

Правовые и политические аспекты управления  
Legal and political aspects of governance

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-96-104-123

Латентное в публичном: изъяны регулирования лоббизма в США

**Купряшин Геннадий Львович**

Доктор политических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [Kupryashin@spa.msu.ru](mailto:Kupryashin@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [8483-8158](#)

ORCID ID: [0000-0002-0438-7957](#)

**Дробышева Екатерина Сергеевна**

Студентка магистратуры, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [DrobyshevaES@spa.msu.ru](mailto:DrobyshevaES@spa.msu.ru)

**Стародубцев Алексей Сергеевич**

Студент магистратуры, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [StarodubtsevAS@spa.msu.ru](mailto:StarodubtsevAS@spa.msu.ru)

**Аннотация**

Цель статьи — выявить латентные механизмы лоббизма как публичного института, искажающие цели его государственного регулирования в стране со сложившимися рыночными механизмами и системой государственной поддержки бизнес-процессов. Данное исследование основывается на анализе правовых актов, регулирующих лоббистскую деятельность как на федеральном уровне, так и на уровне штатов и отраслей. В статье показано, что лоббизм как составная часть функционального представительства интересов в США превратился в институт публичного управления с развитой нормативной базой. Однако при детальном анализе механизмов его функционирования, прежде всего на уровне отраслей и штатов, вскрываются практики, влияние которых на государственную политику и управление существенно расходится с легальным целеполаганием. В качестве примера отрасли, где практики теневого лоббирования играют важную роль, приводится здравоохранение, имеющее развитые рыночные механизмы в сочетании с продвинутой системой государственной поддержки и регулирования. Кроме того, установлено, что лоббирование даже при развитом его нормативном регулировании существенно искажает «свободную политическую конкуренцию», когда его практики ведут к воспроизводству ветократии, а также включает такие политико-административные механизмы, как астротурфинг (astroturf) и лоббирование за счет налогоплательщиков (taxpayer-funded lobbying). Особенно хорошо это видно на уровне штатов. Выделены особенности регулирования лоббирования, влияющие на социально-экономическое развитие региона и его инвестиционную привлекательность.

**Ключевые слова**

Лоббирование, механизмы лоббирования, государственное регулирование, ветократия, астротурфинг.

**Latent in Public Mechanisms: Flaws in Lobbying Regulation in the USA**

**Gennady L. Kupryashin**

DSc (Political Sciences), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [Kupryashin@spa.msu.ru](mailto:Kupryashin@spa.msu.ru)

ORCID ID: [0000-0002-0438-7957](#)

**Ekaterina S. Drobysheva**

Master's degree student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [DrobyshevaES@spa.msu.ru](mailto:DrobyshevaES@spa.msu.ru)

**Aleksey S. Starodubtsev**

Master's degree student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [StarodubtsevAS@spa.msu.ru](mailto:StarodubtsevAS@spa.msu.ru)

**Abstract**

The aim of the article is to identify the contradictory impact of lobbying as a public institution on public policy and administration at the sectoral and regional levels of a country with established market mechanisms and a system of state support. This study is based on an analysis of legal acts regulating lobbying activities both at the federal level and at the level of states and industries. The article shows that lobbying as an integral part of the functional representation of interests in the United States has turned into an institution of public administration with a developed regulatory framework. However, when analyzing in detail the mechanisms of its functioning at the level of industries and states, practices are revealed whose influence on public policy and administration significantly diverges from legal goal-setting. An example of an industry where lobbying practices play an important role is healthcare, which has developed market mechanisms combined with an advanced system of state support and regulation. In addition, it has been established that lobbying, even with its developed normative regulation, significantly distorts free political

competition, when its practices lead to the reproduction of vetocracy, and also includes such political and administrative mechanisms as astroturf and taxpayer-funded lobbying. This is especially evident at the state level. The features of lobbying regulation that affect the socio-economic development of the region and its investment attractiveness are highlighted.

**Keywords**

Lobbying, lobbying mechanisms, state regulation, vetocracy, astroturf.

***Введение***

Проблема введения лоббистской практики в публичное пространство государственного управления давно привлекает внимание отечественных исследователей. Нередко как образец публичной институализации лоббирования приводят США. Однако оценка роли данного института в системе представительства интересов дается прямо противоположная. С одной стороны, продолжает воспроизводиться традиционная линия трактовки лоббизма в США как серии практик, коррумпирующих власть [Зяблюк 1995; Руденкин 2008; Белоусов 2018]. С другой стороны, лоббизм в США декларируется в качестве института с развитыми правовыми нормами и механизмами, обеспечивающего реальную конкуренцию заинтересованных групп, и в этом смысле может быть моделью для распространения в других странах, в том числе и в России [Кремянская 2014; Кугай, Давыдов 2022]. Например, А.В. Павроз, приводя пример США, утверждает, что «лоббизм превратился в полноценный общественный институт и стал одним из важнейших элементов в системе социально-политического взаимодействия демократических обществ, эффективно дополняя традиционные представительские институты демократии, содействуя вовлечению в политический процесс всего множества социальных интересов, что способствует формированию гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики» [Павроз 2014, 168]. На наш взгляд, обе эти позиции отличаются односторонним взглядом как на место лоббизма в современном функциональном представительстве интересов, так и на значение опыта становления и развития данного института в США как модели для экспорта в другие страны. Причем слабости данной модели проявляются не столько на общенациональном, сколько отраслевом и региональном уровнях.

Цель исследования — выявить и охарактеризовать механизмы лоббирования как систему практик, которые оказывают отклоняющееся, по сравнению с целеполаганием регулирующих норм, влияние на государственную политику и управление в отраслях и штатах со сложившимися рыночными механизмами и системой государственной поддержки.

Методы исследования включают анализ правовых нормативных документов, сравнительный межотраслевой и межрегиональный анализ затрат на лоббистскую деятельность. Кроме того, используется ситуационный анализ политико-административных механизмов института лоббирования.

Статья состоит из нескольких разделов: сначала дается характеристика основных этапов формирования системы правового регулирования лоббизма; далее выделяются основные политико-административные механизмы института лоббизма в США и проводится анализ регулирования практики лоббирования в штатах Калифорния и Вашингтон. В заключение авторы дают оценку регулятивным пробелам лоббизма как публичного института, что не позволяет считать его примером конкурентного соревнования заинтересованных групп, обеспечивающего «гармоничный баланс их интересов».

Распространено представление, что «США, несомненно, являются местом, где само лоббирование зародилось как организованная коммерческая деятельность» [Горовая, Кремянская 2022, 65], а лобби как разновидность групп интересов стали доминировать в публичном управлении страны. Действительно, лоббизм как практика получил

широкое распространение еще в XIX веке, однако сам термин «лоббизм» в законодательстве США появился только в 1946 г. с принятием Федерального закона о регулировании лоббирования, но в статье 261, где содержались основные определения, применяемые в данном правовом акте, как и во всем его тексте, это понятие раскрыто не было. Впервые его трактовка была представлена в Законе о раскрытии информации о лоббировании 1995 г., причем «лоббизм» рассматривался только через определение субъекта лоббистской деятельности — лоббиста как «физического лица, нанятого клиентом за финансовую или иную компенсацию и устанавливающего более одного лоббистского контакта в течение любого трехмесячного периода, тратя более 20 процентов своего времени для этого клиента на лоббистскую деятельность»<sup>1</sup>.

### **Становление правового регулирования лоббирования**

В целом процесс постепенной легализации лоббизма и уточнения связанных с ним норм регулирования проходил в течение XIX–XX вв. и продолжается в настоящее время. В итоге, по мнению некоторых российских исследователей, «лоббизм в США сформировался в полноценный, абсолютно легальный и весьма легитимный политический институт» [Мельков и др. 2018, 46].

Можно выделить несколько этапов изменений, произошедших в правовом регулировании лоббирования.

Регулирование профессии лоббиста в Соединенных Штатах началось в 1938 году с принятием Закона о регистрации иностранных агентов (FARA)<sup>2</sup>. Причем основная цель FARA заключалась не в том, чтобы ограничить практику лоббирования, а в том, чтобы ввести в публичное поле информацию о тех, кто платит за лоббистские кампании. Накануне Второй мировой войны главная опасность исходила от нацистов, финансируемых гитлеровской Германией. Закон требовал, чтобы любая литература, оплачиваемая иностранными деньгами, содержала уведомление об этом. «Иностранная пропаганда» в законе подразумевала нацистскую пропаганду [Spak 1989]. Позже этот термин был расширен и теперь включает любые иностранные структуры, финансирующие лоббистские кампании.

С тех пор FARA претерпел изменения, но, по сути, остался законом о раскрытии информации. Сегодня требуется, «чтобы лоббисты, выступающие от имени иностранных организаций, представляли полугодовые отчеты с подробным описанием всех своих лоббистских контактов» [You 2020], а также вели подробные записи о расходах и лоббистских контактах, делая их общедоступными в Интернете.

Вскоре после Второй мировой войны Конгресс принял первый в стране всеобъемлющий закон о раскрытии информации о лоббировании — Федеральный закон о регулировании лоббирования 1946 года.

Этот закон также был направлен на раскрытие информации, не предусматривая мер по ограничению лоббистской деятельности. В нем утверждалось, что «полная реализация американского идеала правительства избранными представителями в немалой степени зависит от способности должным образом оценивать политическое давление, которому

<sup>1</sup> Lobbying Disclosure Act of 1995 // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060#:~:text=Lobbying%20Disclosure%20Act%20of%201995%20%20Requires%20registration%20with%20the%20Secretary,the%20individual%20first%20makes%2C%20or> (дата обращения: 02.11.2022).

<sup>2</sup> Foreign Agents Registration Act 1938 // The United State Department of Justice [Электронный ресурс]. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act#611> (дата обращения: 09.11.2022).

регулярно подвергаются члены Конгресса»<sup>3</sup>. Без этой публичной информации «голос народа может быть слишком легко заглушен голосом групп с особыми интересами, стремящихся к привилегированному обращению, маскирующихся под сторонников общественного блага»<sup>4</sup>.

Федеральный закон о регулировании лоббирования утверждал необходимость регистрации всех, кто каким-либо образом влияет на процесс принятия законопроекта, а также предоставления ими отчетов о финансировании деятельности. Кроме того, он вводил штрафы и тюремное заключение за невыполнение введенных правил.

Несмотря на то, что ранние законы о лоббировании казались довольно четкими в отношении того, кто должен регистрироваться в качестве лоббиста и какую информацию лоббисты должны раскрывать, они оказались не очень действенными. Самая очевидная ошибка заключалась в их определениях, особенно в понимании того, что представляет собой лоббистская деятельность, подлежащая регистрации. Любой, чьей основной целью было влияние на законодательство, должен был зарегистрироваться. Но было совершенно неясно, чем является «основная цель»? Отдельные лица или организации, лоббировавшие органы власти, нередко «рассматривали свою основную цель как нечто иное, чем лоббирование. Регистрация и раскрытие информации, в соответствии с ранними законами о лоббировании, были в основном добровольными» [Holman 2008].

Исследование, проведенное Главным бухгалтерским управлением США (GAO) в 1991 г., показало существенные пробелы в законах о лоббировании в выполнении миссии по раскрытию информации<sup>5</sup>. Было выявлено не менее 10 000 незарегистрированных лиц и организаций, чья деятельность должна была быть квалифицирована как лоббистская. Из зарегистрированных «60% сообщили об отсутствии какой-либо финансовой деятельности; 90% — об отсутствии расходов на заработную плату, гонорары или комиссионные; 95% — об отсутствии расходов на связь с общественностью или рекламу; и только 32% зарегистрировавшихся — о конкретном названии или номере законопроекта, лоббируемом ими»<sup>6</sup>. В итоге, несмотря на принятие норм, ориентированных на раскрытие информации об осуществляемой лоббистской деятельности, она преимущественно продолжала оставаться латентной.

### ***Новый этап правового регулирования лоббирования: Закон о раскрытии информации о лоббировании 1995 г.***

После десятилетий неспособности достичь целей раскрытия информации о лоббировании Конгресс в конце 1995 г. принял довольно радикальный Закон о раскрытии информации о лоббировании (LDA). Он представлял собой «всеобъемлющую реформу по сравнению с более ранними усилиями по регулированию» [Ibid].

LDA — это нормативный правовой акт, состоящий из 26 статей, основной из которых является статья 3, дающая определение основным терминам, важным для понимания предмета законодательного регулирования. Остановимся на некоторых из них.

Закон о раскрытии информации о лоббировании определяет лоббиста как «любое лицо, нанятое клиентом за финансовую или иную компенсацию за услуги, включающие более одного

<sup>3</sup>Federal Regulation of Lobbying Act 1946 // GovTrack.us: Tracking the U.S. Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/60/STATUTE-60-Pg812.pdf> (дата обращения: 09.11.2022).

<sup>4</sup>Там же.

<sup>5</sup>Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective // GAO Report [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-91-56> (дата обращения: 10.11.2022).

<sup>6</sup>Там же.

контакта по лоббированию, за исключением лица, чья лоббистская деятельность составляет менее 20 процентов времени, занятого услугами, предоставляемыми таким лицом этому клиенту в течение 3-месячного периода»<sup>7</sup>.

В соответствии со статьей 3 лоббистская деятельность — это «лоббирование контактов и усилия в поддержку таких контактов, включая деятельность по подготовке и планированию, исследовательскую и иную подготовительную работу, которая на момент ее проведения предназначена для использования в контактах, а также координацию лоббистской деятельности других лиц»<sup>8</sup>.

Лоббистский контакт определяется как «любое устное или письменное сообщение (в том числе электронное) уполномоченному должностному лицу исполнительной власти или уполномоченному должностному лицу законодательной власти, сделанное от имени клиента в отношении:

- формулирования, изменения или принятия федерального законодательства (включая законодательные предложения);
- формулирования, изменения или принятия федерального правила, постановления, исполнительного распоряжения или любой другой программы, политики или позиции правительства Соединенных Штатов»<sup>9</sup>.

Статья 4 этого закона говорит о правилах регистрации лоббистов. Организации, которые зарабатывают на лоббировании или тратят на него деньги, должны подавать отчеты в бюро по раскрытию информации Палаты Представителей и Сената примерно через три недели после закрытия календарного квартала. Лоббистские фирмы представляют отчет по каждому клиенту. Компании и другие организации, которые ведут внутренние лоббистские операции, также предоставляют свои собственные отчеты. А те фирмы, которые приняли решение о лоббировании в интересах нового клиента, должны подать заявление на первоначальную регистрацию в течение 30 дней с момента заключения контракта, раскрывая информацию о том, кто тратит деньги, кто занимается лоббированием, о вопросах, которые они планируют лоббировать, с какими департаментами правительства они планируют контактировать и какие люди будут выполнять эту работу.

Ежеквартальные отчеты включают общую сумму расходов и организованы по основным проблемным областям, включающим номера законопроектов и названия любых лоббируемых законодательных актов. Этот дополнительный текст может варьироваться от подробного описания того, какой раздел законопроекта лоббировался, до расплывчатых терминов, таких как «американо-китайские отношения».

Таким образом, можно сделать вывод, что LDA в первую очередь занимался проблемами терминологии, которые не были решены в предшествующем законодательстве о лоббировании. Определения лоббистской деятельности были конкретизированы количественными параметрами, что уменьшило возможность лиц, осуществляющих лоббистские контакты, скрыть их под предлогом приоритета целей деятельности, не относящихся к лоббированию.

Закон о раскрытии информации о лоббировании полезен для всестороннего изучения секторов и отраслей лоббирования на федеральном уровне в США. В то же время нужно отметить, что его требования связаны с некоторыми пробелами. Поскольку данный Закон требует отчетности только для лоббистской деятельности с затратами свыше 20 000 долларов, то не учитывается

<sup>7</sup> Lobbying Disclosure Act 1995 // Congress.gov [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/339/1> (дата обращения: 10.11.2022).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

большое количество организаций, которые тратят менее данной суммы. В публикуемых отчетах указана только общая смета лоббистских расходов без указания того, как распределяются их различные компоненты (заработная плата, транспортные расходы, питание и др.). Кроме того, с учетом того, что в своих отчетах лоббисты часто используют расплывчатые формулировки, они не дают ясного представления о конкретных лоббируемых статьях в законопроектах. Более того, определение прямого «лоббистского контакта» ограничивает сферу деятельности, подразумеваемую этим термином, и содержит 19 исключений, что позволяет скрыть большое количество лоббистских актов. Огромное количество взаимодействий остается нерегулируемым, что подрывает прозрачность, к которой американское законодательство о лоббировании стремилось на протяжении всей своей истории.

LDA также был призван создать систему электронной отчетности, которая появилась только после принятия Закона о честном лидерстве и открытом правительстве 2007 года (HOLGA)<sup>10</sup>. Современные американские исследователи довольно скептически относятся к данным нормативным актам, считая, что LDA и аналогичные правила лоббирования могут становиться все более устаревшими [Thomas, LaPira 2017].

### Современная практика лоббирования

Расходы на лоббирование продолжают расти как на уровне штатов, так и на федеральном уровне: федеральные траты на лоббирование в 2021 году достигли почти 3,8 млрд долларов, что является самым высоким уровнем в номинальном значении за всю историю (Рисунок 1).

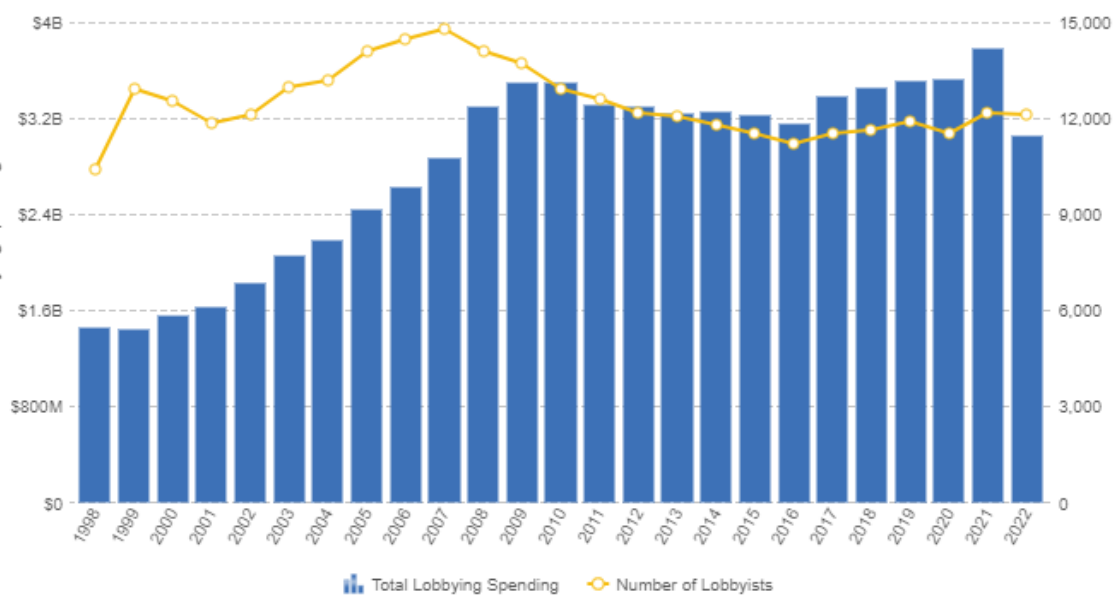


Рисунок 1. Расходы на лоббирование и количество лоббистов в федеральных органах власти США<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bills/110th-congress/senate-bill/1> (дата обращения: 15.11.2022).

<sup>11</sup> Источник: Lobbying Data Summary // OpenSecrets [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/summary> (дата обращения: 11.11.2022).

Для исследования используются данные с сайта [opensecrets.org](https://www.opensecrets.org)<sup>12</sup>, на котором хранится информация о расходах на федеральное и региональное лоббирование по отраслям с 1 января 1998 года по 30 сентября 2021 года. Опираясь на эти данные, подробнее рассмотрим, сколько тратится на лоббирование на разных уровнях управления, выделим самые крупные секторы (Таблица 1), отрасли и попытаемся объяснить причины высоких лоббистских расходов и их влияние на государственную политику.

**Таблица 1.Топ-10 федеральных секторов по расходам на лоббирование (2021 год)<sup>13</sup>**

Сектор	Всего (доллары США)
Здравоохранение (Health)	700,170,498
Финансы / Страхование / Недвижимость (Finance, Insurance and Real Estate)	530,761,832
Прочие бизнес-организации (Miscellaneous Business)	526,045,603
Связь / Электроника (Communications and Electronics)	497,822,488
Энергетика / Природные ресурсы (Energy & Natural Resources)	331,033,297
Транспорт (Transportation)	266,464,593
Другое (Other)	263,869,444
Идеология / Отдельные вопросы (Ideology/Single-Issue)	182,315,407
Агробизнес (Agribusiness)	153,551,480
Оборона (Defense)	121,764,402

По данным Таблицы 1 видно, что в 2021 году лоббистские расходы в секторе здравоохранения были больше, чем лоббистские расходы любого другого сектора. Организации здравоохранения лоббируют законодателей, чтобы влиять на решения в области государственной политики, которые затрагивают практически все ее направления, включая товары и услуги, лицензирование и надзор, приоритетные медицинские исследования. Необходимо отметить, что США представляют собой пример модели здравоохранения с сильными рыночными механизмами в сочетании с развитой системой государственной поддержки и регулирования [Хальфин, Таджиев 2012; Костяев 2020], что обуславливает важнейшую роль лоббирования в этом секторе.

Хотя на государственную политику в области здравоохранения влияет множество факторов (например, пандемия, особенности политических предвыборных кампаний, результаты научных исследований), высокие лоббистские расходы компаний данного сектора могут указывать на то, что они способны результативно донести свою точку зрения до законодателей. Это в определенной степени объясняет высокие средние зарплаты американских врачей (около 313 тысяч долларов в год)<sup>14</sup> и традиционную проблему отсутствия прозрачности ценообразования на медуслуги. Лоббирование — одна из основных причин дорогого американского

<sup>12</sup> OpenSecrets располагает федеральными данными о лоббировании, представленными в соответствии с Законом о раскрытии информации о лоббировании, и начиная с 1998 года ежегодно отслеживает данные о финансировании избирательных кампаний и лоббировании, основываясь на документах бюро по раскрытию информации Палаты Представителей и Сената США.

<sup>13</sup> Источник: Ranked Sectors // OpenSecrets [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/ranked-sectors?cycle=2021> (дата обращения: 11.11.2022).

<sup>14</sup> Earnings of physicians in select countries worldwide in 2019 // Statista [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/statistics/1094939/physician-earnings-worldwide/> (дата обращения: 11.11.2022).

здравоохранения, высокого уровня затрат на медицинское страхование и, следовательно, более высокой доли ВВП, расходуемой на здравоохранение (около 20% от американского ВВП в 2020 году), что значительно превышает показатели в других развитых странах<sup>15</sup>.

Если рассматривать более детализированный список отраслей (Таблица 2), то отрасль фармацевтики в секторе здравоохранения тратит на федеральное лоббирование своих интересов больше финансовых средств, чем какая-либо другая отрасль экономики США. В 2021 году на фоне борьбы с пандемией COVID-19 отрасль потратила на лоббирование рекордные 361,1 млн долларов. Это почти на 30% в номинальном выражении больше, чем в 2009 году, когда в Конгрессе и в обществе был разгар дебатов по поводу Закона о защите пациентов и доступном здравоохранении — так называемого Обамасаре. И это на 14% больше, чем в 2020 году, когда началась пандемия коронавируса и потребовалось увеличение федеральных расходов на разработку вакцин против COVID-19 в рамках Операции Warp Speed. При этом, как отмечают сами американские исследователи, данные по расходам в каждой отрасли не отражают все расходы на лоббирование [Schpero et al. 2022].

**Таблица 2. Расходы по отраслям на лоббирование в США, 1998–2021 гг.  
(доллары США)<sup>16</sup>**

Отрасль	Всего (1998–2022)	2019	2020	2021
Фармацевтические препараты / Товары для здоровья (Pharmaceuticals / Health Products)	5,358,510,452	302,462,092	316,811,801	361,132,231
Страхование (Insurance)	3,370,906,615	158,771,617	166,171,269	193,944,415
Электроника (Electronics Mfg & Equip)	3,021,786,024	158,613,837	156,359,622	153,770,588
Электроэнергетика (Electric Utilities)	2,889,748,814	126,025,359	135,364,593	122,347,243
Бизнес-ассоциации (Business Associations)	2,769,671,360	124,975,466	122,433,111	120,350,282
Нефть и газ (Oil & Gas)	2,620,148,623	120,311,414	116,799,880	120,146,039
Лечебно-профилактические организации (Hospitals/Nursing Homes)	2,149,934,300	110,646,555	112,424,376	120,097,396
Ценные бумаги и инвестиции (Securities & Investment)	2,050,447,286	108,190,800	109,797,077	114,688,010
Телекоммуникационные услуги (Telecom Services)	2,005,106,793	103,993,992	108,367,142	110,664,062
Недвижимость (Real Estate)	2,001,054,246	95,633,015	107,999,837	108,248,177
Образование (Education)	1,947,889,988	93,799,671	107,487,217	101,460,851
Воздушный транспорт (Air Transport)	1,853,793,822	91,098,569	94,333,954	96,825,766
Медицинские работники (Health Professionals)	1,812,751,543	90,852,870	88,148,950	89,230,938

<sup>15</sup> Health expenditure as a percentage of gross domestic product (GDP) in selected countries in 2020 // Statista [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/statistics/268826/health-expenditure-as-gdp-percentage-in-oecd-countries/> (дата обращения: 12.11.2022).

<sup>16</sup> Источник: Industries // OpenSecrets [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries?cycle=a> (дата обращения: 11.11.2022).



Медицинские услуги / ОПЗ (Health Services/НМОs)	1,554,093,957	89,035,643	81,731,295	86,445,590
Автомобили (Automotive)	1,410,703,774	81,170,987	75,283,414	85,445,300
Телевидение / Фильмы / Музыка (TV/Movies/Music)	1,374,133,688	70,972,072	65,237,225	73,896,672
Разные вопросы (Misc Issues)	1,304,989,680	70,516,315	61,946,553	64,486,888
Оборонно- космическая отрасль (Defense Aerospace)	1,271,513,188	63,174,127	55,015,804	58,372,715

Из основных лоббистских групп в фармацевтике нужно выделить Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA). PhRMA — отраслевая торговая группа, в состав совета директоров которой входят руководители 30 ведущих мировых наукоемких биофармацевтических компаний. Как видно из данных Таблицы 3, PhRMA в 2021 году оставалась крупнейшим лоббистом в секторе здравоохранения с затратами в 30,4 млн долларов<sup>17</sup>. Основные лоббистские приоритеты включали отстаивание интересов фармацевтических компаний в вопросе вакцинации от COVID-19 и сопротивление «огосударствлению» сектора. Деятельность PhRMA также хорошо отражает существование эффекта «вращающейся двери», когда, по данным OpenSecrets, 130 из 195 лоббистов PhRMA в 2022 году ранее занимали государственные должности.

**Таблица 3. Лоббистские расходы компаний из отрасли фармацевтики  
в 2021 году (доллары США)<sup>18</sup>**

<b>Компания</b>	<b>2021</b>
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	30,406,000
Biotechnology Innovation Organization	13,290,000
Roche Holdings	11,210,000
Pfizer Inc	11,030,000
Amgen Inc	9,750,000
Horizon Therapeutics	9,480,000
Gilead Sciences	8,180,000
Merck & Co	8,010,000
Pharmaceutical Care Management Assn	7,800,361
Eli Lilly & Co	7,515,000
AbbVie Inc	7,000,000
Novartis AG	6,820,000
Johnson & Johnson	6,080,000
Bayer AG	6,070,000

Тесно связанными отраслями в рамках сектора здравоохранения являются отрасль страхования и отрасль лечебно-профилактических организаций. Эта отрасль особенно выиграла в связи с ростом федеральных расходов в рамках борьбы с пандемией COVID-19. В 2021 году учреждения здравоохранения потратили 118,6 млн долларов на лоббирование<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Industry Profile: Pharmaceuticals/Health Products // OpenSecrets [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries/summary?cycle=2021&id=H04> (дата обращения: 11.11.2022)

<sup>18</sup> Источник: Pharmaceutical Research & Manufacturers of America // OpenSecrets [Электронный ресурс]. URL: [https://www.opensecrets.org/orgs/pharmaceutical-research-manufacturers-of-america/summary?topnum\\_cycle=2022&precipcycle=2020&contribcycle=2020&outspendcycle=2020&id=D000000504&lobcycle=2022](https://www.opensecrets.org/orgs/pharmaceutical-research-manufacturers-of-america/summary?topnum_cycle=2022&precipcycle=2020&contribcycle=2020&outspendcycle=2020&id=D000000504&lobcycle=2022) (дата обращения: 11.11.2022).

<sup>19</sup> Industry Profile: Hospitals/Nursing Homes // OpenSecrets [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries/summary?cycle=2021&id=H02> (дата обращения: 11.11.2022).

Третьей важной отраслью по тратам на лоббистские расходы является группа IT (программное обеспечение, компьютерное оборудование и полупроводники). В эту группу входят многие из крупнейших компаний, и основными заинтересованными игроками в контроле антимонопольного, цифрового и телекоммуникационного государственного регулирования являются такие IT-гиганты, как Oracle, Microsoft, Qualcomm и Apple. Успех в лоббировании своих интересов позволяет компаниям поддерживать и расширять власть в секторе электронных технологий [Poriel 2018].

В сфере приоритетного внимания лоббистов находится также отрасль коммунальных услуг и особенно энергетика, которая обеспечивает функционирование промышленности, транспорта, остального коммерческого сектора и обслуживает нужды домашних хозяйств. Последнее особенно важно, так как американцы привыкли потреблять дома большое количество энергии и пользоваться энергоемкой техникой. Исследователи связывают это с произошедшими изменениями образа жизни в Соединенных Штатах [Sekar et al. 2018], наглядно проявившимися в период карантина, вызванного пандемией. При этом, в отличие от фармацевтики, в США коммунальные услуги являются строго регулируемой отраслью с тарифами на услуги, утверждаемыми государственными комиссиями. Поэтому активное лоббирование по установлению цен и тарифов является необходимым ключом к реализации успешной бизнес-модели в этой сфере, и отчасти это отражается в различиях розничных цен на электроэнергию в зависимости от штата<sup>20</sup>.

Сравнительный анализ расходов на лоббистскую деятельность ряда отраслей позволяет сделать вывод: те отрасли и компании, чьи траты выше, чаще добиваются желаемых правительственных решений, чем другие. Известный американский политолог Ф. Фукуяма связывает это с явлением, которое он называет ветократией<sup>21</sup> — искажение открытого и основанного на запросах граждан политического процесса из-за чрезмерной конкуренции групп и блокирования одних групповых интересов другими вследствие значительного количества ресурсов, выделяемых на лоббистскую деятельность. Политический процесс не справляется с количеством поступающих запросов и на выходе оказывается неспособным генерировать необходимые решения. Ситуация формализуется главным образом количеством слушаний в Конгрессе США по изменениям отраслевых законов.

Авторами были исследованы законопроекты, рассмотренные в Палате Представителей, Сенате и на совместных слушаниях за два периода: 2020–2021 гг. и 2021–2022 гг. Были выделены те отрасли, где размеры затрат на лоббизм наибольшие — здравоохранение и фармацевтика, и те, где затраты наименьшие — сельское хозяйство. Эти секторы экономики курируют соответствующие комитеты Конгресса США: Комитет по методам и средствам, Комитет сельского хозяйства в Палате Представителей и Комитет по здравоохранению, образованию, труду и пенсиям, Комитет по сельскому хозяйству, питанию и лесному хозяйству в Сенате. Данные о количестве проведенных слушаний размещены на официальном веб-сайте Правительства США<sup>22</sup>.

В Сенате в 2020–2021 гг. вопросам здравоохранения было посвящено 25 слушаний, а сельскому хозяйству — 16; в 2021–2022 гг. обсуждению этих же сфер было посвящено 16 и 11 слушаний соответственно. Аналогичную тенденцию можно наблюдать и в Палате Представителей Конгресса США. Сопоставляя эти данные с приведенными ранее суммами расходов на

<sup>20</sup> Electric Power Monthly // Energy Information Administration [Электронный ресурс]. URL: [https://www.eia.gov/electricity/monthly/epm\\_table\\_grapher.php?t=epmt\\_5\\_6\\_a](https://www.eia.gov/electricity/monthly/epm_table_grapher.php?t=epmt_5_6_a) (дата обращения: 12.11.2022).

<sup>21</sup> Francis Fukuyama: America is in “one of the most severe political crises I have experienced” // Vox [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vox.com/2016/10/26/13352946/francis-fukuyama-ezra-klein> (дата обращения: 11.11.2022).

<sup>22</sup> Congressional Hearings // GovInfo [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govinfo.gov/app/collection/chr/116/house/Committee%20on%20Appropriations> (дата обращения: 13.11.2022).

лоббирование, можно сделать вывод: парламентская активность групп интересов прямо зависит от размеров используемых финансовых ресурсов, а ее результат отражается во внимании к проблемам лоббируемых отраслей в рамках проводимых парламентских слушаний. Таким образом, «высокая лоббистская активность одних компаний нарушает существующее статус-кво» [Белоусов 2013, 77], который определяется условиями рынка.

Посредством создаваемых коалиций профессиональные лоббисты могут заблокировать любое решение. Депутаты оказываются под влиянием лоббистов в ситуациях, когда поддержка того или иного законопроекта не является приоритетом для их партии или избирателей штата. Получается, что политики, которые часто не имеют принципиальной позиции по тому или иному вопросу, могут принимать решения исходя из давления группы интересов, поэтому лоббизм становится ключевым фактором, влияющим на принимаемые решения. Однако на изменения в отраслевом балансе интересов в США оказывает влияние не только динамика числа лоббистов и расходов на их деятельность в разных секторах экономики, но и ряд других факторов, связанных с латентными практиками.

### **Латентные практики политико-административных механизмов лоббирования в США**

Среди многочисленных латентных практик выделим несколько в контексте специфики включенных политико-административных механизмов. Это теневое лоббирование, лоббирование, финансируемое налогоплательщиками, «вращающаяся дверь», лоббирование на низовом уровне, астротурфинг.

*Теневое лоббирование (shadow lobbying).* Физическое лицо или организация может считаться теньвым лоббистом, если участвует в какой-либо лоббистской деятельности, однако утверждает, что не подпадает под требования обязательной регистрации в качестве лоббиста, установленные в законе. Это явление, которое можно назвать «подпольным» [Kollmar, Koen 2017], осуществляемым незарегистрированными лоббистами, распространено, несмотря на существующее законодательное регулирование лоббистской деятельности, и способно оказывать сильное влияние на механизмы принятия решений в пользу клиентов, уменьшая прозрачность системы публичного управления.

*«Вращающаяся дверь» (revolving door).* Механизм «вращающейся двери» подразумевает переход сотрудников из государственного в частный сектор. Такие лоббисты процветают благодаря внутренним связям и политическим знаниям, которые они приобрели, находясь в правительстве. Эти активы дают бывшим сотрудникам государственных учреждений больше доступа к действующим законодателям, а также работникам аппарата исполнительной власти и к оказанию влияния на них [Strickland 2020]. Лоббистские фирмы активно практикуют наем бывших государственных служащих, что создает почву для конфликтов интересов и этических дилемм, что способствует появлению новых регулятивных норм.

В 2009 г. был издан Исполнительный Указ об этических обязательствах сотрудников исполнительной власти<sup>23</sup>. В нем говорится, что те, кто выступал в качестве лоббистов до назначения в любой исполнительный орган, не должны участвовать в каком-либо конкретном вопросе, касающемся конкретных сторон, связанных с их бывшим работодателем или бывшими клиентами, в течение двух лет с даты назначения. Аналогичным образом Указ налагает двухлетнее ограничение на лоббистскую карьеру для лиц, уходящих из правительства.

<sup>23</sup> Executive Order 13490: Ethics Commitments by Executive Branch Personnel // GovInfo [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-200900004> (дата обращения: 03.11.2022).

Исполнительный Указ об обязательствах по этике назначенных исполнительной властью лиц (от 2017 года) преследовал ту же цель для повышения прозрачности и устранения этических дилемм. Указ заменил двухлетний срок запрета на лоббистскую деятельность после увольнения с должности уполномоченного в любом органе исполнительной власти на пятилетний. Он также требует, чтобы любое назначенное лицо подписало следующее обязательство: «Я не буду в любое время после прекращения моей работы в правительстве Соединенных Штатов заниматься какой-либо деятельностью от имени любого иностранного правительства или иностранной политической партии»<sup>24</sup>.

Несмотря на попытки ограничить влияние «вращающейся двери», можно говорить об устойчивой связи между участием в лоббистской практике лиц, прошедших через вращающуюся дверь, и извлекаемым доходом их новых корпоративных работодателей [Белоусов 2018, 568].

*Лоббирование, финансируемое налогоплательщиками (taxpayer-funded lobbying)*. Почти во всех отечественных исследованиях лоббизма в США в качестве субъектов влияния обычно рассматриваются частные фирмы, профсоюзные организации и другие заинтересованные группы. Однако при этом в тени оказываются такие важные участники политического рынка, как отдельные государственные учреждения. Для описания их лоббистской деятельности используется понятие taxpayer-funded lobbying — лоббирование, финансируемое налогоплательщиками. Эта деятельность включает механизм использования средств, которые прямо или косвенно поступают в бюджет от налогов и сборов с граждан. Получается, что органы государственной власти, функционирующие за счет налогоплательщиков, могут привлекать за счет ведомственных средств профессиональных лоббистов, продвигающих их интересы в законодательном органе штата или федерации. Парадокс в том, что такая деятельность, ориентированная, как правило, на получение дополнительного финансирования, не будет считаться лоббистской, поскольку ее субъекты не подходят под законодательное определение лоббиста, что создает пробел в государственном регулировании их деятельности.

Одним из ярких примеров такого типа лоббирования являлось финансирование избирательных компаний организацией, получившей финансирование из бюджета городов штата Калифорния. В 2006 году Лига городов Калифорнии способствовала тому, что предложение об ограничении власти правительства штата по принудительному отчуждению было отклонено: эта организация затратила более 30 процентов средств, израсходованных в кампании против этой законодательной инициативы, но отказалась раскрывать источники своего финансирования<sup>25</sup>.

Некоторые штаты пытаются ограничить действие данного механизма. В марте 2020 года подавляющее большинство республиканских избирателей Техаса поддержали следующее предложение: «Техас должен запретить практику лоббирования, финансируемого налогоплательщиками, которая позволяет тратить ваши налоговые доллары на лоббистов, работающих против налогоплательщиков»<sup>26</sup>. Но данная норма до сих пор не принята.

В отличие от частных фирм, государственные учреждения могут конкурировать друг с другом за долю доступных ресурсов, не сталкиваясь с ресурсными и финансовыми ограничениями. Лоббирование, финансируемое налогоплательщиками, фактически искажает демократический процесс, подменяя голос граждан голосом отдельных государственных организаций.

<sup>24</sup> Executive Order 13770: Ethics Commitments by Executive Branch Appointees // Federal Register [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20170203132941/https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/03/2017-02450/ethics-commitments-by-executive-branch-appointees> (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>25</sup> Taxpayer-funded lobbying // Ballotpedia [Электронный ресурс]. URL: [https://ballotpedia.org/Taxpayer-funded\\_lobbying](https://ballotpedia.org/Taxpayer-funded_lobbying) (дата обращения: 23.11.2022).

<sup>26</sup> Taxpayer-Funded Lobbying // Texas Public Policy Foundation [Электронный ресурс]. URL: <https://www.texaspolicy.com/legtaxpayerlobby/> (дата обращения: 23.11.2022).

Вместо того, чтобы взаимодействовать с гражданскими лоббистами, законодатели сталкиваются с влиятельными голосами из других ветвей власти, каждая из которых настаивает на продвижении своих собственных интересов, регулярно и явно расходящихся с интересами граждан.

*Лоббирование на низовом уровне (grassroots lobbying)*. Данный тип лоббирования отличается от других применяемыми методами: используются не профессионалы для непосредственного контакта с лицами, принимающими решения, а разные методы для вовлечения избирателей в процесс взаимодействия с властными структурами, чтобы транслировать позицию клиента. К ним относятся призыв избирателям звонить, отправлять письма, совершать личные визиты, а также участвовать в протестных акциях. Лоббирование на низовом уровне должно показать парламентариям, что избиратели готовы предпринять действия по донесению информации о предпочтениях по тому или иному вопросу. В то время как некоторые низовые стратегии малозатратны (например, электронная почта), другие могут потребовать значительного времени и денег. К типичным расходам относят: газетную рекламу в поддержку предлагаемого законодательства; наем человека для организации общественных собраний, чтобы повлиять на действия по вопросам, рассматриваемым законодательным органом; создание и ведение веб-сайтов; покупку списков адресов электронной почты или наем кого-то для проведения других онлайн-активностей; наем сборщиков подписей для распространения петиций об инициативе в законодательный орган. Относительно доступные способы лоббирования интересов большой группы людей могут ставить перед законодателями вопрос о доверии как об одном из ключевых в подобных компаниях [Cluverius 2017].

При внесении поправок в LDA в 2007 г. Сенат пытался ввести в действие статутные акты, регулирующие «массовое лоббирование», но от этой попытки отказались на том основании, что такие нормы могут нарушить конституционное право на подачу петиции, гарантированное Первой поправкой к Конституции США.

*Астротурфинг (astroturf)*. Считается, что регулирование «массового лоббирования» на законодательном уровне может помочь противостоять такому явлению, как астротурфинг. Лоббист-astroturf — это тот, кому платит, предположительно, крупная организация, профсоюз, корпорация, торговая ассоциация за то, чтобы он обеспечил видимость массовой поддержки или оппозиции конкретному законодательному акту или правительственному решению. Обычно инициаторами проведения подобных кампаний выступают влиятельные коммерческие организации или лоббистские фирмы, нанятые корпоративными клиентами. Ниже представлены примеры ситуаций, которые можно идентифицировать как астротурфинг.

Самопровозглашенная «национальная массовая кампания» под названием Save Our Species Alliance (SOSA) была проведена в 2004 году. Несмотря на транслируемое направление деятельности (защита экологии), инициаторы оказались не группой, занимающейся защитой исчезающих животных, а «антиэкологичной коалицией организаций, заинтересованных в ослаблении Закона об исчезающих видах»<sup>27</sup>. Из-за ложного имиджа SOSA как группы заинтересованных граждан этот альянс является архетипом астротурфинговой кампании.

Типичным примером также является фальсификация не только голосов избирателей на выборах различного уровня, но и их личных данных, в частности подписей, при направлении писем как в печатной, так и в электронной форме представителям власти. Организация такой деятельности преследует цель мистификации поддержки со стороны общества, видимость которой может привлечь к лоббируемому вопросу уже не мнимое, а реальное внимание разных

<sup>27</sup> Astroturf Lobbying: Technically Legal, Ethically Dubious // Medium [Электронный ресурс]. URL: <https://medium.com/@cleodan/astroturf-lobbying-technically-legal-ethically-dubious-124b929a4830> (дата обращения: 24.11.2022).

групп людей, в том числе некоммерческих организаций, что создаст шанс включения вопроса в государственную повестку и увеличит вероятность принятия нужного клиенту решения. В данном случае налицо различия между понятиями «массовое лоббирование» и «астротурфинг». Для последнего общественная поддержка может быть иллюзорной, но эффективной, что демонстрирует силу латентных механизмов.

Изучение современных тенденций лоббизма в США приводит к выводу о формировании иерархии механизмов лоббирования. Ее вершину занимают наиболее часто встречающиеся способы продвижения интересов профессиональными лоббистами, зарегистрированными в соответствии с законодательством. «При невозможности решить вопрос в стенах парламента подключается внешнее воздействие общественных организаций, которые оказывают содействие в организации грассрутс-кампаний» [Белоусов 2013, 83], которые, в свою очередь, могут перерасти в астротурфинг. В результате появляются «серые зоны» в регулировании лоббистской деятельности, эффекты которых существенно искажают декларируемую «свободную игру политических сил» при подготовке государственных решений. На взгляд авторов, эти «серые зоны» ошибочно сводить к роли неформальных «двойников», сокращающих транзакционные издержки на рынках общественных коммуникаций [Левичева 2021, 50]. Формальный и неформальный лоббизм являются «взаимодополняемыми видами деятельности» лишь с позиций интересов корпоративных структур. Однако при рассмотрении лоббизма как публичного института выявляются разрывы между встроенными в механизм данного института регулятивными нормами и его реальным местом в функциональном представительстве интересов. Если использовать известную типологию формальных и неформальных институтов Г. Хелмке и С. Левитски, то в практике лоббизма в США наблюдается скорее конкурирующий способ взаимодействия между формальными и неформальными институтами [Helmke, Levitsky 2004].

### ***Сравнительное изучение лоббирования на региональном уровне***

В предыдущих частях статьи лоббирование рассматривалось как институт публичного управления общенационального уровня. Задача этой части исследования — представить в сравнительной перспективе развитие лоббирования на региональном уровне с учетом особенностей регулятивной деятельности правительств американских штатов.

Выше было отмечено, что американское законодательство определяет лоббиста как лицо или организацию, занимающуюся лоббированием от имени другого лица за определенную компенсацию, но ее рамки варьируются от штата к штату. В штатах могут быть разные правила относительно того, сколько необходимо потратить, прежде чем потребуются раскрыть информацию. Они самостоятельно устанавливают пороговые значения вознаграждения, так что физическое лицо обязано зарегистрироваться только после получения декларируемой суммы.

При анализе публичных данных, выложенных в Интернет, можно сделать вывод, что только 19 из 50 штатов открывают для общественности данные о расходах на лоббирование. Именно эти штаты можно причислить к категории «высокоорганизованных», имеющих наивысшие значения показателей раскрытия информации о лоббировании<sup>28</sup>. В этих штатах любой гражданин может получить информацию о лоббистских расходах и обратиться к своему правительству, уполномоченным лицам законодательной и исполнительной власти для выражения своего мнения или жалоб.

<sup>28</sup> State-level lobbyist spending in 2021 // FollowTheMoneyG [Электронный ресурс]. URL: [https://www.followthemoney.org/show-me?dt=3&lby-y=2021&lby-f-fc=2&lby-f-fc=2#\[%7B1%7Cgro=lby-y.lby-s](https://www.followthemoney.org/show-me?dt=3&lby-y=2021&lby-f-fc=2&lby-f-fc=2#[%7B1%7Cgro=lby-y.lby-s) (дата обращения: 11.11.2022).

Авторы провели сравнительный анализ регионов, сопоставив затраты на лоббизм и валовой региональный продукт. На основе открытых данных по лоббистским тратам в 19 штатах и официальных данных от Бюро экономического анализа (ВЕА)<sup>29</sup> была составлена сводная Таблица 4 с общими тратами на лоббизм в отдельном штате в соотношении с валовым региональным продуктом (ВРП) в 2021 году. Таблица 4 показывает наличие сильной положительной корреляции между этими показателями. Соответственно, в наиболее экономически развитых американских штатах расположены наиболее могущественные лобби.

**Таблица 4. Расходы на лоббизм и показатели ВРП по штатам в 2021 г.<sup>30</sup>**

Штат	Расходы на лоббизм (доллары США)	ВРП (доллары США)	Соотношение
Калифорния	392 466 601	3 373 241	0,009
Нью-Йорк	309 354 575	1 901 297	0,006
Техас	260 349 454	2 051 769	0,008
Флорида	258,061,000	1255 558	0,005
Массачусетс	109,024,649	641 332	0,006
Нью-Джерси	93,736,143	682 946	0,007
Вашингтон	72,932,787	677 489	0,009
Колорадо	56,729,317	436 359	0,008
Коннектикут	54,994,450	298 395	0,005
Орегон	45,647,174	272 191	0,006
Мичиган	44,423,618	572 206	0,013
Висконсин	35,369,306	368 611	0,010
Южная Каролина	22,089,763	269 802	0,012
Небраска	21,282,003	146 285	0,007
Кентукки	20,802,274	237 182	0,011
Айова	20,137,910	216 860	0,011
Аляска	19,260,343	57 349	0,003
Вермонт	9,900,732	37 104	0,004
Мэн	4,437,990	77 963	0,018

Для дальнейшего исследования регионального регулирования лоббистской деятельности выбран самый развитый штат — Калифорния, в котором с начала нового тысячелетия ВРП увеличился почти в два раза: с 1,71 трлн долларов в 2000 году до 3,37 трлн долларов в 2021 году.

Вторым штатом для сравнительного исследования был выбран штат Вашингтон, имеющий схожую с Калифорнией структуру региональной экономики и близкие показатели ВРП на душу населения. Сравнительное исследование опыта данных штатов по регулированию лоббизма позволит выявить те особенности, которые влияют на конкурентные преимущества в борьбе за инвестиционные ресурсы.

Кроме того, использовались показатели уровня коррупции в законодательных органах штатов, имеющиеся в работе [Dincer, Johnston 2015]. Коррупция в Калифорнии оценена авторами указанного исследования в 4 балла, что означает высокий уровень распространения. Коррупция в штате Вашингтон была оценена в 2 балла — незначительно распространенное явление.

<sup>29</sup> Gross Domestic Product 2021 // The Bureau of Economic Analysis [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product> (дата обращения: 12.11.2022).

<sup>30</sup> Составлено авторами на основе данных ВЕА и анализа интернет-источников по теме исследования.

Лоббистская деятельность в Калифорнии регулируется Законом о политической реформе (PRA)<sup>31</sup>. Одно из основных положений данного закона требует точного раскрытия информации о взносах на предвыборную кампанию и расходах во время выборов. Закон обязывал политических кандидатов и их штабы вести тщательный учет средств, выделяемых на их предвыборную кампанию, и использовать их только в законодательно выверенных рамках. PRA накладывает ограничения на лоббистов, «получавших непропорционально большое влияние на правительственные решения». С принятием нового закона административные действия чиновников штатских и местных органов оказались в сфере контроля калифорнийской общественности и специально созданного органа — Комиссии по справедливой политической практике.

Однако и в данном случае публичное регулирование имеет свои пробелы. В Калифорнии существует такое понятие, как «опровержимая презумпция» (*rebuttable presumption*), когда для доказательства расходования средств в целях оказания влияния на законодательные или административные действия нужно установить определенные факты, например физическое лицо получает или имеет право на получение компенсации от клиента за услуги, которые включают прямое общение с соответствующим государственным должностным лицом с целью повлиять на действия.

Эти требующие многочисленных доказательств факты лоббистского контакта значительно ограничивают регулятивные возможности законодательства и, следовательно, позволяют находить пути легального обхода закона, входить в зону теневого лоббизма. К этому можно добавить большое число исключений, когда, например, к лоббистам нельзя причислять лиц, лоббирующих на безвозмездной основе: работников СМИ, имеющих контакты с представителями власти с целью сбора и распространения информации для массовой аудитории; деятелей церкви, имеющих цель защиты права исповедовать доктрины этой церкви, и ряд других категорий потенциальных лоббистов.

Правила отчетности в калифорнийском законодательстве также достаточно мягкие. Отчеты не требуются за любой календарный квартал, в котором лоббисты не тратят 5000 долларов США или в случае расходов всей этой суммы «на деятельность». Работодатель-лоббист сам рассчитывает квартальные расходы и категорию платежей отдельно.

Таким образом, можно сделать вывод, что регулирование лоббистской деятельности в Калифорнии имеет серьезные пробелы, позволяющие в рамках публично регулируемой лоббистской деятельности использовать латентные механизмы влияния на политику правительства штата.

Кодекс штата Вашингтон<sup>32</sup> определяет лоббирование как попытку повлиять на принятие или отклонение какого-либо акта законодательным собранием штата или принятие или отклонение любого правила, стандарта, нормы или другого акта любым другим государственным органом. При этом Закон штата Вашингтон широко трактует лоббиста как любое лицо, лоббирующее от своего имени либо от имени другого лица.

Все работодатели-лоббисты должны вести подробный учет времени, которое сотрудники тратят на лоббирование, с указанием того, какие вопросы лоббировались и какие расходы на лоббирование были понесены. Лоббист, нанятый более чем одним работодателем, должен указать долю расходов, понесенных от имени каждого работодателя. Лоббисты и работодатели-лоббисты должны подавать ежемесячные отчеты не позднее 15-го числа следующего месяца.

<sup>31</sup>The Political Reform Act // California Fair Political Practices Commission website [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csuci.edu/hr/hr\\_documents/2010\\_Political\\_Rfrm\\_Act\\_of\\_1974.v2%5B1%5D.pdf](https://www.csuci.edu/hr/hr_documents/2010_Political_Rfrm_Act_of_1974.v2%5B1%5D.pdf) (дата обращения: 13.11.2022).

<sup>32</sup> 2021 Revised Code of Washington (RCW) // Justia [Электронный ресурс]. URL: <https://law.justia.com/codes/washington/2021/> (дата обращения: 14.11.2022).



При этом такой отчет должен содержать общую сумму всех расходов на лоббистскую деятельность, произведенных или понесенных лоббистом в течение месяца с разбивкой по следующим категориям: все расходы, связанные с лоббистской деятельностью с личным присутствием, включая заработную плату и командировочные расходы; расходы на консультантов или подрядчиков, нанятых агентством для оказания помощи в лоббистской деятельности; расходы на питание, развлечения и досуг; другие расходы или услуги.

В отчетах должен указываться также список конкретных законопроектов, законодательных актов, административных актов, действий, в поддержку которых или против которых лоббист участвовал в течение отчетного периода. Кроме ежемесячных отчетов, лоббисты-работодатели должны подавать годовой отчет с указанием суммированных месячных расходов с указанием дополнительных расходов, которые не входили в месячные отчеты.

Все вышеуказанные особенности регулирования лоббистской деятельности в штате Вашингтон свидетельствуют о его более жестком характере по сравнению с Калифорнией. Детализированные требования вместе с уголовным наказанием за взяточничество способствуют снижению коррупции и позволяют получать обширную информацию о лоббистской деятельности. Публикация таких данных в открытом доступе повышает общественное доверие к органам государственной власти и компаниям, действующим в данном регионе.

При этом штат Вашингтон является одним из лучших штатов для ведения бизнеса в США. В 2022 году он значительно превзошел Калифорнию и другие экономически развитые штаты в рейтинге инвестиционной привлекательности<sup>33</sup>. Конечно, на экономические успехи штата оказали влияние многие факторы за рамками регулятивной системы, тем не менее последняя является одним из ключевых политико-административных механизмов честной конкуренции.

### **Заключение**

Лоббизм в США как институт формировался в течение десятилетий и в настоящее время является неотъемлемой составной частью публичного управления. В этой стране отдельные граждане и группы интересов лоббируют выборных политиков и правительственных чиновников, пытаясь влиять на законодательство и административный процесс. В то же время регулятивные механизмы лоббирования на государственном уровне (особенно в отношении регистрации лоббистов, определения субъекта и объектов лоббирования) имеют большие пробелы, не позволяющие получать информацию о попытках влиять на процесс принятия государственных решений. Между тем астротурфинг, эффект «вращающейся двери», влияние с целью продвижения своих интересов одних органов государственной власти на другие играют важную роль в процессе принятия государственных решений в США, но остаются при этом за рамками регулятивных норм и являются типичными примерами включения латентных механизмов в функционирование публичного института, что существенно искажает его легально формализованные цели и инструменты.

Проведенное исследование позволило выявить связь между объемом затрат на лоббизм и результативностью влияния на изменения в законодательстве и принятие соответствующих решений. Такой вывод был сделан исходя из количества парламентских слушаний, посвященных тематике определенного сектора экономики: чем больше компаний данного сектора тратят на лоббирование, тем чаще волнующие их вопросы рассматриваются в Конгрессе.

<sup>33</sup> America's Top States for Business 2022: The full rankings // CNBC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cnbc.com/2022/07/13/americas-top-states-for-business-2022-the-full-rankings.html> (дата обращения: 14.11.2022).

Это обуславливает появление ветократии, когда усилие одних групп интересов блокируется другими и в итоге создается неустойчивый баланс сил в рамках всего политико-административного процесса. Причем этот баланс серьезно искажает приоритеты общественно значимых интересов, поскольку является результирующим размером трат на лоббирование.

Все выделенные латентные формы объединяет способность выступать продолжением публичных механизмов института лоббизма, ориентированных на проведение частных интересов потенциальных бенефициаров государственных решений. Эти формы не позиционируются в публичном пространстве, но оказывают влияние на содержание принимаемых законодательными и исполнительными органами решений, значимых для заинтересованных групп. В итоге, выступая формальным институтом публичного управления в США, лоббизм стал удобной ширмой использования латентных механизмов.

Было проведено сравнительное исследование регулирования лоббистской деятельности в наиболее экономически развитых регионах США: Штатах Калифорния и Вашингтон. Изучены нормативные основы и особенности регулирования в этих штатах: мягкое регулирование в Калифорнии («опровержимая презумпция», расширенный список исключений) и более жесткое в Вашингтоне (определение лоббиста, лоббирование на низовом уровне и более строгие требования к отчетности). На взгляд авторов, особенности регулирования лоббизма, включающие систему норм, вытесняющих латентные лоббистские практики за пределы функционирования публичного института, влияют на экономическое развитие региона и его инвестиционную привлекательность.

#### **Список литературы:**

- Белоусов А.Б. Современная практика лоббизма в США // Антиномии. 2013. № 2. С. 69–86.
- Белоусов А.Б. Проблема вращающихся дверей в США: между лоббизмом и институциональной коррупцией // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2018. № 1. С. 564–576. DOI: [10.17506/articles.anticorruption.2018.564576](https://doi.org/10.17506/articles.anticorruption.2018.564576)
- Горовая Я.И., Кремянская Е.А. Лоббизм: его роль и влияние на механизм власти США // Право и управление. XXI век. 2022. № 18(1). С. 63–72. DOI: [10.24833/2073-8420-2022-1-62-63-72](https://doi.org/10.24833/2073-8420-2022-1-62-63-72)
- Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 1. С. 51–56.
- Костяев С.С. Американские специалисты о системе здравоохранения в США // ЭСПР. 2020. № 3. С. 114–136. DOI: [10.31249/espr/2020.03.06](https://doi.org/10.31249/espr/2020.03.06)
- Кремянская Е.А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединенных штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2(35). С. 161–168. DOI: [10.24833/2071-8160-2014-2-35-161-168](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2014-2-35-161-168)
- Кугай А.И., Давыдов А.Б. Модели лоббистских практик в морской деятельности США и стран Европы // Управленческое консультирование. 2022. № 2. С. 20–32. DOI: [10.22394/1726-1139-2022-2-20-32](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-2-20-32)
- Левичева В.Ф. Институциональные и неформальные практики лоббизма: проблема разделения и интерпретации // Социологические исследования. 2021. № 10. С. 50–60. DOI: [10.31857/S013216250017165-4](https://doi.org/10.31857/S013216250017165-4)
- Мельков С.А., Ножка С.М., Чумаченко А.П. Сравнительный анализ института лоббизма в России и США // Власть. 2018. № 5. С. 45–51. DOI: [10.31171/vlast.v26i5.5820](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i5.5820)

- Павроз А.В. Институт лоббизма в современных демократических обществах // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10. № 3. С. 158–169.
- Руденкин В.Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США // Вестник УИЭУиП. 2008. № 4(5). С. 76–92.
- Хальфин Р.А., Таджиев И.Я. Организация здравоохранения в США. Часть 1 // Менеджер здравоохранения. 2012. № 9. С. 35–47.
- Cluverius J. How the Flattened Costs of Grassroots Lobbying Affect Legislator Responsiveness // Political Research Quarterly. Vol. 70. Is. 2. 2017. P. 279–290.
- Dincer O., Johnston M. Measuring Illegal and Legal Corruption in American States: Some Results from the Edmond J. Safra Center for Ethics Corruption in America Survey // Edmond J. Safra Working Papers. 2015. № 58. DOI: [10.2139/ssrn.2579300](https://doi.org/10.2139/ssrn.2579300)
- Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics. Vol. 2. Is. 4. 2004. P. 725–740. DOI: [10.1017/S1537592704040472](https://doi.org/10.1017/S1537592704040472)
- Holman C. Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents // Public Citizen. 2008. URL: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/lobbying-reform-in-the-us-eu.pdf>
- Kollmar L., Koen R. Lobbying against Democracy // Journal of Anti-Corruption Law. 2017. Vol. 1. Is. 1. P. 9–45.
- Popiel P. The Tech Lobby: Tracing the Contours of New Media Elite Lobbying Power // Communication, Culture and Critique. 2018. Vol. 11. Is. 4. P. 566–585. DOI: [10.1093/ccc/tcy027](https://doi.org/10.1093/ccc/tcy027)
- Sekar A., Williams E., Chen R. Changes in Time Use and Their Effect on Energy Consumption in the United States // Joule. 2018. Vol. 2. Is. 3. P. 521–536. DOI: [10.1016/j.joule.2018.01.003](https://doi.org/10.1016/j.joule.2018.01.003)
- Schpero W.L., Wiener T., Carter S., Chatterjee P. Lobbying Expenditures in the US Health Care Sector, 2000–2020 // JAMA Health Forum. 2022. Vol. 3. Is. 10. DOI: [10.1001/jamahealthforum.2022.3801](https://doi.org/10.1001/jamahealthforum.2022.3801)
- Spak M. America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder—A Statutory Analysis and Proposals for Reform of the Foreign Agents Registration Act and the Ethics in Government Act // Kentucky Law Journal. 1989. Vol. 78. Is. 2. P. 237–292.
- Strickland J.M. The Declining Value of Revolving-Door Lobbyists: Evidence from the American States // American Journal of Political Science. 2020. Vol. 64. Is. 1. P. 67–81.
- Thomas H., LaPira T. How Many Lobbyists Are in Washington? Shadow Lobbying and the Gray Market for Policy Advocacy // Interest Groups & Advocacy. 2017. Vol. 6. P. 199–214. DOI: [10.1057/s41309-017-0024-y](https://doi.org/10.1057/s41309-017-0024-y)
- You H.Y. Foreign Agents Registration Act: A User's Guide // Interest Groups & Advocacy. 2020. Vol. 9. P. 302–316. DOI: [10.1057/s41309-020-00100-1](https://doi.org/10.1057/s41309-020-00100-1)

#### References:

- Belousov A.B. (2013) Contemporary Practice of Lobbying in USA. *Antinomii*. No. 2. P. 69–86.
- Belousov A.B. (2018) Problem of Revolving Door in the US: Between Lobbies and Institutional Corruption. *Aktual'nyye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti protivodeystviya korrupsii*. No. 1. P. 564–576. DOI: [10.17506/articles.anticorruption.2018.564576](https://doi.org/10.17506/articles.anticorruption.2018.564576)
- Cluverius J. (2017) How the Flattened Costs of Grassroots Lobbying Affect Legislator Responsiveness. *Political Research Quarterly*. Vol. 70. Is. 2. 2017. P. 279–290.
- Dincer O., Johnston M. (2015) Measuring Illegal and Legal Corruption in American States: Some Results from the Edmond J. Safra Center for Ethics Corruption in America Survey. *Edmond J. Safra Working Papers*. No. 58. DOI: [10.2139/ssrn.2579300](https://doi.org/10.2139/ssrn.2579300)

- Gorovaya Y.I., Kremyanskaya E.A. (2022) Lobbying: Its Role in and Impact on the US Government System. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. No. 18(1). P. 63–72. DOI: [10.24833/2073-8420-2022-1-62-63-72](https://doi.org/10.24833/2073-8420-2022-1-62-63-72)
- Halfin R.A., Tadzhev I.Y. (2012) Health System in the USA. *Part 1. Menedzher zdravookhraneniya*. No. 9. P. 35–47.
- Helmke G., Levitsky S. (2003) Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*. Vol. 2. Is. 4. 2004. P. 725–740. DOI: [10.1017/S1537592704040472](https://doi.org/10.1017/S1537592704040472)
- Holman C. (2008) Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents. *Public Citizen*. Available: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/lobbying-reform-in-the-us-eu.pdf>
- Kollmar L., Koen R. (2017). Lobbying against Democracy. *Journal of Anti-Corruption Law*. Vol. 1. Is. 1. P. 9–45.
- Kostiaev S.S. (2020) American Experts about U.S. Healthcare System. *ESPR*. No. 3. P. 114–136. DOI: [10.31249/espr/2020.03.06](https://doi.org/10.31249/espr/2020.03.06)
- Kremyanskaya E.A. (2014) Legal Aspects of Regulating Lobbying in the United States of America and Canada. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 2(35). P. 161–168. DOI: [10.24833/2071-8160-2014-2-35-161-168](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2014-2-35-161-168)
- Kugay A.I., Davidov A.B. (2022) Models of Lobbying Practices in Maritime Affairs of USA and European Countries. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. No. 2. P. 20–32. DOI: [10.22394/1726-1139-2022-2-20-32](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-2-20-32)
- Levicheva V.F. (2021) Institutional and Informal Lobbying Practices: The Problem of Separation and Interpretation. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 10. P. 50–60. DOI: [10.31857/S013216250017165-4](https://doi.org/10.31857/S013216250017165-4)
- Mel'kov S.A., Nozhka S.M., Chumachenko A.P. (2018) Comparative Analysis of the Lobbying Institute in Russia and the USA. *Vlast'*. No. 5. P. 45–51. DOI: [10.31171/vlast.v26i5.5820](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i5.5820)
- Pavroz A.V. (2014) Institute of Lobbying in Contemporary Democratic Societies. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS*. Vol. 10. No. 3. P. 158–169.
- Popiel P. (2018) The Tech Lobby: Tracing the Contours of New Media Elite Lobbying Power. *Communication, Culture and Critique*. Vol. 11. Is. 4. P. 566–585. DOI: [10.1093/ccc/tcy027](https://doi.org/10.1093/ccc/tcy027)
- Rudinkin V.N. (2008) Lobbyism, Groups of Interests and Corruption in the USA. *Vestnik UIEUiP*. No. 4(5). P. 76–92.
- Sekar A., Williams E., Chen R. (2018) Changes in Time Use and Their Effect on Energy Consumption in the United States. *Joule*. Vol. 2. Is. 3. P. 521–536. DOI: [10.1016/j.joule.2018.01.003](https://doi.org/10.1016/j.joule.2018.01.003)
- Schpero W.L., Wiener T., Carter S., Chatterjee P. (2022) Lobbying Expenditures in the US Health Care Sector, 2000–2020. *JAMA Health Forum*. Vol. 3. Is. 10. DOI: [10.1001/jamahealthforum.2022.3801](https://doi.org/10.1001/jamahealthforum.2022.3801)
- Spak M. (1989) America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder - A Statutory Analysis and Proposals for Reform of the Foreign Agents Registration Act and the Ethics in Government Act. *Kentucky Law Journal*. Vol. 78. Is. 2. P. 237–292.
- Strickland J.M. (2020). The Declining Value of Revolving-Door Lobbyists: Evidence from the American States. *American Journal of Political Science*. Vol. 64. Is. 1. P. 67–81.
- Thomas H., LaPira T. (2017) How Many Lobbyists Are in Washington? Shadow Lobbying and the Gray Market for Policy Advocacy. *Interest Groups & Advocacy*. Vol. 6. P. 199–214. DOI: [10.1057/s41309-017-0024-y](https://doi.org/10.1057/s41309-017-0024-y)
- You H.Y. (2020) Foreign Agents Registration Act: A User's Guide. *Interest Groups & Advocacy*. Vol. 9. P. 302–316. DOI: [10.1057/s41309-020-00100-1](https://doi.org/10.1057/s41309-020-00100-1)
- Zyablyuk N.G. (1995) Lobbizm v SShA kak politicheskiy institut [Lobbying in the USA as a political institution]. *SShA: ekonomika, politika, ideologiya*. No. 1. P. 51–56.