах.

3. Раскрытию подлежат не только доходы на стороне, но и вообще любые доходы (в том числе зарплаты) и расходы конгрессменов. Раскрытию (disclosure) подлежат также доходы и расходы членов семей и всех родственников конгрессменов. Таким образом, американские избиратели всегда знают не только, сколько зарабатывают члены Конгресса и их родственники, но и на что они расходуют деньги. В этой связи парламентариям приходится быть весьма осторожными в расходах. Например, если конгрессмен купит личную машину иностранной марки (а такая информация подлежит раскрытию), этот факт обязательно будет использован против него другой партией.

4. Чрезвычайно жесткие ограничения²¹ по оплачиваемому сотрудничеству с другими организациями. Федеральный или региональный законодатель, его помощники и подчиненные²², иные служащие Конгресса и заксобраний (вплоть до охранников на входе в Капитолий), получившие годовой доход свыше 25 тыс. долларов²³ или проработавшие в Конгрессе или заксобрании штата свыше 90 дней, не могут быть аффилированы, наняты, не

²¹ Эти правила равным образом действуют для депутатов законодательных собраний штатов и сотрудников данных органов.

²² Например, советники, охранники, секретари

²³ В реальности доходы конгрессменов в США начинаются от 40-50 тыс. долларов в год.

могут стать совладельцами и партнерами в любой компании или организации, если это приносит им доход. Более того, имя парламентария или сотрудника Конгресса не может быть использовано компаниями или организациями для получения дохода. Ответственность за предотвращение такого использования возлагается на законодателя или сотрудника законодательного органа.

Американским парламентариям, их помощникам и подчиненным, сотрудникам Конгресса и заксобраний штатов **запрещено участвовать в советах директоров, комиссиях и прочих исполнительных органах коммерческих и некоммерческих организаций** (в том числе НКО, подпадающих под действие статьи 501(c) Налогового кодекса). Также полностью запрещено участие вышеуказанных категорий лиц в **консалтинговой деятельности**.

5. Жесткие ограничения на оплачиваемую преподавательскую деятельность. Конгрессмен, его помощники или любой наемный сотрудник Конгресса, чья зарплата равна или превышает 120% от государственной градации GS-15²⁴ Общего табеля о рангах (General Schedule), не имеет права получать деньги за преподавательскую деятельность без прямого письменного разрешения Комитета по этике в Палате представителей и лидера своей фракции – в Сенате. Те, кто могут дать такое разрешение, будут рассматривать при его выдаче подобную деятельность с точки зрения наличия возможного конфликта интересов.²⁵

Правила Конгресса США о конфликте интересов построены таким образом, что практически не позволяют конгрессменам, членам их аппарата и сотрудникам Конгресса использовать служебное положение для личного обогащения. При этом жесткость правил дополняется и тем, что комитеты Сената и Палаты представителей, наблюдающие за их соблюдением, по своему усмотрению могут квалифицировать практически любую стороннюю деятельность или владение бизнесом как конфликт интересов. Судя по тому, что никто из нынешних конгрессменов не осмелился иметь какой-либо сторонний найм, они оценивают как чрезвычайно высокие риски попасть под действие правил о конфликте интересов. Яркой иллюстрацией того, как законы и правила о конфликте интересов влияют на поведение американских политиков, является **Митт Ромни**, кандидат в президенты США от Республиканской партии на выборах 2012 года, а до того – губернатор штата Массачусетс и руководитель подготовки Олимпиады в Солт-Лейк-Сити в 2002 году. Известно, что Ромни от рождения был весьма состоятельным человеком, при этом он заработал серьезные средства и собственными усилиями. Однако **всякий раз, когда Ромни было необходимо бороться за политический пост, он покидал все позиции в бизнес-структурах и даже избавлялся от своей доли капитала в них**, переводя деньги на пенсионные и страховые счета – лишь бы его не могли обвинить в конфликте интересов. Так, во время борьбы за место в Сенате в 1993-1994 годах Ромни предварительно покинул пост сопредседателя совета директоров компании Bain Capital. После неудачи он вернулся в компанию, но когда его позвали руководить подготовкой Олимпиады, в очередной раз уволился. После успешного проведения Олимпиады у ее руководителя возникли губернаторские амбиции, и тогда Ромни и его жена полностью распрощались с Bain Capital. Они вывели оттуда все свои активы и перевели их на пенсионные, страховые и сберегательные счета. С момента избрания Ромни губернатором Массачусетса он с тех пор даже близко не приближался к бизнесу. Теоретически Митт Ромни, имеющий в США репутацию «корпоративной акулы» (corporate shark) – прожженного бизнесмена, мог бы лавировать между всеми ограничениями американского законодательства и каким-то образом совмещать участие в бизнесе и в политике. Однако он не считал нужным этого делать, осознавая, что в Америке стать серьезным политиком можно только уйдя из бизнеса, а не используя вместо этого лазейки в законах.

²⁴ В настоящий момент GS-15 составляет чуть менее 145 тыс. долларов в год.

²⁵ Таким образом, применительно к американским реалиям перед началом сотрудничества со «Сколково» действующий депутат И. Пономарев был бы обязан получить письменное согласие на выплату ему гонораров со стороны Комитета по этике и, возможно, лидера своей парламентской фракции, которые бы удостоверили, что подробно рассмотрели условия сотрудничества и не усматривают в нем конфликта интересов.

ГЛАВА 3. РЕАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В США

1. Механизм действия лоббизма: «дарономика»

В условиях многочисленных законодательных запретов на прямую передачу денег и других материальных благ система лоббизма в США, тем не менее, успешно функционирует. Причины этого во многом кроются в **формировании вокруг лоббистской деятельности особой системы обмена разными связями и контактами («дарономики» - Gift economy)**, которая замещает капиталистическую денежную экономику, но ровно также построена по принципу «ты мне, я тебе». Ведущим исследователем этой системы является профессор права в Стэнфордском университете **Лоуренс Лессиг**²⁶ (Lawrence Lessig), детально проанализировавший лоббистскую деятельность в США в своей книге «Утраченная республика: как деньги развращают Конгресс - и как с этим бороться».²⁷

Лессиг подчеркивает, что большая часть претензий сегодня к лоббизму в США не имеют под собой оснований. Касаясь «дела Абрамоффа» и сравнивая его с известными лоббистами прошлого, Лессиг пишет: *«Сегодняшний лоббист – это просто бойскаут по сравнению с тем, каким бандитом он был в XIX веке»*. Лессиг подчеркивает, что **лоббизм в форме взяточничества в Америке ныне фактически не работает**. Было проведено много исследований с целью выявить систему скупки голосов, но они дали весьма скромные результаты. На сегодняшний день деятельность лоббистов, как правило, воздерживается от прямого взяточничества и других форм нарушения уголовного законодательства. В этом отношении можно даже сделать вывод, что Конгресс США практически неподкупен.

В основной массе случаев лоббисты в США ведут свою деятельность вполне честно и открыто. Типичный лоббист ныне является одним из ключевых элементов политической системы. Он не только помогает собирать средства на избирательную кампанию, не только предлагает варианты трудоустройства выходящим в отставку должностным лицам и их помощникам, но и участвует в самом процессе законотворчества. Лоббизм в США, прежде всего, является «законодательным содействием» работе конгрессменов.

Современный лоббист, как правило, хорошо образован, руководствуется моральными принципами и старается ни на йоту не отступить от буквы закона. Американский лоббист сегодня – это высокоученый и высокооплачиваемый знаток политики, учитывающий множество факторов, о которых законодатели не всегда имеют понятие, и поэтому способный полезным советом направить деятельность Конгресса в выгодную ему сторону. В США лоббирование сегодня представляет собой совокупностью политических усилий, подкрепленных высококачественной информацией и поставленных на службу целям, которые преследуют законодатели – стратегические партнеры лоббистов.

²⁶ Лоуренс Лессиг начал свою карьеру в университете Чикаго, затем преподавал в Гарвардском университете, откуда перешел в Стэнфорд, где создал Центр изучения Интернета и общества (Center for Internet and Society). Он специализируется на вопросах авторского права и выступает сторонником открытого программного обеспечения и свободного распространения информации в обществе. Главное детище Лессига - Творческие сообщества (Creative Commons), влиятельная международная организация, созданная в 2001 году. Творческие сообщества предлагают компромисс между традиционным авторским правом и принципом свободного доступа к интеллектуальным продуктам. Вместо безусловного копирайта Творческие сообщества предоставляют на выбор несколько лицензий, соответствующих исконным американским принципам свободной конкуренции и свободного доступа к информации. Этот проект стал чрезвычайно успешным и даже получил финансовую поддержку фондов, ориентированных на развитие предпринимательства (в том числе Фонд Макаргура, Фонд Хьюлетт и пр). Под лицензиями Творческих сообществ сегодня распространяют свои материалы многие профессиональные сообщества, включая Википедию и ВВС. Одновременно Лессиг серьезно занимается вопросами лоббизма, поскольку отдает себе отчет, что новое авторское право нуждается в мощной политической поддержке.

²⁷ Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It/Twelve, 2011

Лоббисты стремятся не к тому, чтобы изменить точку зрения членов Конгресса, а к тому, чтобы помочь своим естественным союзникам в решении их собственных задач, совпадающих с интересами лоббистов. В этом случае лоббисты не столько влияют на голосование членов Конгресса, сколько меняют их законодательные приоритеты. Например, парламентарий, который ставит приоритетом своей деятельности снижение налогов на крупный бизнес, может рассчитывать на огромные денежные поступления в свой избирательный фонд, а также на всякую иную помощь и содействие со стороны массы лоббистов. А если конгрессмен сделает своим приоритетом борьбу с наркотиками, он не соберет много денег на свои избирательные кампании и вряд ли привлечет к себе внимание крупного бизнеса.

Такая ситуация складывается не потому, что члены Конгресса продажны. Напротив, парламентарии, как правило, избегают любых форм подкупа. Однако поведение лично честных людей определяется особой системой, в основе которой лежит «экономика дарения», или «дарономика». Согласно определению Лессига, «дарономика» представляет собой серию обменов между людьми, которые не настаивают на том, что каждый следующий обмен связан с предыдущим, но и не отрицают важности подобного чередования. **«Дарономика» - это особая форма экономики, основанная на дарении, в которой платежным средством становятся не деньги, а отношения между людьми.**

Суть дарономики легко объяснить на следующем обычном примере. Один человек дарит другому на день рождения подарок, ценность которого состоит не в том, что он дорого стоит, а в том, что он, по мнению дарителя, подходит тому, кому его дарят. Поэтому первый человек вправе рассчитывать на ответный жест, когда придет его собственный день рождения. Но если второй человек преподнесет в ответ деньги, первый сочтет себя оскорбленным. Ведь в подобной системе взаимоотношений дар – это способ устанавливать и поддерживать связи между людьми.

В настоящее время в Вашингтоне царят не деньги, а дарономика. Вот почему американские корпорации распределяют средства между лоббистами вместо того, чтобы вкладывать их все напрямую в финансирование избирательных кампаний политиков. Пожертвование денег в избирательные фонды политиков – это банальная формула «товар-деньги-товар», тогда как лоббистов нанимают потому, что они владеют правилами дарономики.

Американские лоббисты выстраивают взаимоотношения с политиками, чьи взгляды они в большинстве случаев разделяют. Они налаживают личные отношения с политиками, продвигая при этом интересы своих клиентов, но осторожно, не нарушая законов или этических принципов. Лоббисты умны, умеют расположить к себе, располагают большим количеством знакомых. Они сведущи в том, что нужно политику, способны предоставить ему важную информацию и связи, существенно облегчающие его деятельность. Проходит определенное время, и вот политик уже видит в лоббисте друга или, по крайней мере, приятеля.

Отношения между политиком и лоббистом представляют собой смесь из идеологической близости, финансовой поддержки и человеческого расположения. Именно последнее чувство обеспечивает функционирование системы современного лоббизма в США. Вот почему лоббизм в Америке практически неуязвим для нападков критик и остается крайне востребованной услугой. Наказывать за взятки просто, а вот поставить вне закона человеческие связи чрезвычайно трудно. Это означает, что лоббистам не нужно напрямую влиять материальными благами на итоги конкретных голосований, если у них установлены хорошие долговременные связи с ведущими конгрессменами.

2. Теневая сторона лоббизма: история Джека Абрамоффа

Несмотря на огромные усилия по противодействию превращения лоббизма в банальную коррупцию, в США не удается полностью избежать данной проблемой. Одним из самых громких скандалов коррупционного этого рода в последнее время стало дело известного лоббиста **Джека Абрамоффа**, остававшееся в поле внимания американских политиков и общественности в период с 2005 по 2008 годы. В скандал оказались вовлечены десятки известных политиков федерального уровня, включая бывшего лидера республиканского большинства в Конгрессе США **Томаса Делэя**.

Дело Абрамоффа вскрыло теневую составляющую американского лоббизма, привело к ужесточению его регулированию и одновременно обозначило те практики лоббистской деятельности, которые были оценены в США как неприемлемые. Этот случай привел к тому, что американские законодатели и судебная власть более четко ограничили те границы, переходить которые для лоббистов, пусть даже самых наглых и удачливых, означает вступить в прямой конфликт с законом.

Джек Абрамофф (Jack Abramoff) – чрезвычайно удачливый американский лоббист. В числе его наиболее известных проектов были:

- **Фонд международной свободы (International Freedom Foundation)** - антикоммунистический think-tank, занимавшийся в период 1986-1993 годов лоббированием в США интересов режима апартеида в ЮАР. На эти цели Абрамофф получил не менее 1,5 млн. долларов.

- **Защита в Вашингтоне интересов индейских племен, в резервациях которых процветал игровой бизнес**²⁸ (начиная с 1995 года). Абрамоффу удалось сорвать принятие законопроекта о налогообложении индейских казино. Решение данной задачи стало возможным благодаря союзу Абрамоффа с Томасом Делэем (в то время «кнутом»²⁹ республиканцев в Конгрессе, а затем лидером республиканского большинства) и рядом других крупных республиканских политиков и христианских фундаменталистов. При этом широко использовались в СМИ, в которых использовалась риторика «исторической вины перед индейцами» и рассказы о том, что казино – это путь для индейцев участвовать в бизнесе, а не сидеть на государственных пособиях. В дальнейшем Абрамофф за определенные суммы устраивал вождям индейских племен встречи с президентом США Джорджем Бушем-мл. В общей сложности индейские племена выплатили Абрамоффу за лоббистскую деятельность 83 млн. долларов, а также собирали средства для Республиканской партии и оплачивали приемы, обеды и встречи своего лоббиста. По признанию представителей индейцев, они нисколько не пожалели об этих затратах.

- **Защита интересов администрации и бизнеса Северных Марианских островов.** На этих островах процветало производство товаров под маркой «Сделано в США», которые бесплатно ввозились на территорию Соединенных Штатов. При этом островные фабрики не подпадали под трудовое законодательство США, в том числе, под закон о минимальной заработной плате. Фактически для производства товаров, продававшихся по стоимости тех, которые действительно были произведены в США, использовался почти бесплатный труд иммигрантов. Демократы в Конгрессе создали комиссию по расследованию деятельности островных компаний, но Абрамофф добился расформирования комиссии и окончания

²⁸ Объем игрового бизнеса в индейских резервациях оценивался на тот период в 14,5 млрд. долларов в год.

²⁹ Кнут (Whip) отвечает за явку партийных конгрессменов на голосование, убеждает их поддержать закон или противодействовать ему. Кнут отвечает и за сбор средств для партии. По сути, это лоббист внутри партии, человек, фильтрующий все предложения и инициативы, поступающие членам Конгресса. С другой стороны, Кнут курирует большинство лоббистов бизнеса, работающих в Конгрессе.

расследования. Настаивая на том, что островам необходим благоприятный экономический климат, он добился сохранения там зоны, свободной от налогов. Кроме того, Абрамофф защищал интересы владельцев секс-индустрии островов. За оказанные услуги одна только администрация Северных Марианских островов заплатила Абрамоффу не менее 6,7 млн. долларов.

• **Защита интересов российских клиентов.** В период 1997-2005 годов нефтяная компания «Нафтасиб»³⁰ заплатила Абрамоффу и его партнеру, советнику Делэя Эду Букхэму³¹ за оказанные услуги 3,4 млн. долларов. Из этих средств 1 млн. долларов был передан Букхэму в 1998 году через его организацию U.S. Family Network, чтобы повлиять на голосование республиканцев в Конгрессе по внесению изменений в законодательство. Абрамофф, Букхэм и Делэй обеспечили голосование, в результате Россия смогла получить знаменитый антикризисный кредит МВФ накануне дефолта августа 1998 года.

После избрания в 2001 году президентом США Джорджа Буша-мл. Абрамофф стал влиятельной фигурой за счет развитых связей в его администрации. Как показало в дальнейшем расследование, его связи в верхних эшелонах власти включали 485 активных лоббистских контактов, из которых с 345 людьми Абрамофф встречался лично, а с остальными договаривался по телефону или переписывался по электронной почте. В числе наиболее прочных контактов лоббиста были старший советник президента, ведущий политтехнолог Республиканской партии Карл Роув и заместитель министра внутренних дел Джейк Стивен Грилис.³² Одновременно Абрамофф поставил на поток встречи с президентом Бушем: в 2003 году он предлагал президенту Габону Омару Бонго устроить встречу с лидером США за 9 млн. долларов, а по словам бывшего премьер-министра Малайзии Махатхира Мохамеда, Абрамофф получил 1,2 млн. за организацию его встречи с Бушем-мл.

Бурная деятельность Джека Абрамоффа неоднократно становилась предметом расследования парламентских комиссий, в том числе и организованных республиканцами (одну из них возглавлял сенатор Джон Маккейн). В итоге **в 2005 году Абрамофф был арестован по обвинению в подкупе конгрессменов, большинство из которых были членами правившей тогда Республиканской партии.** В январе 2006 года Абрамофф признал себя виновным в уклонении от налогов, обмане клиентов и сговоре с целью подкупа должностных лиц. Он также дал признательные показания по другому делу, связанному с его финансовыми махинациями по поводу приобретения в 2000 году флотилии плавучих казино.

Расследование выявило, что секрет огромных успехов Абрамоффа как лоббиста был связан с многочисленными нарушениями им законодательства (вплоть до явного мошенничества) и этических правил, регулирующих лоббистскую деятельность. Обнаружилось также, что **методы работы знаменитого лоббиста во многом напоминали те, что в прошлые времена использовала мафия** для оказания влияния представителей власти. Сначала годы плодотворного сотрудничества и, что более важно, искренней дружбы – и только затем следовало деловое предложение. Дары сначала, услуги и деньги потом. Характерно, что The Washington Post³³ сравнивала Абрамоффа с Майклом Корлеоне, а его манеру вести переговоры описывала, как скопированную со страниц «Крестного отца».

³⁰ Непосредственно клиентами Абрамоффа были президент «Нафтасиб-энергия» Александр Кулаковский и вице-президент Марина Невская.

³¹ Глава лоббистской фирмы Alexander Strategy Group

³² В США должность министра внутренних дел имеет совсем иное значение, чем в большинстве стран. В ведении министра внутренних дел США находятся вопросы землепользования, геологической разведки местности и национальные парки.

³³ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/28/AR2005122801588.html>

Абрамофф стал в США наглядным примером того, какие инструменты не следует использовать для лоббизма под угрозой сурового наказания. Из средств, полученных от клиентов (в первую очередь, от индейских племен), Абрамофф оплачивал поездки Делэя, включая визиты в Шотландию для игры в гольф, делал ему щедрые подарки, оплачивал его обеды и ужины в своих ресторанах. Лоббист также предоставлял лидеру республиканского большинства в Конгрессе VIP-ложи на стадионах и в концертных залах, причем в этих ложах происходили встречи руководства Республиканской партии с крупными корпоративными спонсорами. Сходные материальные блага Абрамофф предоставлял в Вашингтоне и многим другим своим партнерам из числа конгрессменов и высокопоставленных должностных лиц.

Выяснилось также, что **Абрамофф систематически воздействовал на руководителей аппарата влиятельных конгрессменов, обещая им в будущем выгодное трудоустройство.** Вот как об этом написал сам Абрамофф в книге «Капитолийская казнь»:

• *«Когда мне удавалось выйти на команду конгрессмена, чрезвычайно нужного для наших клиентов, я в большинстве случаев старался сойтись с руководителем аппарата. Практически в каждом офисе это ключевая фигура. Ничто не происходит без его или ее прямого или косвенного участия. После нескольких встреч — по возможности за обедом или на поле для гольфа — приходило время для волшебных слов: “Когда Вы закончите работать на Вашего конгрессмена, Вы должны перейти ко мне”. Если чиновник хоть как-то заинтересован в переезде с Капитолийского холма на Кей-стрит — а 90 процентов их очень даже заинтересованы, — теперь он у меня в кармане, а вместе с ним и вся его контора. Никаких правил мы не нарушили — по крайней мере, пока. Никто пока еще и не понял, что происходит — но с этого момента каждый шаг этой глава аппарата совершает, помня о том, где ему предстоит вскоре оказаться. Да, зарплату ему по-прежнему платит Конгресс, но работает он уже на меня и старается, чтобы весь его персонал также стоял на страже интересов моего клиента. Это был максимально удобный — и максимально коррупционный — путь. Если я мог нанять руководителя аппарата, я это делал — и в итоге приобретал все большее и большее влияние в стенах Конгресса».*

В итоге Абрамофф, активно сотрудничавший со следствием, был в 2006 году приговорен к 5 годам и 10 месяцам лишения свободы за мошенничество при заключении сделки по покупке плавучих казино компании SunCruz Casinos.³⁴ Ущерб от махинаций Абрамоффа и его партнера Адама Кидана был оценен в 21 млн. долларов. Осуждение самого известного американского лоббиста не за нарушение законов о лоббизме, а за мошенничество и уклонение от уплаты налогов весьма напоминает знаменитую историю «крестного отца» «Коза Ностры» **Аль Капоне**, которого американская юстиция посадила в тюрьму именно за неуплату налогов.

Второй приговор Абрамоффу³⁵ на 4 года лишения свободы был вынесен в 2008 году уже за нарушение требований законодательства США о лоббизме. Суд признал лоббиста виновным в предоставлении дорогих подарков, организации обедов и ужинов в дорогих ресторанах и спортивно-туристических путешествий в обмен на политические услуги. Характерно, что второй приговор оказался мягче первого, вынесенного за преступный сговор с целью подкупа конгрессменов и должностных лиц.

³⁴ Компания SunCruz Casinos владела 11 кораблями-казино, на которых игроки отправлялись из портов штата Флорида в нейтральные воды, где не действовали законы США, регулирующие индустрию азартных игр. Компания SunCruz Casinos оценивалась в 147 млн. долларов, Кидан и Абрамофф собрали пул инвесторов для ее покупки, а затем подделали документацию, свидетельствующую о том, что они вложили собственные 23 млн. долларов в приобретение плавучих казино. Поддельные документы дали им возможность получить кредит в 80 млн. долларов под эту сделку.

³⁵ В 2010 году Абрамофф был досрочно освобожден благодаря сотрудничеству с правосудием

Чрезвычайно важен тот факт, что сначала Абрамофф был осужден не за нарушение закона³⁶ о лоббистской деятельности как такового, а за мошенничество, сговор с целью подкупа и уклонение от уплаты налогов. Таким образом, значительная часть методов и уловок, которые Абрамофф применял в своей деятельности, были квалифицированы судом не как лоббирование интересов его клиентов с нарушениями законов и правил, а как преступления, лежащие за пределами лоббизма как такового. Например, получение Абрамоффым денег от индейских племен, которым он обещал помочь с открытием новых казино, суд оценил как мошенничество и обман, но не как лоббирование интересов администраций индейских резерваций.

«Дело Абрамоффа» стоило карьеры и в некоторых случаях свободы 21 видному конгрессмену и сотруднику администрации Белого дома, которых суд признал виновными в преступном сговоре, то есть фактически в том, что они были подкуплены этим лоббистом и его людьми. В числе пострадавших оказались конгрессмен Роберт Уильям Ней, сам лидер республиканского большинства в Конгрессе Томас Делэй³⁷ и его помощники, заместитель министра внутренних дел Джейк Стивен Грилис и руководитель Администрации общих служб³⁸ (GSA) Дэвид Сафавьян. Сильно пострадала репутация президента Джорджа Буша-мл., который отрицал знакомство с Абрамоффым, несмотря на полученные следствием доказательства как минимум десятка встреч главы США и лоббиста. Наибольший ущерб понесла Республиканская партия³⁹ в целом, чьи многие видные представители так тесно общались и дружили с мошенником. Существует мнение, что поражение Республиканской партии на промежуточных выборах в Конгресс в 2006 году было связано с «делом Абрамоффа».

Реакция на этот скандал привела к ужесточению законодательства в сторону ограничения возможностей и методов лоббистской деятельности. На фоне процесса над Абрамоффым Конгресс США принял специальный Закон о прозрачности и отчетности при осуществлении лоббистской деятельности (Lobbying Transparency and Accountability Act), существенно ограничивший влияние лоббистов. Новый закон, в частности:

- запретил конгрессменам принимать подарки и приглашения на ужин от лоббистов
- обязал парламентариев не просто отчитываться о целях поездок, финансируемых частными лицами, но и заблаговременно испрашивать разрешения на это у Комитета по этике Сената США
- обязал лоббистов предоставлять отчет о своей деятельности каждые 3 месяца, а не 2 раза в год, как раньше
- заставил лоббистов ежегодно обнародовать информацию о сделанных ими пожертвованиях политикам
- увеличил до 2 лет срок, в течение которого бывшим сотрудникам⁴⁰ исполнительной власти запрещалось лоббировать своих прежних коллег

3. Лоббирование непопулярных вопросов: Институт атомной энергии

Атомная энергетика традиционно является в США весьма непопулярной отраслью, что обусловлено утратой к ней общественного доверия после серии аварий⁴¹ на АЭС еще в 1970-е годы. На волне тех событий Комиссия по ядерному регулированию США (NRC)

³⁶ В 2006 году этим законом был Акт о прозрачности лоббистской деятельности, принятый в 1995 году.

³⁷ В 2010 году бывший глава республиканского большинства в Конгрессе был приговорен к 3 годам тюремного заключения за участие в преступном сговоре с целью отмывания денег.

³⁸ В компетенцию этого ведомства входит осуществление госзакупок.

³⁹ В том же 2006 году конгрессмен-республиканец Рэнди Каннингэм был приговорен к 8 годам тюремного заключения за получение взяток на сумму 2,4 млн. долларов.

⁴⁰ Примерно половина сотрудников Абрамоффа относились именно к этой категории лиц

⁴¹ В первую очередь, после аварии на АЭС Три-Майл-Айленд в штате Пенсильвания в марте 1979 года.

серьезно ужесточила требования к безопасности атомных электростанций, что привело к резкому удорожанию⁴² строительства новых АЭС. Как итог, с 1977 по 2009 годы в США не было начато строительство ни одной новой АЭС. В этих условиях ядерной энергетике потребовались услуги мощной группы лоббистов, способной сдерживать давление со стороны общественного мнения, государства и естественного конкурента в виде нефтяной отрасли.

Главную роль в лоббировании интересов ядерной энергетике сыграл Институт атомной энергии (Nuclear Energy Institute – NEI). Несмотря на свое название, Институт атомной энергии не имеет никакого отношения к академической науке. Институт был основан в 1994 году на базе ряда организаций, представлявших интересы отрасли. В результате слияния получилась организация с 350 членами, **практически монополизировавшая представительство интересов американских атомщиков в Вашингтоне.** С 1999 года Институт для продвижения интересов своих членов в Вашингтоне пользовался как собственным представительством в столице, так и услугами 51 специализированной фирмы.

Ситуация стала менять в более выгодную для атомной промышленности сторону начиная с середины 2000-х, во многом благодаря усилиям лоббистов. Они приложили немалые усилия как для формирования представления о большом потенциале ядерной энергетике, так и для продвижения идей об ограничении выбросов углекислого газа в атмосферу, хотя противодействие нефтяного лобби не дало добиться им желаемых законов.

«Звездный час» отрасли настал тогда, когда в ежегодном послании Конгрессу 25 января 2011 года **президент Обама призвал включить атомную энергию в национальную стратегию,** которая предполагает выработку к 2035 году 80% электричества в США из «экологически чистых источников энергии». Это стало возможным благодаря тому, что **лоббистам отрасли удалось связать интересы своих клиентов в дальнейшем ускоренном развитии атомной энергетике с планами Обамы по развитию экологически чистой «Новой энергетике».**

Отсутствие выброса парниковых газов в атмосферу на АЭС в процессе выработки электричества стало тем ключевым аргументом, который оказался убедительным для администрации 44-го президента США, озабоченного вопросами защиты окружающей среды. Кроме того, идея развития ядерной энергетике пользовалась поддержкой республиканцев (давних сторонников использования этого источника энергии) и позволяла смягчить разногласия между ними и главой государства. Обама был заинтересован и в «умиротворении» республиканцев за счет поворота «к атомному ренессансу».

В результате администрация Белого дома предложила увеличить в раза (до 54,5 млрд. долларов) предел государственных гарантий по кредитам для компаний, готовых вести строительство новых АЭС. Одновременно была утверждена государственная гарантия по кредиту на сумму 8,33 млрд. долларов для постройки 3-го и 4-го блоков АЭС Вогтл (Джорджия).

Однако резкое изменение отношения власти к ядерной энергетике еще не решало само по себе всех ее проблем. В США только 3 из 104 АЭС принадлежат государству, а остальные находятся в частной собственности, поэтому развитие этой отрасли в Америке в куда большей степени, чем в России или во Франции, зависит от рыночной конъюнктуры. Целесообразность ускоренного развития ядерной энергетике в США в 2011 году была поставлена под вопрос из-за развития добычи сланцевой нефти и газа⁴³ и катастрофы на японской АЭС «Фукусима».

⁴² Наиболее ярким примером этого является увеличение из-за новых требований к безопасности стоимости постройки 1-го и 2-го блоков на АЭС Вогтл (штат Джорджия) с планировавшихся изначально 660 млн. долларов до 8,7 млрд.

⁴³ Электростанции, использующие для производства электричества природный газ, являются главными конкурентами для атомных электростанций

После аварии на «Фукусиме»⁴⁴ президент Обама под давлением противников атомной промышленности приказал Комиссии по регулированию ядерной энергетики (Federal Energy Regulatory Commission) и ее главе Грегори Яцко провести обследование всех американских АЭС на соответствие стандартам безопасности. **Выводы обследования должны были определить дальнейшие решения государства по поводу развития ядерной энергетики.**

Каким образом стали действовать лоббисты отрасли в этот решающий момент? В первую очередь, они позаботились о том, чтобы **бюджеты комиссии Яцко контролировались подкомитетом по энергетике Комитета по ассигнованиям Сената США**, который ранее возглавлял вице-президент Института атомной энергетики Алекс Флинт. Кроме того, были задействованы обширные связи другого вице-президента организации Эллен Гринсберг, бывшего сотрудника Комиссии по регулированию ядерной энергетики. Вторым важнейшим фактором стали **апелляции лоббистов отрасли к политическим интересам самого Обамы и его администрации**, что сыграло на руку лоббистам и значительно облегчило их задачу.

Усилия лоббистов принесли свои плоды: заключение комиссии Яцко оказалось компромиссным. Эта комиссия установила, что система безопасности на большинстве американских АЭС является недостаточно надежной, но не потребовала закрытия ни одной из них. Более того, комиссия сделала вывод, «АЭС в США в целом безопасны, а продолжение функционирования АЭС и продолжение лицензирования атомных электростанций не приведет к увеличению риска для общественного здоровья и безопасности».⁴⁵ **Комиссия заняла лояльную позицию по отношению к отрасли:** в ее докладе подчеркивалось, что нет оснований для отказа от атомной энергетики, а напротив, требуется в кратчайшие сроки утвердить новые проекты АЭС поколения 3+.

В мае 2012 года Грегори Яцко досрочно подал в отставку с поста председателя Комиссии по регулированию ядерной энергетики и начал отстаивать принципиально иную позицию, чем раньше. **На следующий год Яцко заявил, что все работающие в США атомные реакторы исчерпали ресурс безопасной работы и их необходимо заменить.** Он также сделал ряд громких публичных заявлений, в которых **обвинил отрасль в давлении на государство** и высказал сомнения в способности Комиссии по ядерному регулированию обеспечивать в должной мере контроль над безопасностью АЭС. Изменение позиции Яцко вызвало очень резкую критику со стороны энергетиков: например, их профессиональное издание Fuel Cycle Week охарактеризовало Яцко как «неудачника, труса, лицемера, лжеца» и «задницу в шляпе».

По сути дела, выступление Яцко подняло **крайне острую проблему зависимости американских чиновников от интересов лоббистов в ситуации, когда эти интересы совпадают с политическим курсом руководства США.** Несмотря на отсутствие прямых нарушений законодательства о лоббизме, в данном случае речь идет о «серой зоне», в которой давление лоббистов оказывается успешным, несмотря на связанные с ним риски, именно благодаря совпадению их интересов с позицией президента США и его администрации.

4. Интеллектуальный лоббизм

Законодательство и политическая культура Америки делают почти нереальным успешное продвижение какого-либо специального интереса без разработки представления о том, как этот интерес связан с общественным благом. Лоббисту приходится связывать – и связывать достаточно убедительно для участия в открытой дискуссии – с компанией или товаром национальную безопасность, развитие высоких технологий, укрепление смежных

⁴⁴ Помимо предсказуемого негативного воздействия на общественное мнение, приходилось принимать во внимание тот факт, что реакторы Mark I, установленные на АЭС в Фукусиме, были разработаны в США компанией General Electric. К моменту аварии в Японии в США эксплуатировались 23 АЭС данного типа.

⁴⁵ NRC “Recommendations for Enhancing Reactor Safety in the 21st Century. The Near-term Task Force Review of Insights From the Fukushima Dai-Ichi Accident. Wash. DC., p vii

отраслей бизнеса, создание и сохранение рабочих мест и тому подобные концепции, понятные для общественного мнения. Иными словами, **в США лоббист не может добиться от законодателя поддержки как таковой, в «голом виде», к примеру, компании из сферы ВПК или просто некоего медицинского препарата.** Деятельность лоббиста, который пытается обеспечивать интересы своих клиентов вне их соединения с идеями и публичной экспертизой, оценивается обществом только как коррупция.

Это обстоятельство вынуждает профессиональных посредников-лоббистов в США обращаться к интеллектуалам, развивать рынок интеллекта, чтобы получать идеи и экспертизу, обеспечивающие и легитимирующие специальные интересы клиентов лоббистов. Поэтому довольно большое количество средств тратится лоббистами не на собственно лоббистскую деятельность в виде прямого взаимодействия с представителями власти, а на подготовку петиций и изучение определенных вопросов. Для этого **многие лоббисты прибегают к дорогостоящим услугам серьезных «мозговых центров» (think tanks), которые готовят аналитические доклады и проводят законодательную экспертизу тех или иных инициатив.**

Необходимо указать, что многие клиенты лоббистов направляют значительные средства в «мозговые центры» от своего имени, без их предварительного перечисления лоббисту-посреднику. Расходы на оплату работу «мозговых центров», хотя и делаются клиентами по совету лоббиста, нередко не оформляются как деньги, потраченные на лоббизм, хотя с юридической точки зрения это спорный подход.

Следует отдельно подчеркнуть – речь идет не об уже привычных российскому взгляду PR-кампаниях. Каждый год группы интересов в Вашингтоне тратят огромные средства на защиту своих интересов. Природа этих интересов двойственна – кроме очевидной финансовой выгоды, в основе каждого интереса лежит какая-либо идея. **Корпорации, группы интересантов, союзы и комитеты общественного действия находятся в постоянном взаимодействии с «рынком мысли», который работает как отдельная эффективная индустрия, обеспечивающая связь специального интереса с пониманием общественного блага.** Собственно, настоящее влияние измеряется именно тем, сколько людей в США разделяют идею той или иной группы интересов. Часто эта позиция отражается в количестве потраченных средств и принятых законодательных актов. Однако есть примеры не прямой зависимости этих показателей и степени влияния.

Если утверждение о связи определенных идей и политического лоббизма не является неожиданным,⁴⁶ то аналогичное утверждение о связи идей и отраслевого лоббизма нуждается в доказательствах. Пожалуй, самое яркое из них – **ситуация в здравоохранении.** Например, самая крупная профессиональная ассоциация стоматологов в мире, **American Dental Association,**⁴⁷ лоббирует в Конгрессе США сразу несколько законодательных инициатив. **Среди них есть как очевидно выгодные ее членам (финансирование стоматологических исследований, поддержка студенческих кредитов и программ стажировки), так и те, что касаются абсолютного большинства жителей страны – инициативы по увеличению сумм стоматологического страхования, об обязательном фторировании воды, а также в области борьбы с табакокурением.**

Не менее характерна ситуация в и энергетике – одной из тех отраслей, где действуют крупные корпорации. Например, **Exelon Corporation,** один из ведущих операторов ядерных электростанций США, владеет солнечной и гидроэлектростанцией. Эта компания, которая является самым конкурентоспособным производителем энергии в США, поддерживает тесные связи с администрацией Обамы в качестве советников и организаторов благотворительных

⁴⁶ См. доклады Terra America о президентских выборах в США 2012 года и религиозной политике в США, а также раздел «Группы одного интереса» в Приложении 1 к настоящему докладу.

⁴⁷ Информацию о суммах на лоббирование см. в Приложении 1 «Топ 10 компаний-лидеров отраслевого лоббизма: здравоохранение».

акций, но также активно сотрудничают с республиканцами. Одна из главных лоббируемых ею идей - **тотальное ограничение торговли квотами на эмиссию парниковых газов**. Эта идея связана с распространенной в США концепцией защиты окружающей среды, но одновременно она соответствует интересам компании-заказчика, которой выгодно увеличение производства ядерной и альтернативной «зеленой» энергии на фоне сокращения производства энергии за счет сжигания углеводородов – нефти, газа, угля.

Показателен пример и одного из важных клиентов⁴⁸ крупнейшей лоббистской фирмы США **Patton Boggs LLP**⁴⁹ - **Kidney Care Partners**, сообщества, объединяющего пациентов, страдающих от почечной недостаточности, их законных представителей, доноров, производителей оборудования и лекарств, врачей, сиделок и других медицинских работников этой сферы. Цель данной организации заключается в том, чтобы помочь страдающим от почечной недостаточности вести полноценную жизнь. В связи с этой идеей организация занимается продвижением конкретных программ страхования, выступает против сокращения льготного лекарственного обеспечения, что предполагает программа Medicare, лоббирует социальные и финансовые программы помощи тем, кто подвергся пересадке почки.

При ближайшем рассмотрении почти каждый конкретный лоббист в своей деятельности ориентируется на то, что без апелляции к общему благу,⁵⁰ без понимания того, что является социально допустимым, усилия по лоббированию любых интересов обречены в США на провал. **При этом лоббист не столько сам генерирует «большую идею»,⁵¹ которую будет потом продвигать, сколько присоединяет отстаиваемые частные интересы к уже имеющейся идее и затем активно ее использует.**

Лоббистские группы, не учитывающие интересы общества, терпят сокрушительное фиаско. Примером может послужить судьба компании **Metabolife International**, интересы которой в свое время представляла та же фирма **Patton Boggs LLP**. «Metabolife International» занималась производством и распространением через MLM-сеть⁵² биологически активных добавок (БАДов). Среди их продуктов самой популярной (и самой прибыльной) долгое время оставалась «**Metabolife-365**» - биологически активная добавка на основе эфедры. Добавка способствует похудению, развитию выносливости у спортсменов и обычных людей, поддержанию высокого уровня энергии в течение дня. Именно под такими лозунгами осуществлялось лоббирование интересов компании **Metabolife International** против введения законодательного запрета на свободное распространение добавок, содержащих эфедрин.

Однако помимо описанных достоинств, эта **добавка обладала многочисленными побочными эффектами**, среди которых психоз, инфаркт, инсульт, диабетический кетоацидоз и даже гибель принимающих ее. Последствия употребления этого продукта оказались крайне серьезными – зафиксированы многочисленные случаи возникновения самых тяжелых побочных эффектов, вплоть до смерти.⁵³ После введения запрета на свободное распространение препаратов, содержащих эфедрин, руководителю компании Майклу Эллис было предъявлено обвинение в даче ложных показаний с целью помешать ввести регулирования эфедрин-

⁴⁸ Затраты на лоббизм в 2012 году составили 800 тыс. долларов.

⁴⁹ См. Приложение Топ-10 юридических фирм, специализирующихся на лоббизме.

⁵⁰ Понимание «общего блага» возникает в результате постоянно обновляемой публичной дискуссии.

⁵¹ Созданием «большой идеи», способной покорить общественное мнение, занимаются, как правило, работники интеллектуальной индустрии США: специалисты по стратегическому планированию отдельных компаний или «мозговых центров» (think-tanks).

⁵² MLM (multi level marketing) – сетевой маркетинг. Концепция реализации товаров и услуг, основанная на создании сети независимых дистрибьюторов, каждый из которых, помимо сбыта продукции, также обладает правом на привлечение партнёров, имеющих аналогичные права. При этом доход каждого участника сети состоит из комиссионных за реализацию продукции и дополнительных вознаграждений (бонусов), зависящих от объёма продаж, совершённых привлечёнными ими агентами.

⁵³ См., например, статью «Little Pill, Big Trouble». Издание: San Diego Union-Tribune. http://legacy.utsandiego.com/news/business/20030720-9999_mz1b20metabo.html

содержащих препаратов и обвинения компании в уклонении от уплаты налогов. Майкл Эллис признал себя виновным, и был приговорен к 6 месяцам заключения в федеральной тюрьме и 20 тыс. долларов штрафа. **Компания Metabolife International разорилась**, т.к. получила ряд судебных исков по причинению вреда здоровью на сумму более 1 млрд. долларов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Россия в значительной степени может использовать богатый опыт, накопленный США в сфере регулирования лоббистской деятельности. На фоне кампании «по национализации элиты» и активных действий по борьбе с коррупцией заимствование американского опыта в отношении организации легальной лоббистской деятельности может быть полезным в части повышения прозрачности и открытости российского лоббизма.

Создание современного института лоббизма в России позволит одновременно «национализировать» и «интеллектуальный класс», привязав его к созидательной деятельности во имя уже не абстрактных задач, а конкретных решений, за которыми будут стоять известные государству и обществу интересы, гораздо легче поддающиеся корректировке и контролю. Это также позволит обеспечить в нашей стране условия для финансирования конкуренции идей и проектов за счет частных лиц и структур – то есть создать отечественный «рынок мысли».

С технологической точки зрения возможно использовать в России следующие решения:

1. **Принятие специального закона о лоббизме.** Целью этого закона должно стать обеспечение прозрачности лоббистской деятельности в стенах обеих палат Федерального собрания для государства и общества, а также уменьшение коррупционного влияния на органы государственной власти. **Идеологическим лейтмотивом такого закона уместно сделать идею о том, что лоббистская деятельность должна выйти «из тени», стать прозрачной и подконтрольной во избежание развития коррупции и других противоправных практик.** В результате принятия закона произойдет рационализация и повышение транспарентности лоббизма, тогда как влияние бизнеса на политику не исчезнет, а станет открытым и доступным наблюдению со стороны государства и общества.

2. **Законодательное разделение лоббистской деятельности и активности различных групп интересов.** Это означает принятие в нашей стране закона о лоббизме, который бы запретил прямые контакты между депутатами обеих палат Федерального собрания, высокопоставленными чиновниками, судьями – и представителями бизнеса и других групп интересов. Осуществление функции взаимодействия между органами государственной власти и группами интересами должно стать делом профессиональных посредников-лоббистов, жестко контролируемых государством. В связи с этим **необходимо принудить к официальной регистрации в качестве лоббистов многочисленные отделы по GR (отношениям с правительством),** которые существуют в российских корпорациях и на практике за счет существования во внеправовом пространстве широко используют коррупционные методы для влияния на представителей власти.

3. **Установление в законе жестких требований к профессиональным лоббистам.** В число этих требований рекомендуется, прежде всего, включить регулярное (не реже 2 раза в год) раскрытие лоббистами данных о полученных и израсходованных средствах с подробным раскрытием информации о том, кому, когда и на что эти деньги были потрачены, какие законопроекты лоббировались и за счет каких конкретно действий. Такие требования обеспечат высокую степень прозрачности лоббистской деятельности и одновременно во многом пресекут попытки крупного бизнеса с помощью коррупции влиять на депутатов Федерального собрания РФ. Серьезное несоблюдение лоббистом требований законодательства в отношении регулярной отчетности должно караться лишением свободы или очень крупным штрафом, что послужит

сильным стимулом для вывода лоббистской деятельности из «тени», в которой она сегодня находится в России.

4. Запрет для бизнеса напрямую финансировать любую деятельность депутатов Федерального собрания РФ и должностных лиц. Ведущим российским компаниям, например, таким, как «Газпром» или ЛУКОЙЛ, не следует участвовать напрямую в парламентских мероприятиях с целью защиты своих интересов, поскольку это с высокой степенью вероятности влечет за собой риск коррумпирования парламентариев. Бизнесу, особенно крупному, нужно удалиться из обеих палат парламента, передав защиту своих интересов профессиональным лоббистам. Единственной легальной формой передачи денег представителям власти от бизнеса и других организаций целесообразно оставить только взносы в предвыборные фонды кандидатов по мажоритарным округам. При этом уместно ввести запрет на прямое внесение средств от бизнеса в избирательные фонды, оставив эту возможность лишь для лоббистских фирм и отдельных лоббистов.

5. Введение в отчетность лоббистов требования предоставлять проекты, обосновывающие те или иные предлагаемые решения с точки зрения общественного блага. Такая норма заставит многих лоббистов сделать свою деятельность более интеллектуальной, уделять меньше внимания попыткам подкупа законодателей и депутатов и в то же время больше заниматься разработкой публичного обоснования своей деятельности. Возникнет запрос на интеллектуализацию лоббизма, то есть на отход лоббистов от метода прямого коррумпирования в сторону разработки убедительной для власти и общества идеологии и аргументации в пользу конкретных предлагаемых решений. **Принятие данной нормы будет поощрять лоббистов и их заказчиков взаимодействовать с российскими «мозговыми центрами» (think tanks), вкладывать средства в их развитие, а также в развитие всего отечественного рынка интеллекта,** во многом пребывающего в кризисе с середины 2000-х и потому пока склонного поддерживать оппозиционные движения. Целесообразно ввести облегченный порядок перечисления лоббистами средств в «мозговые центры», чтобы стимулировать развитие спроса на разработку идеологии, развитие профессиональной экспертизы и подготовку законопроектов и других документов. Одновременно эта норма сильно затруднит лоббирование многих безыдейных изменений в законодательстве, чем, например, очень длительное время занимаются производители табачных изделий, алкогольной продукции и ряда медицинских препаратов.

6. Ужесточение законодательства о дополнительных заработках для депутатов Госдумы и членов Совета Федерации РФ, а также для сотрудников аппарата парламента. Представляется уместным заимствовать из США принцип, согласно которому действующий законодатель или сотрудник аппарата парламента может получать деньги за любую и преподавательскую деятельность лишь в случае получения предварительного письменного согласия со стороны лидера своей фракции, спикера палаты парламента и профильной комиссии по этике. Всем этим инстанциям следует предварительно сделать оценку наличия возможностей для коррупции и конфликта интересов в каждом конкретном случае научной и преподавательской деятельности на основе представленного договора. Также **целесообразно принять норму о том, что гонорары за научную и преподавательскую деятельность должны перечисляться в специальный фонд депутата,** средства от которого могут расходоваться лишь на его политическую деятельность (в том числе избирательные кампании), но не на частные цели. Подобный подход сделает почти невозможным казусы наподобие случившегося с И.Пономаревым и фондом «Сколково», когда гонорар за чтение лекций выступал формой коррумпирования парламентария или передачи ему денег на проекты сомнительного назначения. Альтернативой этого может поступить пожертвование той или иной компанией через своего лоббиста средств в фонд предвыборной кампании конкретного

депутата: то есть фонд «Сколково» вместо заключения спорного договора с Пономаревым мог бы на законных основаниях сделать взнос на его избирательную кампанию.

7. Принуждение депутатов, сенаторов, государственных служащих и судей к раскрытию информации о контактах с лоббистами. Наряду с декларацией о доходах и расходах все упомянутые категории лиц целесообразно ежегодно подавать отчет о своих контактах с официально зарегистрированными лоббистами. По американскому примеру в отчет следует внести требования раскрытия информации о всех состоявшихся контактах, их времени и месте, цели контактов, последовавших последствиях, а также о материальных благах, полученных должностным лицом, парламентарием, членами их семей или их подчиненными и сотрудниками от лоббиста.

8. Принятие нормы об обязательной регистрации в качестве лоббиста каждой крупной и средней компании члена руководства, занимающегося взаимодействием с органами государственной власти и политиками. Эту норму уместно принять применительно к компаниям или группам компаний с оборотом свыше 1 млрд. рублей в год. В подобных компаниях функция GR должна быть выделена **специальному члену руководства, отвечающему за это и предоставляющему государству публичные отчеты о своей лоббистской деятельности.** Такой шаг позволит резко повысить прозрачность и подотчетность государству участия бизнеса в политике.

9. Введение ограничений на переход бывших чиновников и законодателей на работу в бизнесе. Уместно заимствовать из США такую правовую норму, как запрет на 2-3 года бывшим должностным лицам, судьям и парламентариям осуществлять какую-либо деятельность, которая даже гипотетически может рассматриваться как попытка лоббирования. Ограничение практики revolving doors будет одним из основных способов снизить влияние коррупции на деятельность государственной власти.

10. Введение принципа регулярной индексации зарплаты депутатов Госдумы и членов Совета Федерации, а также ее повышение в связи с принятием законодательства о лоббизме. Этот шаг обеспечит моральное согласие многих членов нынешнего состава обеих палат на принятие законов о лоббизме и конфликте интересов. Одновременно будут увеличены те легальные материальные блага, угроза потери которых, удержит значительную часть парламентариев от наиболее спорных, противозаконных или коррупционных форм лоббистской деятельности в интересах крупного бизнеса.

11. Принятие Этического кодекса лоббистской деятельности. В случае регистрации официальных лоббистов уместно стимулировать их к созданию профессиональной Российской ассоциации лоббистов, которая могла бы по образцу США принять этический кодекс своей деятельности. Главным назначением этого кодекса будет регулирование тех сторон работы лоббистов, которые не запрещены напрямую законодательством, но могут оказаться сомнительными с моральной точки зрения.

12. Принятие законодательства о лоббизме в несколько этапов на протяжении нескольких ближайших лет. Опыт США демонстрирует, что это законодательство возникло не в один момент, но было плодом длительной исторической эволюции американской политической системы и общества. В современных российских условиях одномоментное принятие жесткого закона о лоббизме чрезвычайно усложнит взаимодействие между обществом, бизнесом и государством. Если осуществить введение норм, регулирующих лоббистскую деятельность, в несколько лет на протяжении нескольких лет, то все заинтересованные стороны получат необходимое время на адаптацию к новым правилам и исчезнет возможный риск конфликтов по этому поводу.

13. Организация общедоступного ресурса с информацией о лоббистской деятельности. Целесообразно в связи с принятием закона о лоббизме обеспечить создание в России открытого общественного Интернет-ресурса, посвященного лоббистской деятельности, по аналогии с американским проектом OpenSecrets.org. Такой ресурс сделает информацию о заказчиках и исполнителях лоббистских проектов доступной для органов государственной власти, СМИ и широкой общественности, что приведет к большей открытости этой составляющей политики и снизит значение коррупционного взаимодействия бизнеса с парламентариями и должностными лицами.

14. Легализация взаимодействия между лоббистами и СМИ. Инструментом для этого могут стать общественные некоммерческие фонды, учреждаемые отраслевыми ассоциациями в разных сферах деятельности. Одной из основных задач этих фондов должна стать образовательная работа. Отношения со СМИ целесообразно устанавливать за счет создания системы открытых премий тем журналистам и изданиям, которые наиболее ясно и объективно освещают отраслевую специфику и проблемы. Благодаря этим премиям лоббисты интересов крупных отраслей получают инструмент для организации легального и прозрачного взаимодействия со СМИ.

Приложение 1. КРУПНЕЙШИЕ ЛОББИСТЫ США

Методология составления приложения

Крупнейшие лоббисты США – это наиболее влиятельные и реально значимые игроки на данном рынке. Практическими критериями для оценки того или иного лоббиста в этом качестве являются **объем затраченных им средств и количество законодательных актов, принятых с его подачи.** Помимо этого, нами учитывается отрасль или сфера действий лоббиста. В этом отношении лоббисты классифицируются по следующим категориям:

- Комитеты политического действия
- Высшие комитеты политического действия
- Ведущие корпорации, специализирующиеся на отраслевом лоббизме
- Ведущие юридические фирмы, специализирующиеся на лоббизме
- Группы одного интереса и комитеты политического действия одного интереса (такие, как Национальная стрелковая ассоциация и Американо-израильский комитет по общественным связям)

Комитет политического действия⁵⁴ – организация, созданная для участия в выборах, сбора и распределения средств на предвыборные кампании. Некоторые комитеты политического действия появляются только для того, чтобы помочь одолеть кандидата, которого данная группа считает нежелательным. Как правило, комитеты политического действия рассматриваются как источник финансирования кандидатов и различных организаций. Комитеты политического действия используют привлеченные ими финансовые средства в основном для оплаты расходов, связанных с избирательными кампаниями различного уровня. Однако размер сумм, которые могут быть переданы в пользу одного комитета, ограничены законодательно.

Высший комитет политического действия⁵⁵ – новый вид комитетов политического действия. Появился в июле 2010 года в результате решения Федерального суда по делу «*SpeechNow.org*⁵⁶ против Федеральной Избирательной Комиссии». Высшие комитеты политического действия могут получать деньги на свою деятельность от юридических (корпорации, союзы, ассоциации) и физических лиц, причем их размер законодательно не ограничен. Помимо этого, они могут тратить неограниченную сумму средств для того, чтобы агитировать за или против кандидатов на президентских выборах, выборах в Сенат и Палату представителей. При этом высшие комитеты политического действия должны ежемесячно или раз в квартал – на выбор каждого комитета – подавать отчеты о своих вкладчиках в Федеральную избирательную комиссию так же, как и традиционные комитеты политического действия. Но, в отличие от последних, высшим комитетам политического действия запрещено напрямую финансировать кандидатов, предоставляя средства их предвыборным фондам и штабам.

Группы одного интереса или комитеты политического действия одного интереса – разновидность комитета политического действия, отстаивающая отдельные специальные интересы.

⁵⁴ В английском языке: Political Action Committees (PAC)

⁵⁵ В английском языке: Super Political Action Committees (Super PAC)

⁵⁶ Некоммерческая ассоциация, была создана с целью поддержки кандидатов на выборах или выступлений против них посредством объединения финансовых ресурсов нескольких частных лиц и создания единого независимого фонда. Принимает пожертвования только от частных лиц. В деле 2010 года «*SpeechNow.org* против Федеральной Избирательной комиссии» ассоциация стремилась получить возможность принимать взносы от частных лиц в размере более 5 тыс. долларов США. Также она добивалась права не регистрироваться как политический комитет и не выполнять требования по регулярной отчетности, обязательные для Комитетов политического действия. «*SpeechNow*» утверждала, что, так как она не будет осуществлять прямое финансирование политических кандидатов, то заставлять организацию регистрироваться, подавать отчеты и ограничивать размер вкладов – это нарушение как ее прав, так и прав вкладчиков на свободу слова.

Все использованные в Приложении данные опубликованы в открытых источниках, преимущественно на ресурсах **OpenSecrets.org** и **MapLight.org**, созданных общественными активистами, чтобы собирать информацию о перемещении денег в политике и пролить свет на деятельность лоббистов.

OpenSecrets.org – обширная база данных, созданная «Центром за ответственную политику» (The Center for Responsive Politics). Это авторитетная некоммерческая внепартийная исследовательская организация, которая изучает степень влияния различных групп интересов на отдельных конгрессменов и законотворческий процесс в целом. Созданная ими база данных OpenSecrets.org позволяет любому пользователю изучать потоки финансирования избирательных кампаний и работу лоббистов (отдельных лиц и фирм).

Maplight.org – это Интернет-ресурс, который совместно с другими аналогичными организациями⁵⁷ собирает опубликованную информацию о компаниях и организациях, принимающих участие в политической деятельности, в том числе о движении потраченных ими денежных средств. Кроме того, авторы данного ресурса выявляют взаимосвязи этих групп с отдельными законодателями и выдвинутыми (или поддержанными) ими законодательными актами, сведения о финансировании избирательных кампаний, о том, как политики голосуют по тем или иным законопроектам, о поддержке и противодействии вносимым законопроектам и пр. Создателями проекта являются две непартийные организации – «Open Society Foundation»⁵⁸ и «Sunlight Foundation».⁵⁹ База данных находится в открытом доступе.

⁵⁷ Такими, как The Center for Responsive Politics, National Institute on Money in State Politics, и Govtrack.us

⁵⁸ Международная благотворительная организация, учрежденная Джорджем Соросом (известна также как «Фонд Сороса»). Иницирует и поддерживает программы в области образования, культуры и искусства, здравоохранения, гражданских инициатив, способствующие развитию идей и механизмов открытого общества. Одна из целей – развитие общественных организаций (в т.ч. благотворительных).

⁵⁹ Некоммерческая образовательная организация, основанная в 2006 году. Основная цель деятельности – увеличить прозрачность деятельности правительства США. Ее создание было инициировано в результате опроса, проведенного CNN, данные которого показали, что половина американцев считают свое правительство коррумпированным. Для достижения своих целей использует ресурсы Интернета, а также возможности различных технологических устройств. выступает в качестве разработчиков приложений для мобильных устройств, которые помогают получать актуальную информацию о работе членов Конгресса, а также публикует новости.

Топ-10 самых влиятельных комитетов политического действия

№ ⁶⁰	Название комитета политического действия ⁶¹	Род деятельности	Затраты на лоббистскую деятельность ⁶²	Поддержка партий (процент финансирования) ⁶³	Число принятых законодательных актов ⁶⁴
1.	National Association of Realtors	Национальная ассоциация риэлторов. Крупнейшая торговая ассоциация, одна из мощнейших лоббистских групп в США.	\$3,960,282	Демократическая партия – 44% Республиканская партия – 55%	30
2.	American Bankers Association	Профессиональная ассоциация, представляющая различные банки США. Является мощным инструментом политического лоббирования.	\$2,736,150	Демократическая партия – 20% Республиканская партия – 80%	24
3.	Credit Union National Association	Национальная торговая ассоциация кредитных союзов США. Предоставляет членам союза такие услуги как лоббирование, правовое регулирование, помощь в профессиональном развитии, управленческие услуги.	\$2,487,600	Демократическая партия – 47% Республиканская партия – 52%	14
4.	AT&T Inc	Телекоммуникационная корпорация; крупнейший поставщик мобильной связи и стационарной телефонии. Один из главных источников финансирования политических кампаний. Области интереса: телекоммуникации, налоги, авторское право.	\$2,543,000	Демократическая партия – 35% Республиканская партия – 65%	4

⁶⁰ Ранжирование осуществлено по количеству принятых с подачи комитета законодательных актов.

⁶¹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/pacs/toppacs.php>

⁶² Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/pacs/toppacs.php>

⁶³ Процент от общей суммы всех средств, потраченных на лоббирование.

⁶⁴ Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org. <http://maplight.org/us-congress/organization>

5.	National Beer Wholesalers Association	Ассоциация, представляющая интересы почти 3 тысяч поставщиков пива. Одноименный комитет общественного действия является крупнейшим в отрасли алкогольных напитков.	\$3,388,500	Демократическая партия – 41% Республиканская партия – 59%	2
6.	Honeywell International	Крупная корпорация, производящая электронные системы управления и автоматизации; известна своими разработками в области аэрокосмического оборудования, технологий для эксплуатации зданий и промышленных сооружений, а также разработками в области автомобильного оборудования. Самым масштабным и признанным во всем мире направлением «Honeywell» является поставка авиационных двигателей и оборудования, разработка различных систем для транспортной, местной, гражданской и военной авиации и услуг по их техобслуживанию.	\$3,193,024	Демократическая партия – 41% Республиканская партия – 59%	2
7.	International Brotherhood of Electrical Workers	Международный профсоюз, представляющий трудящихся в электроэнергетической промышленности в США, Канаде, Панаме и нескольких государствах Карибского бассейна.	\$2,853,000	Демократическая партия – 97% Республиканская партия – 2%	2
8.	Operating Engineers Union	Профсоюз, представляющий интересы механиков и инженеров-операторов тяжелого оборудования.	\$3,186,387	Демократическая партия – 84% Республиканская партия – 15%	1
9.	National Auto Dealers Association	Национальная ассоциация автодилеров, главной задачей которой является защита их интересов в отношениях с производителями, Конгрессом, СМИ и общественностью.	\$3,074,000	Демократическая партия – 28% Республиканская партия – 72%	1

10.	American Association for Justice	Объединение адвокатов, чьи клиенты пострадали в результате нарушения трудового законодательства или в результате халатности (напр., врачебной). Своим членам предоставляет информационную и правовую поддержку.	\$2,512,500	Демократическая партия – 96% Республиканская партия – 3%	1
-----	----------------------------------	---	-------------	---	---

Топ-10 самых влиятельных высших комитетов политического действия

№ ⁶⁵	Название высшего комитета политического действия	Род деятельности	Собранные средства ⁶⁶ (2012 год)	Расходы ⁶⁷ (2012 год)	Политическая ориентация ⁶⁸	Кого поддерживали на выборах-2012 ⁶⁹
1.	Restore Our Future	Комитет, созданный в 2010 г. в поддержку кандидата на президентских выборах Митта Ромни	\$153,741,731	\$142,097,336	Консервативные	Митт Ромни
2.	American Crossroads	Был основан в 2010 году в поддержку Республиканской партии. Были очень активны как на промежуточных выборах 2010 года, а также на президентских выборах 2012 г.	\$117,472,407	\$104,746,670	Консервативные	Митт Ромни

⁶⁵ Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование

⁶⁶ Финансовые средства, собранные комитетом со всех спонсоров за 2012 год. Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php?cycle=2012>

⁶⁷ Финансовые средства, потраченные комитетом на проведение избирательных кампаний различного уровня в 2012 году. Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php?cycle=2012>

⁶⁸ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php?cycle=2012>

⁶⁹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php?cycle=2012>

3.	Priorities USA Action	Комитет основан чиновниками, ранее работавшими в предвыборном штабе Барака Обамы.	\$79,050,419	\$65,166,859	Либеральные	Барак Обама
4.	(Senate) Majority PAC	Комитет создан в 2010 году с единственной целью – достичь демократического большинства в Сенате и сохранить его. Политические противники Карла Роува, одного из главных политтехнологов Республиканской партии.	\$42,121,541	\$37,498,257	Либеральные	
5.	House Majority PAC	Комитет был создан в 2011 году, и сразу же начал активную кампанию в СМИ, в надежде переубедить сторонников республиканцев. Стремятся к демократическому большинству в Палате Представителей.	\$35,844,951	\$30,470,122	Либеральные	
6.	Freedomworks for America	Комитет основан экс-лидером республиканского большинства в Палате представителей Диком Арми. «Freedomworks» уделяет особое внимание налогово-бюджетным вопросам и выступает за невмешательство государства в экономику.	\$23,453,198	\$19,636,548	Консервативные	
7.	Winning Our Future	Комитет основан в декабре 2011 года в поддержку кандидата в президенты Н. Гингрича, который выбыл из гонки в начале мая 2012 г.	\$23,921,705	\$17,007,762	Консервативные	Ньют Гингрич
8.	Club for Growth Action	Действует против демократов, стремящихся к государственным постам, а также против некоторых республиканцев.	\$18,253,913	\$16,584,207	Консервативные	
9.	Ending Spending Action Fund	Группа изначально была ориентирована на программы целевого финансирования, но расширила свою деятельность, включив в нее сбалансирование федерального бюджета и	\$14,169,830	\$13,250,766	Консервативные	

		погашение национального долга. Комитет не раскрывает имена своих вкладчиков, и его деньги идут на расходы на предвыборную кампанию республиканцев. В 2010 году проводили кампанию против Гарри Рейда, лидера демократического Senate Majority PAC				
10.	Congressional Leadership Fund	Комитет был создан в октябре 2011 года, целью его является поддержка республиканского большинства в Палате представителей.	\$11,286,590	\$9,450,223	Консервативные	

Топ-10 организаций-лидеров лоббизма в сфере идеологии

№ ⁷⁰	Название компании	Род деятельности компании	Затраты на лоббистскую деятельность ⁷¹	Политическая аффилиция лоббистской деятельности ⁷²	Число принятых законодательных актов ⁷³
1.	Friends of John Boehner	Комитет от комиссии федеральных выборов 2012 года, поддерживающий кандидата от Республиканцев, спикера Палаты представителей, Джона Бонера. Бонер тесно связан с лоббистами, особенно (по утверждению «Нью-Йорк Таймс») из таких компаний как Google, Goldman Sachs, Citigroup.	\$12,431,191	Все средства уходят на поддержку республиканцев	Нет данных
2.	Republican Governors	Ассоциация губернаторов Республиканской партии. Оказывает им поддержку во время предвыборных кампаний.	\$9,797,355	Все средства уходят на	Нет данных

⁷⁰ Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование

⁷¹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=Q>

⁷² Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=Q>

⁷³ Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org. <http://maplight.org/us-congress/organization>

	Association			внепартийные проекты	
3.	Senate Conservatives Foundation	Поддерживает консервативных лидеров на выборах в Сенат. Выступают за традиционные семейные ценности, сокращение расходов Конгресса, отмену программы «Medicare». Защищают 2-ую поправку Конституции США (о праве на ношение оружия), поддерживают ужесточение иммиграционного законодательства и пр.	\$6,953,307	90% средств уходит на поддержку республиканцев, 10% – на внепартийные проекты	Нет данных
4.	Environment America	Государственная природоохранная федерация. Изучает проблемы окружающей среды, лоббирует соответствующие инициативы, опираясь на широкую общественную поддержку.	\$5,013,434	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных
5.	Club for Growth	Консервативная прореспубликанская организация, выступающая за сокращение налогов и другие пункты консервативной экономической повестки. В нее входит одноименный Комитет общественного действия, который финансирует консервативных кандидатов на выборах разного уровня.	\$4,409,246	90% средств – на поддержку республиканцев. 10% – на внепартийные проекты	6
6.	EMILY's List	Комитет общественного действия, направленный на поддержку выборов кандидатов-женщин. Крупнейший ресурс для женщин-политиков.	\$4,094,148	90% - на поддержку демократов. 10% – на внепартийные проекты	0
7.	League of Conservation Voters	Политическая организация, основанная в первые годы экологического движения. Лоббирует законопроекты, направленные на защиту окружающей среды, финансирует поддерживающих ее кандидатов	\$3,933,636	30% средств - на поддержку демократов, остальное уходит на внепартийные проекты	8

8.	FreedomWorks	Консервативная некоммерческая организация. Ее девиз: «Низкие налоги. Маленькое правительство. Больше свободы». Взаимодействует как с обычными гражданами, так и с политиками. Области интереса: расход бюджетных средств и реформа налогового законодательства, реформа здравоохранения, охрана окружающей среды, свобода выбора школы и места работы, социальное обеспечение.	\$2,661,992	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных
9.	Americans for Limited Government	Лобби-группа и правозащитная организация, позиционирующая себя как беспартийная. Выступают за свободный рынок, налоговую реформу, ограничение размера правительства и сроков его действия.	\$2,588,500	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных
10.	New Models Incorporated	Некоммерческая организация, занимается изучением общественного мнения по ключевым вопросам, которые занимают американское население.	\$2,463,000	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных

Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе энергетики и природных ресурсов

№ ⁷⁴	Название компании	Род деятельности компании	Затраты на лоббистскую деятельность ⁷⁵	Политическая аффилиция лоббистской деятельности ⁷⁶	Число принятых законодательных актов ⁷⁷
1.	Oxbow Corporation	Одна из ведущих нефте- и газоперерабатывающих компаний. Также работают в области производства топлива, серы, угля. Владеет угольными шахтами.	\$4,881,900	10% средств уходит на поддержку республиканцев, остальное – на внепартийные проекты.	Нет данных

⁷⁴ Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование.

⁷⁵ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=E>

⁷⁶ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=E>

⁷⁷ Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org. <http://maplight.org/us-congress/organization>

2.	Alliance Resource Partners	Многоотраслевой производитель угля, работает на десяти подземных рудниковых комплексах на востоке США.	\$4,158,025	25% средств уходит на поддержку республиканцев, остальное – на внепартийные проекты.	Нет данных
3	Chevron Corporation	Вторая после «Еххон Mobil» энергетическая компания США, одна из крупнейших в мире. Добывает нефть в различных регионах мира. Владеет рядом нефтеперерабатывающих предприятий, а также обширной сетью АЗС. Обвинялись в причинении экологического ущерба. Делают большие взносы в Republican Congressional Leadership Fund. ⁷⁸	\$3,875,246	Примерно 10% средств уходит на поддержку демократов, около 20% - на поддержку республиканцев, остальное – на внепартийные проекты.	1
4.	Еххон Mobil	Крупнейшая частная нефтяная компания в мире, одна из крупнейших корпораций в мире по размеру рыночной капитализации. Ведёт добычу нефти в различных регионах мира, включая США, Канаду, Ближний Восток и др.	\$2,770,866	Около 85% уходит на поддержку республиканцев, 10% - на поддержку демократов, остальное – на внепартийные проекты.	3
5.	Koch Industries	Виды деятельности: производство и переработка нефтяных продуктов. Вторая по величине частная компания в США по версии «Forbes» в 2011 г. Выступает против регулирования финансовых деривативов и ограничений по выбросам парникового газа. Лоббирует принятие законодательных актов, связанных с энергетической и оборонной промышленностью, выступает за реформу финансового регулирования.	\$2,374,048	Все средства уходят на поддержку республиканцев.	0
6.	Dore Energy	Частная компания из Луизианы. Занимается разработкой нефтяных и газовых скважин. Владеет 18000 акрами болотистых земель в юго-западной Луизиане.	\$2,308,332	Все средства уходят на внепартийные проекты.	Нет данных
7.	National Rural Electric Cooperative Association	Некоммерческая организация, представляющая интересы более чем 900 электроэнергетических сообществ США. Объединяет сообщества в 47 штатах, обслуживающих более 40 млн. человек. Фактически это кооперативы, в задачу	\$1,926,259	Примерно 30% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев.	11

⁷⁸ \$2 500 000 за 2012 год

		которых входит поставка электричества, воды и телекоммуникаций членам кооператива. Каждый член является равноправным владельцем бизнеса.			
8.	Exelon Corporation	Американская компания-производитель, поставщик и дистрибьютор энергии. Один из ведущих операторов ядерных электростанций США, владеет солнечной и гидроэлектростанцией. Самый конкурентоспособный генератор энергии в США. Руководители компании имеют тесные связи с администрацией Обамы в качестве советников и организаторов благотворительных акций. Комитет политического действия – EXELONPAC. Выступает за тотальное ограничение торговли квотами на эмиссию парниковых газов.	\$1,813,258	Примерно 30% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев.	4
9.	Occidental Petroleum	Четвертая по величине нефтегазовая компания в США, крупнейший производитель нефти в Техасе и крупнейший производитель газа в Калифорнии. Работает в США, на среднем Востоке, в Северной Африке и Южной Америке.	\$1,553,475	Около 70% - на поддержку республиканцев, 20% - на внепартийные проекты, остальное – на поддержку демократов.	Нет данных
10.	Chesapeake Energy	Нефтегазовая компания, добытчик природного газа и нефти в США. Вторая по величине газодобывающая компания в США. Занимается поиском и разработкой скважин природного газа на территории страны.	\$1,509,933	Около 80% уходит на поддержку республиканцев, остальное – на поддержку демократов	Нет данных

Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе коммуникаций и электроники

№ 79	Название компании	Род деятельности компании	Затраты на лоббистскую деятельность ⁸⁰	Политическая аффилиция лоббистской деятельности ⁸¹	Число принятых законодате
---------	-------------------	---------------------------	---	---	---------------------------

⁷⁹ Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование.

⁸⁰ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=B>

					ЛЬНЫХ АКТОВ ⁸²
1.	Newsweb Corporation	Издательство этнических ⁸³ и независимых ⁸⁴ газет в США. Также владеет несколькими радиостанциями и локальной телевышкой.	\$14,163,200	1-2% уходит на поддержку демократов, остальное – на внепартийные проекты	Нет данных
2.	Comcast Corporation	Поставщик развлекательных, информационных и коммуникационных услуг, крупнейший кабельный и интернет-провайдер. Выступает против предоставления выбора каналов потребителя и за продажу готовых «пакетов» кабельного ТВ.	\$4,386,506	Около 60% средств уходит на поддержку демократов, около 40% - на поддержку республиканцев	2
3.	Oracle Corp	Второй по объемам продаж разработчик программного обеспечения после «Microsoft»; крупный поставщик серверного оборудования. Специализируется на выпуске систем управления базами данных, связывающих программное обеспечение и бизнес-приложения.	\$4,365,613	Около 10% уходит на поддержку демократов и республиканцев соответственно, около 80% - на внепартийные проекты	Нет данных
4.	Chartwell Partners	Компания по подбору менеджеров высшего звена во всех отраслях промышленности.	\$4,259,000	Около 2% уходит на поддержку республиканцев, остальное – на внепартийные проекты	Нет данных
5.	AT&T Inc	Крупнейший поставщик мобильной связи и стационарной телефонии. Один из самых больших источников финансирования политических кампаний в США. Основные области интереса: телекоммуникации, налоги, авторское право. ⁸⁵	\$4,133,932	Примерно 30% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев.	4

⁸¹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=B>

⁸² Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org <http://maplight.org/us-congress/organization>

⁸³ Большая часть этнической прессы издается на языке своей аудитории, того сообщества, на которое она ориентирована. СМИ для нацменьшинств – самая быстрорастущая группа среди всех американских медиа. Опрос, проведенный New America Media, показал: аудитория этнических медиа в США выросла на 16% за последние 4 года (по данным на 2009 г., предыдущее исследование было проведено в 2005 году) и составляет теперь 57 млн. человек.

⁸⁴ Независимые издания – имеются в виду те, которые не отражают точку зрения корпораций и/или государственных структур. Примерами альтернативных изданий в США служат «Whole Earth Catalog», «The Boston Phoenix», и «Mother Jones».

⁸⁵ Например, совершенствование закона о широкополосной передаче данных, об изменении налога на сотовую связь

6.	Microsoft Corp	Одна из крупнейших транснациональных компаний по производству программного обеспечения для вычислительной техники, разработчик программной платформы «Windows». Неоднократно подвергалась санкциям за нарушение антимонопольного законодательства.	\$4,106,086	Около 60% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	10
7.	DreamWorks Animation SKG	Американская киностудия, занимающаяся производством полнометражных и короткометражных анимационных фильмов.	\$3,546,628	Около 10% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на внепартийные проекты	Нет данных
8.	Google Inc	Американская транснациональная корпорация, специализирующаяся на интернет-сервисах и интернет-продуктах.	\$3,271,350	70% средств уходит на поддержку демократов, 20% - республиканцев; остальное – на внепартийные проекты	1
9.	Cox Enterprises	Является преемником издательской компании, выпускавшей «Dayton Daily News». ⁸⁶ Владеет газетами, теле- и радиостанциями, имеет несколько дочерних предприятий («Cox Communications», «Cox Media Group», «Manheim Auctions»).	\$3,115,807	10% средств уходит на поддержку демократов, 20% - республиканцев, остальное – на внепартийные проекты	Нет данных
10.	Verizon Communications	Американская телекоммуникационная компания, одна из крупнейших в США и во всём мире. Является одной из компаний «Baby Bells», ⁸⁷ сформированных в результате решения суда против AT&T Corp. Подвергались критике за чрезмерные траты на лоббирование и уклонение от уплаты налогов.	\$3,070,423	Примерно 40% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	3

⁸⁶ Ежедневная популярная газета, выходившая в Дейтоне с 1898 года.

⁸⁷ В 1984 году компания AT&T Corporation была разделена на семь более мелких компаний в антимонопольных целях, их и называли Baby Bells. В результате поглощения одной из них в 2000 году компанией GTE, крупнейшей независимой телефонной компанией Америки, образовалась Verizon Communications.

Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в финансовом секторе

№ ⁸⁸	Название компании	Род деятельности компании	Затраты на лоббистскую деятельность ⁸⁹	Политическая аффилиция лоббистской деятельности ⁹⁰	Число принятых законодательных актов ⁹¹
1.	Renaissance Technologies	Инвестиционная компания, основу деятельности которой составляют три хеджевых фонда (The Medallion Fund, The Nova Fund, The Renaissance Institutional Equities Fund)	\$9,975,572	Не ассоциируют свою лоббистскую деятельность с партиями. Лишь небольшая часть денег уходит на поддержку республиканцев и демократов в равных пропорциях	Нет данных
2.	Goldman Sachs	Американская мультинациональная инвестиционная банковская группа. Управление инвестициями, управление фондовыми активами.	\$7,917,024	Превалирует поддержка республиканцев	2
3.	National Association of Realtors	Национальная Ассоциация Риэлторов. Крупнейшая торговая ассоциация, одна из мощнейших лоббистских групп в США.	\$7,342,571	Половину средств тратит на поддержку демократов и республиканцев (поровну), другую половину – на внепартийные проекты	30
4.	Euclidean Capital	Частная инвестиционная компания, возглавляемая Джеймсом Саймонсом – председателем совета директоров Renaissance Technologies LLC.	\$6,596,600	Около 1–2% средств – на поддержку демократов, остальное – на внепартийные проекты	Нет данных
5.	Bain Capital	Одна из ведущих инвестиционных организаций в мире. Вкладывает средства	\$5,600,352	Примерно 15% уходит на поддержку демократов, 30–35% –	Нет данных

⁸⁸ Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование.

⁸⁹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=F>

⁹⁰ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=F>

⁹¹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org. <http://maplight.org/us-congress/organization>

		в разные отрасли промышленности.		на поддержку республиканцев; остальное – на внепартийные проекты.	
6.	Bank of America	Второй по величине банк США. Предоставляет широкий спектр банковских и финансовых услуг	\$4,627,537	Около 20% всех средств уходит на поддержку демократов, примерно 70% – республиканцам, остальное на внепартийные проекты.	2
7.	JPMorgan Chase & Co	Крупнейший банк в США и второй крупнейший банк в мире по размеру активов, американская мультинациональная банковская корпорация. Работает с ценными бумагами, инвестициями и розничными продажами; также занимается управлением активами и частным капиталом.	\$4,471,316	Около 25% всех средств уходит на поддержку демократов, примерно 65% на поддержку инициатив республиканской партии. Остальное - на внепартийные проекты.	4
8.	JW Childs Associates	Частная инвестиционная фирма. Интересуется компаниями, специализирующихся на потребительских товарах и здравоохранении.	\$4,409,900	Около 5% уходит на поддержку республиканцев, остальное – на внепартийные проекты	Нет данных
9.	Deloitte LLP	Одна из аудиторских и консалтинговых компаний «Большой четверки». Кроме услуг в сфере аудита, «Делойт» является одной из крупнейших фирм, оказывающих консалтинговые услуги ведущим компаниям мира.	\$3,789,612	Примерно 25% тратится на поддержку демократов, около 75% – на поддержку республиканцев	Нет данных
10	Clarium Capital Management	Инвестиционная компания, владеющая хеджевыми фондами. Специализируется на макроинвестировании.	\$3,787,200	Все средства уходят на финансирование внепартийных проектов	Нет данных

Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе ВПК

№ 92	Название компании	Род деятельности компании	Затраты на лоббистскую деятельность ⁹³	Политическая аффилиция лоббистской деятельности ⁹⁴	Число принятых законодательных актов ⁹⁵
1.	Northrop Grumman	Компания, предоставляющая инновационные системы, продукты и решения в области беспилотных систем и кибербезопасности. Также предоставляет услуги по его полному обслуживанию (техобслуживание, обучение персонала и пр.)	\$3,092,373	Примерно 40% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	4
2.	Lockheed Martin	Аэрокосмическая и оборонная компания, занимается вопросами безопасности и разработкой передовых технологий. Работает в следующих сегментах: аэрокосмические технологии и оборонная промышленность, информационные технологии, новые возможности в области энергетики и климата, здравоохранения, новых материалов, нанотехнологий	\$3,045,123	Примерно 35% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	4
3.	Boeing Co	Американская аэрокосмическая и оборонная корпорация. Один из крупнейших производителей самолетов в мире. В 2008 году «Boeing» оказывал активную поддержку Обаме.	\$2,844,669	40% средств уходит на поддержку демократов, 60% – на поддержку республиканцев	7
4.	Raytheon Co	Американская компания, крупный поставщик Пентагона – занимаются производством ракет, систем радаров и сенсоров	\$2,631,809	Примерно 35% средств уходит на поддержку	2

⁹² Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование.

⁹³ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=D>

⁹⁴ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=D>

⁹⁵ Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org. <http://maplight.org/us-congress/organization>

		для задач противоракетной обороны, разведки, обеспечения точности наведения.		демократов, остальное – на поддержку республиканцев	
5.	General Dynamics	Один из крупнейших мировых производителей военной и аэрокосмической техники. Направления разработок: морские системы, боевые системы, информационные системы и аэрокосмические технологии.	\$1,830,358	Примерно 30% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	1
6.	United Technologies Corporaton	Одна из крупнейших финансово-промышленных групп США. Производит высокотехнологичные продукты в разных областях: воздушная инженерия, вертолеты, элеваторы и эскалаторы, пожарная безопасность, строительные системы и пр.	\$1,423,149	Примерно 25% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	2
7.	BAE Systems	Оборонная компания Великобритании. Занимается разработками в области вооружений, информационной безопасности, аэрокосмической сфере. Ее дочерняя компания, BAE Systems Inc, является одним из шести крупнейших поставщиков министерства обороны США	\$1,101,821	Примерно 30% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	1
8.	SAIC Inc	Американская оборонная компания, предоставляет инженерные системные разработки и технические решения. Активно сотрудничает с департаментом обороны США, департаментом по национальной безопасности и разведки, а также другими правительственными учреждениями США	\$1,000,595	Примерно 30% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	0
9.	Finmeccanica SpA	Один из крупнейших машиностроительных холдингов Италии, работает в сферах обороны, энергетики, вертолетостроения, телекоммуникаций и транспорта. В 2008 году Finmeccanica приобрела в США оборонного подрядчика DRS Technologies. В США работает в направлениях: воздухоплавание, вертолеты, системы ПРО и военная электроника, аэрокосмические технологии, транспорт и энергетика.	\$582,746	Примерно 35% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	Нет данных
10.	Honeywell International	Крупная американская корпорация, производит электронные системы управления и автоматизации; известна	\$548,804	Примерно 40% средств уходит на поддержку	2

	разработками аэрокосмического оборудования, технологий для эксплуатации зданий, автомобильного оборудования. Самое важное направление - поставка двигателей, оборудования и технических услуг для авиации.		демократов, остальное – на поддержку республиканцев	
--	--	--	---	--

Топ-10 организаций – лидеров лоббизма в секторе здравоохранения

№ ⁹⁶	Название компании	Род деятельности компании	Затраты на лоббистскую деятельность ⁹⁷	Политическая аффилиция лоббистской деятельности ⁹⁸	Число принятых законодательных актов ⁹⁹
1.	Adelson Drug Clinic	Частная некоммерческая организация, специализирующаяся на лечении наркозависимости.	\$41,994,800	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных
2.	Cooperative of American Physicians	Группа врачей-терапевтов, входит в одноименный комитет общественного действия. Целью кооператива является поиск путей предоставления медицинской защиты за меньшие деньги.	\$2,965,980	Все средства уходят на внепартийные проекты	1
3.	Mutual Pharmaceutical	Фармацевтическая компания, производит и поставляет марочную (брендированную) и непатентованную фармацевтическую продукцию (дженерики ¹⁰⁰) в США.	\$2,332,500	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных
4.	American Dental Association	Крупнейшая в мире национальная стоматологическая ассоциация. Лоббирует ряд законодательных инициатив в Конгрессе: финансирование исследований, поддержка студенческих кредитов	\$2,047,415	Примерно 20% средств уходит на поддержку демократов, остальное	13

⁹⁶ Ранжирование осуществлено по количеству финансовых средств, затраченных на лоббирование.

⁹⁷ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=H>

⁹⁸ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?Ind=H>

⁹⁹ Здесь и далее – в соответствии с данными базы Maplight.org. <http://maplight.org/us-congress/organization>

¹⁰⁰ Дженерики – лекарственные препараты, продающиеся под международным непатентованным названием либо под патентованным названием, отличающимся от фирменного названия разработчика препарата. Обычно так называют лекарственные средства, на действующее вещество которого истёк срок патентной защиты, либо защищенные патентами препараты, выпускающиеся по принудительной лицензии. Как правило, дженерики по своей эффективности не отличаются от «оригинальных» препаратов, однако значительно дешевле их.

		и программ стажировки, увеличение размеров стоматологического страхования, фторирование воды, борьба с курением.		– на поддержку республиканцев	
5.	DE Shaw Research	Биохимическая исследовательская лаборатория, активно использующая математические методы для исследований в области биологии. Разрабатывает технологии для моделирования молекулярной динамики. ¹⁰¹	\$2,007,054	Все средства уходят на внепартийные проекты	Нет данных
6.	American Medical Association	Американская Медицинская Ассоциация. Стремится к повышению уровня медицины и уровня общественного здоровья. Помимо прочего, стремится к изменению законодательства о медицинской халатности.	\$2,002,115	20% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на республиканцев	16
7.	American Academy of Orthopaedic Surgeons	Профессиональная ассоциация хирургов-ортопедов. Активно выступает за просвещение обычных граждан по профильным вопросам (ликбез). Также выступает за федеральную реформу исков по врачебной халатности.	\$1,927,902	Примерно 10% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	1
8.	Pfizer Inc	Одна из крупнейших в мире фармацевтических компаний. Производит самое популярное в мире лекарство «Lipitor», снижающее уровень холестерина в крови, а также Viagra. Компания – один из ведущих членов U.S. Global Leadership Coalition, влиятельной лоббистской организации. Уделяет особое внимание противодействию попыткам Конгресса включить в «Medicare» предписания по приему определенных лекарственных препаратов в каждом конкретном случае.	\$1,814,766	Примерно 40% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	4
9.	American Hospital Association	Американская Больничная Ассоциация. Представляет интересы всех типов больниц, а также отдельных пациентов и их сообществ. Следит за тем, чтобы потребности членов ассоциации были учтены в национальной политике здравоохранения.	\$1,759,746	Примерно 40% средств уходит на поддержку демократов, остальное – на поддержку	8

¹⁰¹ Разновидность компьютерного моделирования (метод классической молекулярной динамики) применяется в биофизике и биохимии, а также при изучении физических свойств нанотехнологических устройств.

				республиканцев	
10.	McKesson Corp	Американская фармацевтическая компания, крупный дистрибьютор лекарственных средств и оператор сети аптек. Имеет крупную сеть офисов по всему миру. Специализируется на разработке медицинских технологий и программного обеспечения.	\$1,745,104	20% средств идет на поддержку демократов, остальное – на поддержку республиканцев	0

Топ-10 ведущих американских юридических фирм, занимающихся лоббизмом¹⁰²

1. Patton Boggs LLP

Доход от лоббистской деятельности: \$485 972 000¹⁰³

Одна из 100 влиятельных юридических фирм США и одна из лучших юридических фирм Америки, оказывающих лоббистские услуги.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов:¹⁰⁴ федеральный бюджет и ассигнования (175), транспорт (145), здравоохранение (83), градостроительство (74), налоги (54).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Wholesale Markets Brokers Association** - \$990 000¹⁰⁵

• Независимое предприятие, представляющее интересы крупнейших брокеров. Работает на североамериканском рынке финансовых услуг.

2. Название организации: **Depository Trust & Clearing Corp.** - \$940 000

• Крупнейшая в мире организация по предоставлению финансовых услуг. Была создана для того, чтобы обеспечить покупателям и продавцам ценных бумаг эффективные и безопасные условия взаимодействия и совершения сделок. Также обеспечивает хранение ценных бумаг.

3. Имя клиента (частное лицо): **Бидзина Иванишвили** (англ. Bidzina Ivanishvili) - \$920 000

• Грузинский политический и государственный деятель, премьер-министр Грузии с 25 октября 2012. Предприниматель, филантроп, владелец группы «Уникор». Согласно журналу «Forbes», занимает 153-е место среди самых богатых людей мира.

4. Название организации: **Mars Incorporated** - \$890 000.

• Непубличная семейная продовольственная компания. В глобальном масштабе корпорация работает в 6 категориях: шоколад; продукты питания для домашних животных; «Wrigley's» - жевательная резинка и кондитерские изделия; продукты питания; напитки. Располагает собственным научным подразделением Symbioscience, которое занимается исследованиями в области новых продуктов питания для людей и для животных, изучает свойства какао-бобов.

5. Название организации: **Kidney Care Partners** - \$800 000

• Сообщество, которое объединяет как пациентов, страдающих от почечной недостаточности, их законных представителей (адвокатов) и доноров, так и медицинских работников этой сферы – производителей оборудования и лекарств, врачей, сиделок и пр. Цель организации – помочь вести полноценную жизнь страдающим от почечной недостаточности. Занимаются продвижением программ страхования, выступают против сокращения льготного лекарственного обеспечения, вводимого «Medicare», лоббируют социальные и финансовые программы помощи тем, кто подвергся пересадке почки.

¹⁰² Все данные по затратам на лоббизм приведены за период 1998-2012 гг. по данным базы OpenSecrets.org.

¹⁰³ Сумма доходов, полученных юридической фирмой от клиентов за период 1998-2012 гг. за оказание услуг по лоббированию. Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=1>

¹⁰⁴ Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/lobby/firmissues.php?id=D000022176&year=2012>

¹⁰⁵ Сумма, выплаченная клиентом юридической фирме за оказание услуг по лоббированию за 2012 год. Здесь и далее – в соответствии с данными базы OpenSecrets.org. <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000046226&year=2012>

2. Akin, Gump et al

Доход от лоббистской деятельности: \$392 075 000

Юридическая фирма с офисами по всему миру. В 2010 году была оценена «Corporate Board Member» одновременно как одна из лучших национальных и одна из 20 лучших корпоративных юридических фирм.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: коммерческая деятельность (56), налоги (53), здравоохранение (45), федеральный бюджет и ассигнования (36), финансы (33).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Gila River Indian Community** -\$2 550 000

• Община индейской резервации в штате Аризона. Продвигают законопроекты, ориентированные на улучшение локальных дорог и др. вопросов, связанных с жизнью общины.

2. Название организации: **Samsung Group**- \$760 000

• Промышленный концерн (группа компаний), один из крупнейших в Южной Корее конгломератов. На мировом рынке известен как производитель высокотехнологичных компонентов, телекоммуникационного оборудования, бытовой техники, аудио- и видеоустройств.

3. Название организации: **Moody's Corp** - \$670 000

• Крупная компания, агентство оценки кредитного риска. Занимается анализом финансовых операций, предоставляет различные финансовые услуги.

4. Название организации: **Empresas Fonalledas** - \$640 000

• Частная пуэрториканская компания, одна из крупнейших в стране. Занимается производством молока, молочных продуктов, соков, напитков, мороженого.

5. Название организации: **KKR & Co** (Kohlberg Kravis Roberts & Co) – \$600 000

• Американская мультинациональная частная инвестиционная компания, специализируется на выкупах контрольного пакета акций др. фирм. Управляет частными инвестиционными фондами. Инвестирует в следующие отрасли: потребительские товары, энергетика и природные ресурсы, финансы, химическая промышленность, здравоохранение, СМИ и пр.

3. Cassidy & Associates

Доход от лоббистской деятельности: \$360 862 100

Одна из ведущих юридических фирм в США, специализируется на GR¹⁰⁶

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: оборонная промышленность (123), федеральный бюджет и ассигнования (83), энергия (58), налоги (27), транспорт (24).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Boston University** - \$980 000

• Частный университет, расположен в Бостоне, штат Массачусетс. Четвёртый по размерам университет в стране: здесь обучается свыше 30 тысяч студентов и работает до 4 тысяч учёных и преподавателей. Университет предлагает обучение по докторским, магистерским и бакалаврским программам в 18 школах и колледжах.

2. Название организации: **MGM Resorts International** – \$540 000

• Игровая компания, вторая в мире по объёму выручки.

¹⁰⁶ Government Relations – отношения с правительством

3. Название организации: **Ocean Spray Cranberries** - \$400 000

• Сельскохозяйственный кооператив садоводов, выращивающих клюкву и грейпфрут (состоит более 600 членов). Среди видов производимой ими продукции: клюквенный соус, фруктовые соки и закуски, сушеная клюква и др.

4. Название организации: **UMass Memorial Health Care** - \$360 000

• Некоммерческая здравоохранительная сеть, филиалом которой является Медицинская школа при Массачусетском университете в Вустере. Сеть состоит из 5 клиник в штате Массачусетс. Считается лучшими кардиологическими центрами в Новой Англии (северо-восток США).

5. Название организации: **Intel Corp.** - \$330 000

• Американская мультинациональная корпорация по производству полупроводников и микросхем, лидирует в своей сфере по уровню дохода. Изобретатель серии микропроцессоров x86, которые стоят в большинстве современных компьютеров.

4. Van Scoyoc Associates

Доход от лоббистской деятельности: \$308 328 000

Фирма занимается делами федерального правительства, представляет правительства 12 штатов, а также интересы благотворительных организаций, школ, университетов. Предоставляет полный комплекс услуг в этой сфере. Сотрудничает как с Демократической партией, так и с Республиканской.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: федеральный бюджет и ассигнования (525), оборонная промышленность (177), транспорт (147), здравоохранение (107), национальная безопасность (84).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Coalition of EPSCoR States** - \$490 000

• Национальная некоммерческая организация, деятельность которой направлена на содействие развитию науки и техники. Лоббирует законопроекты в области обороны, ядерной энергетики, сельского хозяйства, здравоохранения, защиты окружающей среды и др.

2. Название организации: **MacAndrews & Forbes** – \$400 000

• Холдинговая компания, принадлежит бизнесмену и инвестору Рональду Перельману; заинтересована в приобретении пакетов акций различных частных компаний.

3. Название организации: **University of Alabama** - \$370 000

• Американский университет, расположен в штате Алабама, является ведущим университетом штата. Один из первых публичных (то есть государственных) университетов в стране.

4. Название организации: **San Diego County, CA** - \$350 000

• Округ, расположенный в юго-западной части США, штат Калифорния. Второй по численности населения округ в Калифорнии, его крупнейший город – Сан-Диего. В нем находится 18 индейских резерваций.

5. Название организации: **Southwest Research Institute** - \$250 000

• Исследовательский институт, расположенный в Сан-Антонио, штат Техас. Одна из крупнейших независимых некоммерческих организаций, работающих в сфере научных исследований и разработок. Состоит из 11 подразделений, которые предлагают междисциплинарный подход к решению проблем в различных областях, от техники до естественных наук.

5. Williams & Jensen

Доход от лоббистской деятельности: \$222 134 000

Одна из ведущих национальных независимых юридических и лоббистских организаций, занимающаяся отношениями с государственными органами.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: налоги (102), коммерческая деятельность (51), финансы (49), федеральный бюджет и ассигнования (39), энергия (33).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Bloomberg LP** - \$560 000

• Крупный поставщик финансовой информации и разработчик программного обеспечения для финансистов всего мира. Их основной продукт – терминалы Bloomberg, с помощью которых можно получить доступ к текущим и историческим ценам практически на всех мировых биржах и многих внебиржевых рынках, а также к платформе торговли акциями¹⁰⁷, услугам передачи данных и новостей финансовых компаний и организаций со всего мира. Одновременно Bloomberg – это медиаимперия, представленная набором специализированных телевизионных каналов BloombergTV, новостным агентством, рядом интернет-сайтов и пр.

2. Название организации: **Owens-Illinois** - \$470 000

• Специализируется на производстве тарного стекла. Один из ведущих мировых производителей упаковочной продукции, крупнейший производитель стеклотары в Северной и Южной Америке.

3. Название организации: **AEGON NV** - \$390 000

• Транснациональная компания, занимается страхованием жизни и управлением активами.

4. Название организации: **Visa Incorporated** - \$360 000

• Американская транснациональная компания, предоставляющая услуги проведения платёжных операций по банковским картам. Является основой одноимённой ассоциации.

5. Название организации: **United Continental Holdings** - \$360 000

• Авиакомпания, владеет и управляет United Continental, Inc. По объёму пассажирских перевозок – крупнейшая авиакомпания в мире.

6. Ernst & Young

Доход от лоббистской деятельности: \$188 636 737

Международная аудиторская компания, одна из крупнейших в мире (входит в «большую четвёрку» аудиторских компаний). Как юридическая фирма представляет интересы собственных бухгалтеров и аудиторов.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: налоги (57), здравоохранение (7), иммиграция (4), выход в отставку (4), бухгалтерские дела, финансы (4).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Ernst & Young** - \$1 950 000

• Международная аудиторская компания, одна из крупнейших в мире (входит в «большую четвёрку» аудиторских компаний). Их бухгалтерское подразделение является самым крупным клиентом компании.

2. Название организации: **General Electric** - \$600 000

¹⁰⁷ Программа, на основе которой проходит торговля акциями и фьючерсами

- Международная корпорация, работает в таких сегментах как энергетика, финансы, разработка новых технологий, производство потребительских товаров и промышленное производство.

3. Название организации: **Retail Industry Leaders Association** - \$400 000

- Американская ассоциация работников розничной торговли. В 2009 году играла ключевую роль в дебатах о новой программе здравоохранения. Успешно лоббирует существующие медицинские программы для тех, кто состоит на работе с частичной занятостью, и сезонных работников.

4. Название организации: **Citigroup Incorporated** - \$360 000

- Американская мультинациональная финансовая корпорация. Третий по размеру активов банк в США. Владелец крупнейшей в мире финансовой сети, охватывающей 140 стран.

5. Название организации: **Securities Industry & Financial Markets Association** - \$320 000

- Группа компаний, занимающихся ценными бумагами. Представляет компании по управлению активами и некоторые банки.

7. Holland & Knight

Доход от лоббистской деятельности: \$175 674 544

Международная юридическая фирма, располагает офисами по всему миру. Специализируется на защите прав людей, лишенных возможности обратиться к юристам. Например, жертв пыток на Гаити; внесудебные убийства, незаконные задержания, и т.п.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: федеральный бюджет и ассигнования (175), транспорт (92), здравоохранение (82), оборонная промышленность (47), индейские дела/ дела коренных американцев (39).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **National Fisheries Institute** - \$720 000

- Торгово-промышленная группа, производитель консервов из морепродуктов. Входит в Международную коалицию рыболовных ассоциаций.

2. Имя клиента: **Jicarilla Apache Nation** - \$520 000

- Название индейского племени апачей, которое проживает в резервации на территории штата Нью-Мехико.

3. Название организации: **Praxair Incorporated** - \$480 000

- Крупнейшая промышленная компания в Северной и Южной Америке, специализирующаяся на производстве так называемых атмосферных газов (аргон, углекислый газ, гелий, водород, кислород), технических газов (аргон, углекислый газ, гелий, ацетилен, кислород) и специальных газов (аргон, гелий, углекислый газ, кислород, водород), а также сухого льда, криптона, неона, азота и ксенона. Praxair осуществляет свою деятельность более чем в 50 странах и является обладателем около 4 000 патентов.

4. Название организации: **American Chemistry Council** - \$470 000

- Промышленная ассоциация американских химических компаний. Имеет комитет общественного действия, спонсирующий членов Конгресса.

5. Имя клиента: **Choctaw Nation of Oklahoma** - \$400 000

• Признанное на федеральном уровне¹⁰⁸ индейское племя, является одним из трех племен шоктавов, в зону юрисдикции которого входят 12 племенных районов.

8. Quinn Gillespie & Associates

Доход от лоббистской деятельности: \$160 918 500

Американская лоббистская фирма. Одна из первых в Вашингтоне, занимающаяся государственными отношениями (GR) с 2000 года. Сотрудничает как с Демократической партией, так и с Республиканской.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: энергия (24), налоги (22), индейские дела (8), финансы (7), продуктовая промышленность (4).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **State Farm Insurance** - \$480 000
 - Группа компаний, предоставляет страховые и финансовые услуги.
2. Название организации: **Qualcomm Incorporated** - \$480 000
 - Американская компания, продающая продукты и услуги в телекоммуникационной сфере
3. Название организации: **HEB Grocery** - \$480 000
 - Частная сеть супермаркетов
4. Название организации: **Zurich Financial Services** (с апреля 2012 - Zurich Insurance Group) - \$360 000
 - Швейцарская страховая компания, одна из крупнейших мировых групп компаний в этой области. Третья по величине страховая группа в США. Работает в таких сегментах как общее страхование, страхование жизни.
5. Название организации: **WPP Group** - \$350 000
 - Британская мультинациональная рекламная компания с офисами в Лондоне и Дублине. Крупнейшая в мире рекламная компания по уровню доходов, с офисами в 110 странах.

9. Hogan&Lovells (Hogan & Hartson)

Доход от лоббистской деятельности: \$154 633 907

В 2010 году компания «Hogan & Hartson» была приобретена «Lovells LLP» и сменила название на «Hogan&Lovells». Оказывает юридические консультационные услуги во многих отраслях, от аэрокосмической до недвижимости.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: федеральный бюджет и ассигнования (114), налоги (70), финансы (26), энергия (24), здравоохранение (24).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Nissan North America** - \$2 300 000
 - Подразделение автомобильной корпорации Nissan. Занимается проектированием, разработкой, производством и маркетингом автомобилей Nissan в Северной Америке.
2. Название организации: **Anschutz Corp** - \$520 000
 - Частная холдинговая инвестиционная компания. Инвестирует в СМИ и развлечения, спорт, сельское хозяйство, телекоммуникации, энергетику и транспорт.
3. Название организации: **TPG** - \$510 000

¹⁰⁸ «Признание на федеральном уровне» - племена коренных американцев (индейцев), официально признанные Бюро Соединенных Штатов по делам Индейских племен (BIA), которое является подразделением Министерства внутренних дел. Федеральное признание гарантирует племени право на определенные выгоды и одновременно ставит его под контроль Бюро.

- Крупная частная инвестиционная компания, управляет инвестиционными фондами. Фирма инвестирует в широкий спектр отраслей, включая розничную торговлю, средства массовой информации, машиностроение, технологии, туристический бизнес, и здравоохранение.

4. Название организации: **SICPA Holdings** - \$450 000

- Международная частная организация. Поставляет чернила, которые используются при печати банкнот и ценных бумаг. Проводит экспертизу подлинности банкнот и ценных бумаг. Обслуживает правительственные организации и центральные банки.

5. Название организации: **Northwestern University** - \$440 000

- Частный исследовательский университет. Располагает крупным образовательным фондом в размере 7,1 миллиарда долларов (за 2012 год).

10. Brownstein, Hyatt et al.

Доход от лоббистской деятельности: \$153 955 000

Юридическая фирма, практикующая в области корпоративного и коммерческого права и GR. Представляет интересы американских и иностранных клиентов во многих отраслях: в сфере недвижимости, гостиничного бизнеса, телекоммуникаций, строительства, энергетики, водоснабжения, банковского дела и пр.

Основные области лоббирования и количество поданных по ним отчетов: налоги (58), финансы (31), природные ресурсы (27), федеральный бюджет и ассигнования (26), национальная безопасность (22).

Крупнейшие клиенты в 2012 году:

1. Название организации: **Coalition to Reform the FIRPTA of 1980** - \$740 000

- Коалиция призывает Конгресс к реформе налогового закона 1980-го года на инвестиции в частную собственность, который устанавливает налог в 35% для иностранных инвесторов. Этот налог, по мнению активистов коалиции, препятствует экономическому росту и развитию США.

2. Название организации: **Cobalt International Energy** - \$560 000

- Независимая компания, занимается разведкой и добычей нефти в глубоких водах на территории Мексиканского залива и в акватории Западной Африки.

3. Название организации: **Ultimate Fighting Championship** - \$510 000

- Спортивная организация, специализирующаяся на проведении боев по смешанным правилам (mixed arts) и организации их телетрансляций. Одновременно является крупнейшим в мире промоутером этого вида спортивной борьбы.

4. Название организации: **National Cable & Telecommunications Association** - \$490 000

- Ассоциация представляет интересы кабельных операторов, обслуживающих более 90% зрителей кабельного ТВ, а также интересы более 200 кабельных каналов, поставщиков оборудования и пр.

5. Название организации: **Caesars Entertainment** - \$460 000

- Корпорация, владеющая более 50 казино, отелями и полями для гольфа под разными брендами. Самая крупная компания мира в индустрии азартных игр.

Ведущие группы одного интереса

При всем разнообразии групп одного интереса в США среди них выделяются две организации, активность которых может рассматриваться как эталонный пример деятельности организаций этого типа.

Американо-израильский комитет по общественным связям (American Israel Public Affairs Committee – AIPAC)

Эта структура представляет собой комитет политического действия, главной целью которого является **поддержка и стимулирование произраильского курса внешней политики США**. Данный комитет объединяет множество местных комитетов политического действия, расположенных по всей территории США; их участники вкладывают средства в поддержку политиков, поддерживающих инициативы в интересах Израиля. Еще одной задачей произраильского лобби является **поддержание экономических связей между двумя государствами**. Экономические отношения между этими двумя странами окрепли после заключения соглашения о свободе внешней торговли (в 1985 году) – первого подобного соглашения, когда-либо подписанного США.

Эффективность работы AIPAC до прихода в Белый дом Барака Обамы была чрезвычайно велика. Например, AIPAC серьезно повлиял на то, что, несмотря на экономический кризис в США и сокращение размеров помощи другим странам, **в 2002 году Израиль получил материальную помощь от США в размере 2,76 млрд. долларов** (2,04 млрд. на военные нужды и 720 млн. — на экономические), а в 2003 г. — **2,7 млрд. долларов** (2,1 млрд. на военные нужды и 600 млн. — на экономические). Весной 2004 года AIPAC прилагал большие усилия, чтобы убедить администрацию президента США Дж. Буша и конгресс США поддержать план израильского правительства по выводу израильских войск из сектора Газы.

Американо-израильский комитет считается одной из самых влиятельных лоббистских организаций, однако он не делает прямых взносов на проведение избирательных кампаний. Однако в 2008 г. произраильские объединения потратили на лоббирование в США 3, 235 млн. долларов, и среди них доля AIPAC составляет приблизительно 2,5 млн. долларов. Еще большая сумма была потрачена произраильскими структурами на проведение избирательных кампаний в 2012 году (почти 11 млн. долларов).

Политическая аффилиация: приблизительно 8,6 млн. долларов, или 63% от всех средств, потраченных произраильскими объединениями на проведение в США федеральных избирательных кампаний, ушло в пользу Демократической партии, и около 37% – в пользу Республиканской партии.

Затраты на лоббизм: В 2011 году AIPAC потратил на лоббирование больше, чем когда-либо ранее – сумма достигла 2,850 млн. долларов. В 2012 году было потрачено немного меньше – 2,761 млн. долларов.¹⁰⁹

Количество принятых законодательных актов: по данным MapLight.org, в 2007-2012 годах при поддержке и активном участии AIPAC было принято 3 законодательных акта.¹¹⁰

¹⁰⁹ <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000046963&year=2012>

¹¹⁰ Речь идет о следующих инициативах: H.R. 2764 - Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2008. (<http://maplight.org/us-congress/bill/110-hr-2764/376233/contributions-by-vote>), H.R. 884 - PACTS Act, 2008. (<http://maplight.org/us-congress/bill/110-hr-884/294325/contributions-by-vote>), S. 2165 - United States-Israel Enhanced Security Cooperation Act of 2012. (<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-2165/1086100/total-contributions.table?interests-support=J5100&interests-oppose=>).

Национальная стрелковая ассоциация (National Rifle Association – NRA)

Данная организация является **комитетом общественного действия, объединяющим защитников Второй поправки к Конституции США, которая гарантирует право граждан на хранение и ношение огнестрельного оружия, а также на самооборону**. Кроме защиты прав на владение оружием, Национальная стрелковая ассоциация выступает в **защиту интересов торговцев оружием**. Она финансирует также курсы обучения технике безопасности при обращении с оружием и технике стрельбы, проводит соревнования и спортивные состязания в стрелковых видах спорта.

Традиционно Национальная стрелковая ассоциация рассматривается как **одна из самых влиятельных лоббистских групп**. Организация насчитывает около 4 миллионов членов, и среди них не только американцы, но и иностранные граждане, поддерживающие право на свободное владение оружием. Считается, что именно под ее давлением весной 2013 года в Конгрессе США забуксовали инициативы Барака Обамы, направленные на ограничение оборота оружия в стране.

Политическая аффилиация: Национальная стрелковая ассоциация **позиционирует себя как внепартийная**, однако, судя по ее деятельности, **она разделяет консервативные взгляды республиканцев**. Во время избирательного цикла 2011-12 годов ассоциация потратила 2,751 млн. долларов в поддержку республиканцев и 4,670 млн. долларов на агитацию против демократов. За последние 12 лет Национальная стрелковая ассоциация ежегодно отводила ничтожно малый процент средств на поддержку демократов, а республиканцам доставалось от 63 до 98% лоббистского бюджета организации.

Затраты на лоббизм: по данным OpenSecrets.org за 2012 год Национальная стрелковая ассоциация потратила лоббизм 7, 448 млн. долларов.¹¹¹

Количество принятых законодательных актов: По результатам лоббирования Национальной стрелковой ассоциации в 2007-2012 годах Конгрессом было принято 12 законодательных актов.¹¹²

Приложение 2. ВИДЫ И СТАТУС НКО В США

Основные выводы и рекомендации в сфере НКО Основными чертами деятельности НКО в США являются следующие:

1. В США за счет усовершенствования законодательства и после ряда судебных процессов в целом **наведен относительный порядок в регулировании политической активности НКО**. При этом **нет четкого и однозначного определения в единственном законе термина «политическая деятельность»**. Ее уточнение на практике осуществляется за счет применения ряда положений разных законов и решений судов разных уровней, которые имеют силу прецедента.

2. **Основной проблемой** в этой сфере в США сегодня являются возникшие в 2010 году **непропорционально широкие возможности для участия в политической деятельности НКО, подпадающих под действие статьи 501(с)(4)**. В результате решений Верховного суда США сложилась ситуация, когда НКО этого типа могут заниматься политической деятельностью, не будучи обязаны раскрывать информацию о своих спонсорах.

3. **Вопрос о предоставлении НКО того или иного статуса с точки зрения объема прав и условий налогообложения решает Налоговая служба**. Громкий скандал в мае 2013 года

¹¹¹ <http://www.opensecrets.org/outsidespending/detail.php?cmte=C90013301&cycle=2012>

¹¹² <http://maplight.org/us-congress/organization/23267-national-rifle-associati>

может заставить ее действовать в этом вопросе более оперативно и проявлять меньше произвола, в частности, не допускать длительных задержек (до 1,5 лет), которые имели место ранее.

4. **Вопросы о разрешении или запрещении разным типам НКО того или иного вида деятельности (в том числе лоббистской и политической) решаются в США в судебном порядке.**

5. Члены НКО всех типов имеют право **публично высказывать свои политические предпочтения**, но строго не от имени своих организаций, а **только как частные лица**.

6. Организациям с самым льготным налоговым режимом 501(c)(3) **запрещено вести политическую деятельность**, однако, в рамках своей уставной специализации и в небольших размерах (до 20% своих средства) им **разрешено тратить деньги на лоббирование законодательных инициатив**.

7. Организациям с менее льготным налоговым режимом 501(c)(4) **разрешено вести идеологическую агитацию, заниматься лоббированием** и даже делать публичные высказывания политического толка, однако **политическая деятельность не должна быть основным видом деятельности НКО** (они имеют право потратить на нее не более 50% своих средств).

8. Комитеты политического действия **имеют право свободно заниматься агитацией за или против конкретных кандидатов и партий** на выборах, привлекать финансирование с этой целью и тратить на ее достижение до 100% своих средств.

9. НКО 501(c)(3) и 501(c)(4) **могут не раскрывать источники своего финансирования**, однако не имеют права агитировать за и против какой-либо партии или кандидата, а также не могут напрямую финансировать избирательные кампании. Комитеты политического действия имеют **полную свободу политической агитации**, однако **обязаны раскрывать имена всех своих спонсоров**.

10. **При администрации Обамы в США резко возросло давление государства на НКО**, которое в основном представляло собой ответ правящих демократов на рост количества и степени активности правоконсервативных организаций, близких Республиканской партии. Однако в результате скандала в мае 2013 года в судах и СМИ развернулись ответные действия общества в отношении государства. В течение ближайших 2 лет **ситуация с регулированием участия разных видов американских НКО (прежде всего, статьи 501 (c)(4)) в политической деятельности может серьезно измениться**.

В качестве основных рекомендаций для регулирования политической деятельности российских НКО из опыта США может заимствовать следующие принципы:

- **Отказ от попыток сформулировать в законе общий термин «политическая деятельность»**

- **Разделение НКО на несколько групп**, имеющих сильно различающиеся правовой статус, налоговые льготы и лимиты объема средств, который разрешено затратить на лоббирование.

- **Группа «гуманитарных НКО»** - занимаются не политикой, а только медициной, образованием, благотворительностью и пр. Для них можно предусмотреть льготный налоговый статус, а также дать налоговые льготы российским юридическим и физическим лицам, которые делают взносы в НКО этого типа.

- **Группа «профессиональных НКО»** - различные профессиональные союзы и бизнес-ассоциации. Для них можно предусмотреть налоговые льготы, а также право делать взносы в избирательные фонды и публично поддерживать на выборах ту или иную партию либо кандидата.

• **Группа «общественно-политических НКО»** - ведут общественно-политическую деятельность и ставят своей целью повлиять на формирование государственной политики. Налоговые освобождения для этих НКО и их спонсоров неуместны. Организациям этого типа уместно запретить политическую агитацию в период федеральных и региональных выборов – в таком случае НКО должно официально трансформироваться в партию или зарегистрированное общественное движение.

Виды НКО в США

Некоммерческие организации¹¹³ в Америке с точки зрения Налогового кодекса¹¹⁴, закона о реформе двухпартийных выборов,¹¹⁵ законодательства о лоббистской деятельности и прецедентных решений Верховного суда США делятся на ряд видов по следующим критериям:

- Полностью ли они освобождены от налогов;
- Могут ли спонсоры (частные лица или фирмы) таких организаций уменьшать налогооблагаемую базу (полностью или частично) на сумму взносов в НКО;
- Обязаны ли НКО раскрывать перед властями США и общественностью своих спонсоров и доноров;
- Могут ли НКО вести лоббистскую и/или политическую деятельность;
- Являются ли такие организации иностранными агентами или нет (этот критерий очень точен де-юре, но весьма и весьма неточен де-факто).

Таким образом, в США нет единого статуса НКО, а существует целый набор типов организаций, созданных не для извлечения прибыли. Эти организации по-разному облагаются налогами, имеют разную степень открытость внутренней информации, а также по-разному регистрируются и контролируются местными и федеральными властями.

Ключевую роль в регулировании статуса и условий работы НКО играет Налоговый кодекс (IRC), так как после своего оформления конкретная НКО подает именно в налоговое ведомство заявку на присвоение ей соответствующего кода и связанных с ним налоговых льгот. Некоммерческие организации перечислены в его пункте 501(с), содержащий 29 подпунктов, часть из которого в связи с изменениями в законодательстве являются «молчащими».

Самым выгодным статусом с точки зрения получения налоговых льгот и одновременно прав на определенную лоббистскую деятельность **является статус организации подпункта 501 (с)(3)**. Право получить этот статус имеют:

- религиозные организации;
- образовательные организации;
- благотворительные организации;
- организации, занимающиеся изучением и мониторингом вопросов общественной безопасности (включая экологию);
- организации, ставящие своей целью предотвращение насилия по отношению к детям или животным;
- американские и международные аналоги детско-юношеских спортивных школ;
- организации, направленные на развитие любительского спорта.

Все эти организации платят лишь местный земельный налог, освобождены от подоходного налога (как федерального, так и устанавливаемого законодательством штата), а также от других налогов. Все пенсионные платежи и платежи с налога на доходы физических

¹¹³ Некоммерческие организации — это non-profit corporations, units, organizations, и пр.

¹¹⁴ IRC — Internal Revenue Code

¹¹⁵ BCRA — Bipartisan Campaign Reform Act

лиц в таких структурах— дело самого сотрудника. Более того, **люди и компании, жертвующие в организации подпункта 501 (с)(3), также имеют возможность снизить налогооблагаемую базу на сумму пожертвований**: полностью в случае федерального подоходного налога и частично (от 30 до 80% налогооблагаемой базы — рознится от штата к штату) в случае подоходного налога, устанавливаемого штатом.

Организациям, пользующимся льготами по статье 501 (с)(3), категорически запрещается вести политическую деятельность независимо от того, являются ли они иностранными агентами или нет. Налоговый кодекс США прямо указывает такой запрет. Этим организациям разрешено вести определенную лоббистскую деятельность (в большинстве штатов расходы на лоббизм не должны превышать 20% от общего бюджета НКО), однако она:

- должна укладываться в рамки требований Налогового кодекса
- соответствовать уставным задачам самого НКО.

Налоговая служба США имеет право отзывать у НКО ранее предоставленные льготы по статье 501 (с)(3) или не давать такие льготы, если сочтет, что организация изначально не подходит под обозначенные выше критерии.

Гораздо большей свободой в общественной деятельности пользуются организации, статус которых подпадает под действие статьи 501 (с)(4). Это так называемые гражданские лиги, «организации, имеющие целью общественное благо» и местные (то есть не выходящие за пределы штата) ассоциации наемных работников. Наличие указания на «общественное благо» дает им широкие возможности для лоббирования и даже для политической агитации. Что совершенно запрещено подобным структурам, так это агитация на выборах за или против определенного кандидата или партию.

Налоговый режим для этих организаций во многом отличается от режима для НКО, пользующихся льготами по статье 501 (с)(3). Организации подпункта 501 (с)(4) также освобождены от федерального подоходного налога и частично - от подоходного налога штата, но платят при этом полную ставку земельного и имущественного налога. Что более важно, лица и компании, спонсирующие организации подпункта 501(с)(4), **не получают никакого вычета из налогооблагаемой базы.** Однако НКО статьи 501(с)(4) имеют возможность истратить на неосновную деятельность (в том числе политическую и лоббистскую) до 50% своих средств.

К иным типам некоммерческих организаций в США относятся:

1. **Комитеты политического действия** (PAC — Political Action Committee) – создаются с целью сбора средств и агитации за конкретную партию и/или кандидата
2. **«Высшие комитеты политического действия»** (Super PAC — Super Political Action Committee) – создаются с целью сбора средств и агитации за те или иные темы политической повестки, а не за конкретного кандидата и/или партию
3. Так называемые **частные фонды**, создаваемые для некоммерческих целей

Оба вида комитета политических действий имеют примерно такие же льготы, как и НКО, подпадающие под действие статьи 501 (с)(4). Они могут истратить на политическую деятельность, включая агитацию за или против конкретных кандидатов и партий на выборах, 100% своих средств. **Однако комитеты политических действий обязаны раскрывать информацию о своих спонсорах, тогда как НКО, имеющие статус по статьям 501 (с)(3) и 501 (с)(4), делать этого не обязаны и могут сохранять в тайне данные о спонсорах.** Компенсацией за это являются гораздо более широкие возможности комитетов политического действия в части ведения политической агитации.

«Политическая деятельность», «пропаганда» и НКО

На протяжении длительного времени в законодательстве США отсутствовало четкое определение термина «политическая деятельность» (строго говоря, его нет и в настоящее время), в результате чего:

- Различные НКО пользовались налоговыми льготами по статье 501 (с)(3) и в то же время осуществляли де-факто политическую активность, нарушающую категорический запрет на нее в Налоговом кодексе. Особенно широко вели политическую агитацию многочисленные религиозные организации

- Сохранялся большой простор для произвола Налоговой службы США, которая по своему усмотрению могла давать или не давать организации статус, определенный пунктом 501 (с)(3). Налоговая служба в своих попытках бороться с политической активностью НКО часто использовала термин «пропаганда», которую не должны были вести структуры, подпадающие под действие статьи 501 (с)(3). Однако термин «пропаганда» был столь же расплывчатым, как и термин «политическая деятельность».

Процесс наведения порядка в данной сфере начался в 1980-х годах, с процесса «Риган против организации «Налоговое представительство»¹¹⁶ (Regan versus Taxation with Representation). Дональд Риган (Donald Regan) был тогда министром финансов США, а иск НКО был направлен против 3 ответчиков сразу - Налоговой службы, Министерства финансов и Соединенных Штатов в целом. Причиной иска стал отказ Налоговой службы (по согласованию с Министерством финансов) присвоить данному НКО классификацию 501 (с)(3). Дело достаточно быстро дошло до Верховного суда США, который принял сторону ответчиков.

Истец в лице НКО утверждал, что ущемлены его права по Первой поправке к Конституции США (в части свободы слова), а также по Пятой поправке (в части равенства всех перед законом). Главным аргументом НКО было то, что ветеранские организации (по классификации IRS — организации статьи 501(с)(19)) освобождены от тех налогов, которые Налоговая служба и Министерство финансов принуждали платить истца. **Верховный суд**, вынося решение в пользу ответчиков, **постановил**, что ни Первая, ни Пятая поправки налоговым ведомством и государством в целом не нарушены, так как в **Конституции США** нигде не сказано, что государство должно субсидировать политическую и лоббистскую деятельность. Отметим, что суд подтвердил, что **члены НКО имеют право на публичное высказывание своих политических предпочтений, но не от лица организаций, а только как частные лица.**

Решение Верховного Суда стало серьезным ударом по многим американским НКО. Налоговая служба стала гораздо чаще отказывать организациям в присвоении им статуса 501(с)(3), а также отзывать ранее предоставленные налоговые льготы. Можно с уверенностью сказать, что сегодня столь комфортное существование такой организации, как «Моральное большинство» в 1980-х, уже было бы невозможно. **Этот процесс также позволил Налоговой службе перестать использовать в свои определениях слово «пропаганда»** не только в виду его неопределенности, но и по причине его бессмысленности в ситуации, сложившейся после решения Верховного суда.

Еще более мощный удар по общественно-политической деятельности НКО со статусом 501 (с)(3), прежде всего, религиозных организаций, нанес громкий процесс над знаменитым проповедником **Кентом Ховиндом**, который получил большой срок тюремного заключения. В 1990-е и в 2000-е Налоговая служба США раз за разом отказывала организации Ховинда «Евангельский научный креационизм» в предоставлении статуса 501 (с)(3). В ответ

¹¹⁶ Речь идет о защите данной НКО фундаментального для англо-американской политической культуры принципа, согласно которому налоги может устанавливать не исполнительная власть, а только народное представительство в лице избранного парламента.

Ховинд отказывался платить налоги, поскольку считал такое поведение властей преследованием – за это организация Ховинда получала все новые и новые штрафы. Когда после очередного проигранного суда проповедник стал призывать не платить налоги в тех округах и штатах, где в государственных школах преподают теорию эволюции, дело перешло в уголовную плоскость. В 2007 году Кент Ховинд был осужден на 8 лет тюрьмы, а значительная часть его имущества конфискована. **Результатом дела Ховинда стало общее резкое сокращение политической активности НКО, имеющих статус по статье 501 (с)(3) или пытающихся его получить.**

Долгосрочным последствием дела «Риган против организации «Налоговое представительство» стало **разделение активности одних и тех же прежних НКО между несколькими новыми с разным правовым статусом.** Несколько судей Верховного суда США выступили с частным определением, в котором они изложили свою точку зрения. Состояла она в том, что **НКО, которая занимается и благотворительностью, и продвижением определенной идеологической повестки, следует разделить деятельность на две организации** (пусть даже и зависимые): одна по статье 501(с)(3), другая — 501(с)(4), только бухгалтерию надо вести прозрачно и отдельно. Так как по американскому законодательству частное мнение даже одного судьи Верховного Суда имеет силу разъяснений суда по существу трактовки закона, то это определение стало руководством к действию для многих НКО.

Конечно, организациям, подпадающим под действие статьи 501 (с)(4), мешали и менее комфортные налоговые условия для спонсоров и самих НКО, и запрет на политическую деятельность. В той или иной степени их спасало только упоминание в Налоговом Кодексе об «общественном благе», а также более широкие возможности для лоббирования. Однако возможность не раскрывать своих спонсоров (в отличие от комитетов политического действия) все же сделала НКО типа 501(с)(4) весьма привлекательными. Поэтому **в 1980-х и 1990-х американские НКО стали делить свою деятельность между двумя и более организациями с похожими названиями, но уже с разными налоговыми статусами: 501(с)(3) и 501(с)(4).**

Ввиду описанных выше судебных решений сегодня все американские юристы советуют своим клиентам иметь, как минимум, две организации с отдельным управлением и бухгалтерией: одну, подпадающую под действие статьи 501(с)(3), и вторую, подпадающую под действие статьи 501(с)(4). Первую — для просветительской деятельности, вторую — для более политизированной активности. Благодаря этому решению **в США продолжают успешно заниматься политической деятельностью некоторые известные лоббистские организации (в том числе представляющие иностранные интересы), которые сохраняют при этом за собой статус НКО и не регистрируются в качестве иностранного агента.**

Например, знаменитый американский оружейный лоббист - **Национальная Стрелковая Ассоциация (NRA)** имеет статус 501(с)(4). При ней в то же время создана коммерческая лоббистская организация NRA Political Victory fund. Одновременно Национальная стрелковая ассоциация также контролирует 4 НКО со статусом 501(с)(3): The NRA Foundation, The NRA Freedom Action Foundation, the NRA Civil Rights Defense Fund and the NRA Special Contribution Fund. Несмотря на то, что Ассоциация выступает с очевидным политическим лозунгом «Руки прочь от Второй поправки!», и является (как считают многие, включая президента Обаму) чисто лоббистской структурой, лишить ее статуса НКО с налоговыми льготами по пункту 501(с)(4) на сегодняшний день практически нереально. Для этого требуется слишком много поменять в американском законодательстве.

Не менее характерна ситуация и с радикально-либеральным **Американским союзом за гражданские свободы (ACLU)**, который также представлен двумя организациями. Собственно ACLU имеет статус 501(с)(4), однако контролирует организацию ACLU Foundation, имеющую статус 501(с)(3). ACLU открыто выступает за легализацию однополых браков, что является частью программы Демократической партии США, однако и ее лишить статуса 501(с)(4) нельзя

из-за необходимости коренным образом ужесточить законодательство об НКО и лоббистской деятельности. Более того, выступая за равные права сексуальных меньшинств, даже ACLU Foundation вряд ли рискует лишиться статуса 501(c)(3), поскольку может заявить об «образовательно-просветительской роли» своей организации в данном вопросе.

Произраильская НКО **Американо-израильский комитет по общественным связям (AIPAC)** практически в открытую объявляет себя «американским произраильским лобби», однако за счет грамотно составленных уставных документов и массового членства американцев, включая членов обеих партий, сохраняет статус 501(c)(4). Подконтрольная ей организация образовательного уклона имеет статус 501(c)(3). И при этом **Американо-израильский комитет не имеет статуса иностранного агента, но зарегистрирован как официальный лоббист.**

Многие журналисты часто называют эту организацию «незарегистрированным иностранным агентом», более того, ее основатель Исаяя Кеннен в свое время был зарегистрированным иностранным агентом. Однако **ни одного иска по признанию Американо-израильского комитета иностранным агентом даже не было принято к рассмотрению** — на стадии выяснения оснований для судебного рассмотрения ни один судья не начал судопроизводство. И это несмотря на то, что с Американо-израильским комитетом связано несколько громких шпионских скандалов, когда представители Минобороны США и спецслужб передавали этой НКО секретную информацию, которая затем оказывалась в руках израильских властей. Выявленные виновные увольнялись, но свой статус эта НКО сохранила. На протяжении почти полувека Министерство юстиции США пытается принудить Американо-израильский комитет по общественным связям к регистрации в качестве иностранного агента, однако юридических успехов достигнуто не было.

Если особый статус Американо-израильского комитета по общественным связям еще можно объяснить тем, что Израиль – важнейший союзник США, то политизированная деятельность проиранского НКО вызывает большое удивление. В Соединенных Штатах существует НКО **Национальный совет американцев иранского происхождения (National Iranian American Council – NIAC)**, которую с момента основания в 2002 году постоянно обвиняли в том, что она лоббирует интересы Тегерана. Тем не менее, ей всегда удавалось отстаивать статус неполитической НКО, подпадающей под действие статьи 501(c)(3). Последняя судебная тяжба по NIAC длилась почти 4 года и закончилась в 2012 году. Суд отклонил иск с требованием признать эту организацию иностранным агентом. **Министерство юстиции по-прежнему не находит основания для принуждения данного НКО к регистрации в качестве иностранного агента, а Налоговая служба не отзывала ее статус 501(c)(3).**

Конфликты по поводу политической деятельности НКО в период президентства Обамы

Еще в 2002 году был принят **закон о реформе политических кампаний (BCRA)**, который существенно сужал возможности для любых НКО (в том числе тех, которые имели статус 501(c)(4)) вести идеологическую деятельность, тем более имеющую политическую окраску. Особенно это касалось периодов перед праймериз и собственно избирательных кампаний. Считается, что этот закон, хоть и был принят на основе двухпартийного компромисса, тем не менее, более был на руку либералам и Демократической партии США.

В 2010 году консервативное НКО **«Объединенные граждане» (Citizens United)**, имевшие по классификации налогового ведомства код 501(c)(4), подало в суд с целью признать некоторые положения BCRA неконституционными в связи с их противоречием Первой поправке. Ответчиком на этот раз выступала не Налоговая служба, а Федеральная избирательная комиссия, поэтому уже не могло идти речи о субсидировании политической активности со стороны государства.

Предыстория дела была в том, что в 2008 году был снят фильм, весьма в негативном свете выставлявший Хиллари Клинтон. В период праймериз в Демократической партии НКО «Объединенные граждане» хотело запустить на телевидении рекламные ролики данного фильма, а позже начать его показ по кабельным сетям и распространение на DVD. Федеральная избирательная комиссия на основании положений закона о реформе политических кампаний наложила запрет на показ роликов, а «Объединенные граждане» немедленно подали на нее в суд. После нескольких апелляций дело в 2010 году оказалось в Верховном Суде США.

Суд с небольшим перевесом голосов решил дело в пользу истца. Было объявлено, что **Первая поправка к Конституции США не дает праву государству запрещать частным лицам и организациям (в том числе НКО) осуществлять «независимые политические расходы».** Таким образом, было отменено сразу несколько параграфов BCRA. Лишь один из пунктов, оспариваемых НКО, остался в силе: по-прежнему запрещалось непосредственно оплачивать предвыборные расходы партий и кандидатов. Разумеется, сохранил силу и положение, запрещающее НКО агитировать за и или против конкретной партии или кандидата.

Данное дело открыло для организаций, подпадающих под действие статьи 501 (с)(4), очень широкие возможности для ведения политической агитации и осуществления «электоральной коммуникации». В силу прецедентного характера права в США раз суд выиграло НКО, имеющее статус 501(с)(4), то все организации с этим статусом с этого момента были наделены правами, которые дал Верховный суд. **Начиная с 2010 года в США НКО со статусом 501 (с)(4) могут в полной мере использовать деньги неразглашаемых спонсоров для ведения прямой политической агитации,** ссылаясь не только на «общественное благо», но и на решение Верховного суда. Важнейшим последствием вердикта Верховного суда по данному делу стало решение апелляционного суда округа Колумбия, который в 2012 году легализовал создание «высших комитетов политического действия»¹¹⁷ (Super PAC).

Оба судебных решений получили крайне негативную оценку со стороны администрации президента Барака Обамы, который заявил об «открытии ящика Пандоры» и о том, что теперь интересанты получают возможность участвовать в лоббизме анонимно. Впрочем, эти оценки являются преувеличенными. В силу действия законодательства о лоббизме **любое НКО, которое осуществляет лоббистскую (в строгом смысле слова) деятельность, обязано раскрывать источники средств, своих контактеров в органах власти и всю прочую информацию, которой требуют законы США.** Если НКО само осуществляет расходы на лоббизм, то оно становится естественным сторонником того или иного закона, чего оно и не скрывает, иначе не получало бы спонсорские деньги. Кроме того, НКО стараются все больше участвовать во внешнем лоббизме. Этим, в частности, объясняются низкие цифры расходов на лоббизм Национальной Стрелковой Ассоциации, которая за счет внешнего давления мобилизованного ею общественного мнения весной 2013 года провалила все законопроекты Обамы по ужесточению контроля за оружием.

Поскольку организации, подпадающие под действие статьи 501 (с)(4), получили слишком большую свободу действий, администрация Обамы с 2010 года стремится каким-то образом «перекрыть кислород» тем НКО этого типа, которые слишком активно участвуют в политическом процессе. Многие левые и либеральные организации поддерживают его линию на то, чтобы «закрыть лазейки» в законодательстве, позволяющие чрезмерную политизацию НКО, имеющих льготы по статье 501(с)(4).

Именно из этого стремления в мае 2013 года возник громкий скандал с дискриминационным подходом к предоставлению льгот НКО, разразившийся в Америке и стоивший поста главе Налоговой службе **Стивену Миллеру.** Выяснилось, что начиная с 2010 года Налоговая служба США резко увеличила сроки рассмотрения заявлений о предоставлении организациям статуса 501(с)(3) и 501(с)(4), не брезгуя при этом проволочками,

¹¹⁷ См. о них более подробно Приложение 1., раздел 1.

бюрократическими придирками и ссылками на загруженность. К 2013 году некоторые НКО уже в течение 18 месяцев не получали ответ на свои запросы и не могли добиться регистрации в том или ином некоммерческом статусе. При этом **подавляющее большинство пострадавших организаций** имели в своих запросах ключевые слова «Чайная партия» и «патриот», то есть **симпатизировали консервативному крылу Республиканской партии – наиболее ярим политическим оппонентам администрации Обамы.**

Разразившийся скандал уже сыграл на руку консервативным организациям, которые пока не получили статуса НКО по Налоговому кодексу. Глава Налоговой службы был вынужден покинуть свой пост, а часть республиканской оппозиции уже заговорила об «Обамагейте» - то есть о попытке вынесения Конгрессом США импичмента президенту Обаме. Налоговая служба США сейчас столкнулась с иском от консервативной организации True the Vote за то, что ей несправедливо долго не предоставляют налоговые льготы.

Одновременно Налоговую службу атаковали судебными исками слева. На нее подала в суд организация «Граждане за ответственность и этику в Вашингтоне» (Citizens for Responsibility and Ethics in Washington — CREW) за то, что налоговое ведомство не предпринимает никаких усилий, чтобы ликвидировать бреши в законодательстве, позволяющие НКО со статусом 501 (4)(с) участвовать в политической деятельности.

К этой борьбе присоединился и проигравший в 2012 году выборы в Конгресс демократ **Дэвид Джилл**. Он подал иск в суд на Налоговую службу за то, что оно позволило консервативной организации «Американская сеть действия» (AAN — American Action Network) потратить почти 1,5 млн. долларов на политическую рекламу, обличающую деятельность Джилла как врача. Поскольку Джиллу, как он утверждает, пришлось тратить в ходе кампании слишком много времени на опровержение этой, как он считает, лжи, то бездействие Налоговой службы повлекло за собой электоральные последствия. Это дело более сложное, чем знаменитое дело «Объединенные граждане» против Федеральной избирательной комиссии, но теперь уже налоговое ведомство, видимо, будет ссылаться на решение Верховного Суда 2010 года. Однако Джиллу достаточно доказать, что агитация велась против него как кандидата. Тогда суд будет вынужден принять его сторону.

Все три судебных дела сейчас находятся на стадии предварительного согласования порядка ведения процесса. **Почти наверняка их исход будет иметь важное значение для определения правил участия НКО в политической деятельности**, в первую очередь, для дальнейшего уточнения статуса и прав организаций, подпадающих под действие статьи 501(с)(4).

Приложение 3. ЛОББИЗМ ВПК В США: КАК ЭТО РАБОТАЕТ

Лоббирование в ВПК США – это показательный пример того, как большие заказы обеспечиваются при помощи относительно небольших финансовых затрат¹¹⁸ клиентов, хотя расходы американского бюджета на оборону и исследования весьма велики. При этом проекты ВПК, как правило, отличаются длительными сроками исследовательских работ, крупными капитальными вложениями компаний, наличием долговременных обязательств американского государств.

На фоне успешного решения задач по долговременному продвижению своей перспективной продукции на вооружение армии США лоббисты ВПК имеют на счету **относительно немного принятых законопроектов. Основные усилия лоббистов направлены на профильные комитеты Конгресса США,** изучающие эффективность проектов, которые заказывает Министерство обороны, и занимающиеся вопросами распределения оборонного бюджета.

Лоббисты американского ВПК предпочитают для обеспечения интересов клиентов **не тратить деньги налево и направо, а вести работу с интеллектуальными конструкциями** вроде «национальной безопасности» или «международной стабильности», влияющими на общественное мнение и власть. Лоббисты заботятся, прежде всего, о формировании у лиц, принимающих решения по оборонному заказу, специфической картины будущего, в которой фундаментальные научные исследования, ведущиеся основными игроками ВПК, тесно связаны с поддержанием технологического и военного лидерства США в мире. Интересно, что у подавляющего большинства конгрессменов, получающих пожертвования от лоббистов ВПК, эти довольно скромные по размеру средства **не являются основной составляющей привлекаемого ими финансирования на выборы.**

Эффективность воздействия лоббистов ВПК на общественное мнение во многом обусловлена сочетанием в их рядах двух категорий сотрудников – профессионалов в сферах PR и GR и военных специалистов, обладающих отличными связями в Пентагоне и занимающихся лоббистской деятельностью после окончания военной службы. Особое значение имеет то обстоятельство, что отставные генералы и адмиралы США используют в интересах нанявших их лоббистов не только свои связи и профессиональные компетенции, но, прежде всего, свою **репутацию,** которая является очень ценным капиталом при взаимодействии с Конгрессом, Белым домом и Пентагоном.

Показательно, что из 108 трёх и четырёх-звездных генералов и адмиралов США, ушедших в отставку в 2009-2011 годах, 70% (76 человек) получили работу от оборонных компаний или устроились консультантами-лоббистами в специализированные фирмы вроде Burdeshaw

¹¹⁸ Например, Boeing при затратах на лоббирование в 2007-2012 годах в размере 86,93 млн.долларов и пожертвования на избирательные кампании в размере 7,58 млн.долларов только за 2011 год подписал контрактов с Министерством обороны на сумму 20,49 млрд.долларов. Компания General Dynamics израсходовала на лоббизм в 2007-2012 годах 53,1 млн.долларов, пожертвовала на избирательные кампании 4,8 млн.долларов, зато только за 2011 год подписал контракты с Пентагоном в размере почти 18 млрд.долларов. Корпорация Lockheed Martin потратила на лоббирование в 2007-2012 годах 74,23 млн. долларов, пожертвовала на выборы 8, 03 млн.долларов и подписала за 2011 год контрактов с Пентагоном на сумму 35,76 млрд. Компания Northrop Grumman израсходовала на лоббирование в 2007-2012 годах 83,85 млн.долларов, пожертвовала на избирательные кампании 6,2 млн.долларов, а заключила контрактов с Министерством обороны в 2011 году на общую сумму 11,88 млрд. долларов. Наконец, компания Raytheon направила на лоббизм в 2007-2012 годах 36,84 млн. долларов, сделала предвыборных пожертвований на сумму 5,85 млн. долларов, а получила за 2011 год заказов от Пентагона на 13,57 млрд.

Associates.¹¹⁹ Для сравнения, в середине 1990-х годов эта цифра составляла 40-45%. При этом ряд генералов и адмиралов, уволившихся со службы и работающих в лоббистских структурах, продолжают консультировать Пентагон.

Важнейшим ресурсом для лоббистов ВПК является то, что большинство консультантов и экспертов по оборонным вопросам в Пентагоне и Конгрессе связаны с крупнейшими производителями военной продукции. Экспертные компетенции корпораций ВПК являются главным ресурсом государства по вопросам национальной обороны и безопасности. Поскольку эти компании финансируют крупные исследования в сферах того, что можно назвать технологиями будущего, они постоянно предлагают государству все новые продукты и формы сотрудничества для развития научно-технического потенциала США. **Лоббистские фирмы, отстаивающие частные интересы, нередко выступают в роли экспертно-аналитических центров по вопросам ВПК,** предоставляют законодателям и должностным лицам фактическую информацию по конкретной проблеме и планы ее возможного решения.

Лоббизм интересов компаний ВПК носит надпартийный и деидеологизированный характер, он апеллирует к ценностям вроде «национальной безопасности», которые объединяют нацию. Хотя крупнейшие производители военной продукции тяготеют скорее к Республиканской партии, они никогда не ставят на одну «лошадку», а стремятся работать с двухпартийным консенсусом по вопросам внешней политики и развития вооруженных сил США. В результате **большинство крупных компаний ВПК США финансирует избирательные кампании республиканцев и демократов в соотношении примерно 60% на 40%.** На президентских выборах 2012 года ВПК предоставил Митту Ромни 1,376 млн. долларов, а Баракку Обаме – 1,174 млн. Такие крупнейшие корпорации, как Northrop Grumman, Lockheed Martin и Boeing Co., в последние годы систематически вкладывали крупные средства в поддержку Демократической партии и президентских кампаний Барака Обамы.

Приложение 4. СЛОВАРЬ ПОНЯТИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В ДОКЛАДЕ

Понятие	Толкование понятия
Интересант(ы), клиенты лоббиста	Лицо, группа лиц, корпорация, общественная организация, заинтересованная в том или ином законодательном акте или блокировании какой-либо законодательной инициативы, исполнительном акте или получении государственного контракта.
Группа интересов	Сложившаяся общественно-политическая структура из различных интересантов (иной раз не знающих друг о друге и между собой не взаимодействующих), у которых есть или могут быть общие интересы в законодательных или исполнительных актах.
Лоббист	Агент влияния, посредник, информирующий органы власти и их представителей об имеющихся интересантах, группах интересов, а также о различных наработках по законодательным инициативам и настроениях избирателей и групп интересов по отношению к таким инициативам. Представляет интересы определенного клиента (интересанта).

¹¹⁹ Фирма «генералов-рантэе», специализирующаяся на оказании помощи компаниям в заключении оборонных контрактов с Пентагоном

Лоббизм (лоббистская деятельность)	<p>В узком смысле – профессиональная посредническая деятельность лоббиста по взаимодействию с органами власти, подаче петиций в них и консультированию по конкретным вопросам клиента и представителей власти</p> <p>В широком смысле - вся система взаимоотношений заинтересованных лиц, групп интересов, лоббистов и представителей власти</p>
Лобби	Группа интересов
Внутренний лоббизм	Деятельность, осуществляемая лоббистом при непосредственном контакте с представителем власти
Внешний лоббизм	Обеспечение лоббистом широкой общественной и медийной раскрутки той или иной законодательной инициативы, выгодной заинтересованному лицу, с целью оказания давления на представителей власти
Законодательство о лоббизме	Законы и прочие нормативные акты, регулирующие лоббистскую деятельность (как в широком, так и в узком смысле)
Фандрайзинг	Сбор средств на избирательную кампанию или для общественной и медийной поддержки того или иного акта законодательной либо исполнительной власти