

## Формирование законодательной базы регулирования лоббизма в США в XX веке

Научный руководитель – Денисов Дмитрий Сергеевич

*Лебедев Владислав Андреевич*

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия

*E-mail: lebedev.vladislav2001@mail.ru*

1. Для США всегда было характерно повышенное внимание политиков к явлению лоббизма. Например, эту проблему затрагивал Дж. Мэдисон, рассуждая о группах давления, которые уже в его время стали неотъемлемой частью американской политики. Президенты-прогрессивисты, такие как Т. Рузвельт и В. Вильсон, использовали образы лоббистов для проведения своих законодательных реформ [2]. Именно поэтому рассматриваемая тема представляется важной.

2. Уже при первых попытках регулировать контакты лоббистов с правительством законодателям пришлось столкнуться с важной конституционно-правовой проблемой. Первая поправка гарантирует право обращения с петициями к правительству. Возник вопрос: как можно уравновесить это право с желанием регулировать и контролировать деятельность лоббистов? Ещё до появления федеральных законов о лоббизме на региональном уровне были опробованы различные модели регулирования. Некоторые штаты (Джорджия, Калифорния, Техас) объявили воздействие на процесс принятия законодательных актов преступлением, другие (Массачусетс, Висконсин, Мэриленд) ввели требование регистрации и раскрытия информации о своей деятельности [8]. Со временем возобладал второй подход, в большей мере согласующийся с Первой поправкой.

3. С начала XX века в Конгрессе всё чаще выдвигались предложения принять закон, регулирующий лоббизм. Этому способствовали расследования лоббистской деятельности, проводившиеся в 1913, 1927-1928, 1935-1938 гг. С началом в 1935 году нового расследования сенатор Х. Блэк внёс очередной законопроект о регистрации лоббистов. Билль был одобрен Сенатом, но отклонён Палатой представителей. Она приняла собственный билль, разработанный конгрессменом Г. Смитом. Попытки согласования двух законопроектов так и не увенчались успехом, и вопрос о принятии единого закона о лоббизме оставался открытым [3]. Однако два этих билля стали фундаментом всего последующего законодательства о лоббизме. Соответственно, уже к середине 1930-х гг. в общих чертах были заложены основы правового регулирования лоббизма.

4. В 1938 году Конгресс принял Закон о регистрации иностранных агентов (FARA). Он регулировал деятельность лоббистов иностранных государств, и был направлен против коммунистической и нацистской пропаганды. В 1966 году в закон были внесены поправки, призванные перенести акцент с пропагандистов на агентов, стремящихся добиться экономических и политических выгод для своих клиентов. С самого начала для закона была характерна расплывчатость формулировок, поэтому правоприменительная практика носила дискриминационный характер. FARA был направлен против немецкого, итальянского и японского правительств, в то время как англичане, которые также активно занимались

лоббизмом, были проигнорированы. Позднее преследованию подверглись антиядерный активист У. Дюбуа и Ирландский комитет помощи Северу, действовавший на общественных началах [1, 6]. Однако Департамент юстиции США игнорировал деятельность Американско-израильского комитета по общественным связям и бывшего государственного секретаря Г. Киссинджера [7, 10]. Таким образом, особенности юридической техники закона привели к избирательному правоприменению и превратили его в орудие преследования инакомыслящих.

5. В 1946 году был принят Закон о реорганизации Конгресса. Закон о регулировании лоббизма (RLA) занимал в тексте лишь неполные 4 страницы из 45, поэтому обсуждение его положений не было центральным вопросом дискуссий в Конгрессе. Спешка при разработке Закона о реорганизации Конгресса во многом объясняет схожесть формулировок RLA с положениями законопроектов Блэка и Смита [5]. RLA требовал, чтобы лоббисты регистрировались у клерка Палаты представителей или секретаря Сената и раскрывали информацию о своей деятельности: доходы и расходы, преследуемые цели и т.д. Однако закон весьма расплывчато определял, кто на самом деле должен регистрироваться и что представляет собой лоббирование как «главная цель». В 1991 году Счётная палата США (GAO) попыталась оценить эффективность этого закона. При 6000 зарегистрированных лоббистах GAO выявила 9800 лиц и организаций, которые не были зарегистрированы. Она также установила, что 62% квартальных отчётов лоббистов подавались с опозданием. 94% отчётов и 85% регистраций были неполными. Однако ни клерк Палаты представителей, ни секретарь Сената не имели никаких полномочий для обеспечения соблюдения закона [4]. Соответственно, можно сделать вывод, что сам подход к регулированию лоббизма оказался неудачным и требовал кардинального пересмотра.

6. Попытка пересмотра была осуществлена в 1995 году, когда был принят Закон о раскрытии лоббистской деятельности (LDA). Изменения в основном коснулись самого термина «лоббизм» и сферы действия закона, в которую теперь были включены и органы исполнительной власти. Однако исследования показывают, что основные проблемы, характерные ещё для RLA, так и остались нерешёнными [9]. Таким образом, несмотря на многочисленные попытки институционализации лоббизма на протяжении всего XX века, этот процесс так и не был завершён.

### Источники и литература

- 1) Ковалёв В.А. Крупнейшие уголовные дела XX века в США. М., 1990.
- 2) Byrd, Robert C. The Senate, 1789-1989: Addresses on the history of the United States Senate: Volume 2. Washington, D.C., 1991.
- 3) Euken, Jamie C. Evil, Greed, Treachery, Deception, and Fraud: The World of Lobbying According to Senator Hugo Black // Federal History, No. 6, 2014. P. 61–83.
- 4) Government Accounting Office. Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective. Washington, D.C, 1991.
- 5) Improving the Legislative Process: Federal Regulation of Lobbying // The Yale Law Journal, Vol. 56, No. 2, 1947. P. 304–332
- 6) Law, Yuk K. The Foreign Agents Registration Act: A New Standard for Determining Agency // Fordham International Law Journal, Vol. 6, Issue 2, 1982. P. 365–382.

- 7) McCormick, James M. Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy // The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence, 2012. P. 67–87.
- 8) Teachou, Zephyr. The Forgotten Law of Lobbying // Election Law Journal, Forthcoming; Fordham Law Legal Studies Research Paper No. 2383317, 2014. P. 4–26.
- 9) Straus, Jacob R. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress // The Congressional Research Service, 2015. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>
- 10) The Foreign Agents Registration Act (“FARA”): A Guide for the Perplexed // Covington & Burling LLP, 2019. URL: <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2018/01/the-foreign-agents-registration-act-fara>