

США: ЛОББИРОВАНИЕ ЭКСПЛИЦИТНЫХ И ИМПЛИЦИТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ГУМАНИТАРНОЙ ОБЛАСТИ

© 2018 г. **Д.Б. Графов***
Статья поступила в редакцию 15.05.2017.

В статье рассматривается лоббистская деятельность различных неправительственных негосударственных организаций (НПО) в США, провозглашающих своей целью решение гуманитарных и экологических вопросов, напрямую не связанных с бизнесом или частными интересами. На основе анализа официальных отчётов делается вывод о том, что лоббирование зачастую носит "фасадный" характер, когда за декларацией отстаивания общественных интересов имеется "скрытая повестка", лоббируются политические или коммерческие интересы.

Ключевые слова: США, лоббирование, гуманитарный подход, экологический вопрос, гендерная проблема, избиратели, интерес, некоммерческие организации, политический процесс, Конгресс.

В общественной и политической жизни США НПО играют важную роль. Они активно воздействуют на принятие решений государственными институтами и порой определяют как выбор избирателей, так и позицию политических лидеров, особенно в ходе избирательных кампаний.

Публичная активность, однако, не единственный инструмент НПО для достижения целей. Пристального внимания заслуживает лоббистская деятельность данных организаций в отношении законопроектов, которые порой лежат совсем не в гуманитарной или правозащитной области. Чем продиктовано их лоббирование и какие выгодоприобретатели могут скрываться за ними? Ответ на этот вопрос даёт анализ "скрытой повестки" гуманитарных, экологических, идеологических НПО.

То, что публичная повестка иногда не совпадает с действительной и "гражданское лобби" не всегда преследует благие цели, которые провозглашает, известно было и раньше. Правда, подобные случаи рассматривались как исключение. Например, известный американист Н.Г. Заблук в своей работе 1976 г. "США: лоббизм и политика" приводит историю противостояния Конференции президентов восточных железных дорог и Американской ассоциации грузового автотранспорта на протяжении 1956–1969 гг. Инструментом железнодорожных компаний в борьбе с владельцами грузовиков выступали Ассоциация владель-

* ГРАФОВ Дмитрий Борисович – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института востоковедения РАН. Российская Федерация, 107031, Москва, ул. Рождественка, д.12. (graftvc@mail.ru).

цев легковых автомобилей, Федерация женских клубов Нью-Йорка, специально созданные Транспортная лига и Организация по изучению налогообложения на качество автомобильных дорог. Все эти представители гражданского общества доказывали, что частные грузовики разбивают общественные автодороги и лоббировали принятие различных ограничений на перевозку грузов автотранспортом. Их акции финансировали и направляли железнодорожные конкуренты [Зяблюк Н.Г., 1976: 95].

В настоящее время НПО намного чаще используются в конфликте различных групп интересов. По сути, любой социальный процесс системно описывается по ряду параметров: кто в него включён; каковы намерения и возможности участников; ситуация, в которой они взаимодействуют; каковы источники их силы или ресурсы и как они используют эти ресурсы (стратегии); суммарные последствия того или иного конфликта [Reisman W., Wiessner S., Willard A., 2007: 576-578].

В ряде стратегий НПО могут быть использованы при прямом и при косвенном лоббировании (наряду с экспертным сообществом, общественными институтами, профсоюзами, иными группами давления, включёнными в лоббистскую кампанию), как возможные союзники или "попутчики", выполняющие роль прикрытия¹.

Кроме того, НПО, независимо от их позиционирования, чтобы вести публичную деятельность, не могут игнорировать вопрос финансового обеспечения их организационной деятельности [Prakash A., Gugerty M., 2010]. Только "краудфандинг", или мобилизация добровольных активистов, не могут обеспечить эффективность по всем направлениям деятельности НПО. С другой стороны, запрос на активность "независимых общественных игроков" есть со стороны политических сил.

Политическая функция НПО также востребована. С целью укрепления и расширения электоральной поддержки политические игроки заинтересованы в поиске новых групп избирателей, имеющих неудовлетворённые запросы, а также в том, чтобы предлагать им себя через правозащитные инициативы. Выявить такие группы, оценить их электоральный отклик можно, развивая правозащитный дискурс с упором на любые дискриминируемые или заинтересованные группы. Такой дискурс помогает конституировать и новые группы недовольных вокруг предлагаемых проблем и концептов. Основой для поиска являются правозащитные и гуманитарные вопросы, затрагивающие, например, гендерные права и свободы – в том числе права ЛГБ сообщества и отношение к абортam. Это относится к таким организациям, как "Эмилииз лист", "Барбара Ли фэмили фаундейшн" (*EMILY'S LIST, Barbara Lee Family Foundation*), по которым проходит чёткий водораздел между либералами и консерваторами, демократами и республиканцами.

Либеральный и консервативный дискурсы также охватывают тему семьи и детей (ювенальная полиция), эвтаназию, вопросы религии, мигрантов, налогов,

¹ Графов Д.Б. Политический лоббизм иностранных интересов в США, диссертация, специальность 23.00.02, Москва: ДА МИД РФ, 2015, с. 66.

Лигу консервативных избирателей (*League of Conservation Voters*). К общегосударственным правам и правам человека можно отнести право на образование, борьбу с дискриминацией (расовой, возрастной), оказание услуг людям ограниченных возможностей, права меньшинств (национальных, религиозных), доступность социальных и медицинских услуг. В отдельные группы выделяют НПО, отстаивающие определённые интересы по вопросам владения оружием, экологии (*Environment America, Nextgen climate etc.*), израильских интересов (*AIPAC, JStreetPAC*). Сюда же относится продвижение гуманитарной повестки в области международных вопросов – защита демократии, отстаивание прав человека, нераспространение оружия массового уничтожения, ненасильственная политика, запрет мин и многое другое, что также находит большой отклик в политических кампаниях (см. табл.1).

Скрытая повестка за гуманитарным фасадом

По данным Центра за ответственную политику (*Center for Responsive Politics*), который собирает информацию на основе отчётов лоббистов перед Конгрессом в соответствии с законом "О раскрытии лоббистской активности" (*Lobbying Disclosure Act 2007*), расходы на лоббирование по различным направлениям гуманитарных вопросов в 2016 г. выглядят следующим образом.

Таблица 1

Расходы на лоббирование в США по законопроектам в области правозащитной, гуманитарной политики за 2016 г.

№	Проблема	Расходы на лоббирование, тыс. долл.
1	Права человека	47 582 466
2	Окружающая среда	12 796 163
3	Право на огнестрельное оружие	10 551 025
4	Вопросы внешней политики	6 607 806
5	Политика в отношении аборт ("за")	1 974 950
6	Контроль за огнестрельным оружием	1 657 992
7	Политика в отношении аборт ("против")	700 000
8	Права женщин	424 550

Ideology/Single-Issue: Lobbying, 2017. The Center for Responsive Politics. Available at: <http://www.opensecrets.org/industries/lobbying.php?cycle=2016&ind=Q> (accessed 30.08.2017).

Некоммерческие организации, непосредственно вовлечённые в избирательный процесс – прореспубликанские (консервативные), продемократические (либеральные) фонды, а также израильские группы принято относить к идеологическим группам интересов и рассматривать отдельно.

Как видно из табл. 1, по расходам на лоббирование лидируют НПО, декларирующие борьбу за гражданские и конституционные права. Наиболее активные из них представлены в табл. 2.

"Американское онкологическое общество", несмотря на то, что занимается в основном финансированием исследований в области борьбы с раком и диагностированием онкологических заболеваний, на протяжении трёх лет лоббирует принятие бюджета Государственного департамента, иностранных опера-

ций и сопутствующих программ (*Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act*)², а также бюджета Министерства обороны (*Department of Defense Appropriations Act*)³. Это общество не осталось в стороне и от борьбы вокруг известного закона "Обамакэр" (*Patient Protection and Affordable Care Act*), который провозглашает покрытие медицинских услуг по страховке, доступной малообеспеченным американцам. Закон был одним из приоритетов внутренней политики президента Обамы на протяжении двух избирательных кампаний. Против "Обамакэр" были республиканцы и Американское онкологическое общество со своими огромными финансовыми ресурсами, последовательно выступавшее в политической борьбе на стороне демократов.

Таблица 2

Расходы на лоббирование правозащитными организациями США в 2016 г.

	Название НПО	Расходы на лоббирование, тыс. долл.
1	"Американен кансер сосайети"	4 830 000
2	"Американен юнион фанд"	1 980 000
3	"Лидершип конференс он сивил энд хьюмен райтс"	1 341 938
4	"Джуиш федерейшнс оф Норт Америка", "Сене-ка нейшн оф Индианс"	964 115
5	"Элоиз Кобулл-кобулл литигейшн"	940 000
6	"Плейнтиф класс", "Хьюмен райтс кампейн"	904 000
7	"Нэшнл КМТЕ ту презерв социал секьюрити"	890 000
8	"З4О би хелс секьюрити"	890 000
9	"Хьюмен райтс фест"	873 011
10	"Эмнести интернэшнл Ю-эс-эй"	850 000
11	"Д-Р-Ф интернэшнл"	793 196

Lobbying Disclosure. Return Home. Office of the Clerk U. S. House of Representatives. Available at: <http://disclosures.house.gov/ld/ldsearch.aspx> (accessed 30.08.2017).

Куда более политизированной выглядит деятельность Американского фонда единения (*American Unity Fund*). Провозглашаемая цель – свобода для всех американцев и, в первую очередь, для представителей ЛГБТ сообщества. Главная особенность фонда в том, что он был создан с целью получить поддержку ЛГБТ-движения со стороны республиканцев. Традиционно тема защиты прав ЛГБТ использовалась в электоральных целях демократами. Демократическая партия США (и особенно Х. Клинтон) была на переднем крае борьбы

² Lobbying Report, 2016. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=3E3876EC-9BAE-4B5B-B576-20CDC5699DE6&filingTypeID=60> (accessed 30.08.2017).

³ Lobbying Report., 2015. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=A82B7041-C3F0-4A75-94F2-E1BD7A828BB4&filingTypeID=82> (accessed 30.08.2017).

против ограничения свобод американцев по признаку их сексуальной ориентации, или гендерной идентичности⁴. Со своей стороны ЛГБТ-фонды активно финансировали избирательные кампании демократических выдвиженцев. Можно говорить не только о политическом союзе, но и о совместном политическом предприятии, которое, с одной стороны, работало как машина по привлечению взносов на избирательную кампанию демократов, а с другой – было "демократическим" лифтом для выдвижения в Конгресс при идеологической и информационной поддержке ЛГБТ-организаций.

Практика отстаивания некоторых ценностей и путей борьбы за определённые общественные блага с опорой на демократов или, наоборот, на республиканцев не так уж редка. К подобному типу лоббистов (однопартийных лоббистов) можно отнести Национальный комитет за сохранение социального обеспечения и медицинского обслуживания (*The National Committee to Preserve Social Security and Medicare*). Комитет выступает против приватизации социального обеспечения и медицинского страхования, за расширение доступности социальных услуг, за повышения налогов, из которых финансируются данные бюджетные программы. Это соответствует подходам Демократической партии в отношении социальной политики, поэтому Национальный комитет за сохранение социального обеспечения традиционно жертвует деньги на поддержку демократических кандидатов и борется против кандидатов от Республиканской партии.

Основателя указанной организации бывшего конгрессмена Дж. Рузвельта (старшего сына президента Ф.Д. Рузвельта) даже обвиняли в использовании тактики запугивания и давления для сбора пожертвований. Конгрессмены настаивали на проведении слушаний по факту "мошеннических рассылок" писем с целью получения денег от пожилых людей, которые были напуганы перспективой потерять свои пособия по социальному обеспечению⁵. Сборы комитета в 2014 г. составили более 24 млн долл.⁶ По сути, Национальный комитет за сохранение социального обеспечения, создав себе финансирование за счёт небольших взносов в основном от пожилых людей, превратился в спонсора избирательных кампаний демократов.

Лоббистскую активность Американского союза гражданских свобод (*American Civil Liberties Union*) можно охарактеризовать как многоцелевую. Реальных выгодоприобретателей значительной части законопроектов установить крайне трудно. Под видом интересов одних групп могут скрываться и другие. Кто, например, заинтересован в лоббировании законопроекта, который

⁴ Allen R. 5 Reasons These Lesbian, Gay, and Bi Voters Support Hillary Clinton. Available at: <http://www.pride.com/feminism/2016/2/26/5-reasons-these-lesbian-gay-and-bi-voters-support-hillary-clinton#slide-2> (accessed 30.08.2017).

⁵ Rosenblatt R.A. Committee Headed by James Roosevelt Under Investigation // The Los Angeles Times, 10.03.1987. Available at: http://articles.latimes.com/1987-03-10/local/me-5709_1_james-roosevelt-s-national-committee (accessed 30.08.2017).

⁶ Return of Organization Exempt from Income Tax. Department of the Treasury IRS Form 990 2014. at: <http://www.guidestar.org/FinDocuments/2014/521/312/2014-521312579-0ac10f46-90.pdf> (accessed 30.08.2017).

пересматривает полномочия Министерства обороны в части передачи избыточного личного имущества для федеральных и государственных правоохранительных органов (*Stop Militarizing Law Enforcement Act*)⁷? Скорее, здесь можно увидеть имущественные или межведомственные интересы, чем интересы участников демонстраций, против которых суровое армейское имущество может быть использовано.

Другой законопроект – "О космических исследованиях, строительстве и поселениях" (*Space Exploration, Development, and Settlement Act of 2016*) – требует от правительства поощрения и поддержки постоянных поселений в космосе⁸. Он принимается – как это не странно может прозвучать – с целью развития космических поселений. В нём говорится, что "расширение постоянного присутствия человека за пределами низкой околоземной орбиты должно вести к процветанию экономики и к благосостоянию США". За биллем стоят интересы Национального космического агентства, он устанавливает, что НАСА будет определять и разрабатывать показатели оценки космического прогресса, а администрация президента требовать поощрения и поддержки развития постоянных поселений в космосе.

"Руководящая конференция за права человека и гражданские права" (*Leadership Conference on Civil & Human Rights*) обладает зонтичной структурой, объединяющей более 200 правозащитных организаций. Она декларирует "продвижение и защиту гражданских прав и прав человека в США путём пропаганды и разъяснительной работы". Однако в числе законопроектов, которые лоббировались, также есть далёкие от заявленных целей. Например, "Акт справедливости" (*FAIR Act*)⁹, который предусматривает возвращение большей части налогов, полученных от добычи природных ресурсов (газ, нефть) в прибрежных восточных штатах, обратно в бюджеты этих штатов. Больше всего от этого должны выиграть штаты Алабама и Техас. Также в интересах добывающих компаний и властей данных штатов снятие экологических запретов на разработку, наложенных ранее по причинам безопасности¹⁰.

Ещё один законопроект, пролоббированный "Руководящей конференцией за права человека" ("Мейн стрит гроус экт")¹¹, направлен на снижение контроля за слияниями и поглощениями в бизнесе. Биль, предполагающий в своём

⁷ Lobbying Report 2015. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=2B805359-1F9D-4839-8F77-AC821E9355F3&filingTypeID=73> (accessed 30.08.2017).

⁸ H.R.4752 - Space Exploration, Development, and Settlement Act of 2016. Library of Congress. Available at: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4752> (accessed 30.08.2017).

⁹ Lobbying Report, 2016. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=2B8FFFA5-133B-41A4-96EF-97DC264A8833&filingTypeID=69> (accessed 30.08.2017).

¹⁰ Landrieu Presses Interior Secretary Sally Jewell on Revenue Sharing, Permitting, слушания FAIR Act в Сенате США. Available at: www.youtube.com/watch?v=n-uYR-GVGP0 (accessed 30.08.2017).

¹¹ Lobbying Report., 2016. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=2B8FFFA5-133B-41A4-96EF-97DC264A8833&filingTypeID=69> (accessed 30.08.2017).

названии улучшения на рынке капиталов, содержит ряд положений, которые позволяют финансовым игрокам избежать надзора со стороны Комиссии по ценным бумагам и биржам. Предлагается, например, исключить регистрацию по слиянию и поглощению для компаний с валовой выручкой до 250 млн долл. Администрация Б. Обамы выступила с заявлением, что законопроект несёт существенный риск для инвесторов, а подобное упрощение чрезмерно для малого бизнеса, о котором беспокоятся авторы законопроекта¹². Если правозащитная организация увлечена защитой интересов участников финансового рынка больше, чем защитой прав человека, это даёт повод задаться вопросом о "скрытой повестке" данной НПО. Например, "Руководящая конференция за права человека" лоббировала законопроект, обещающий экономический рост за счёт большей свободы в привлечении средств учредителям стартапов. Этот законопроект должен разрешить создание "венчурных бирж" с менее строгими правилами листинга акций венчурных компаний. Данные правила предполагают больший риск для инвесторов по сравнению с обычными биржами.

Нетрудно увидеть бенефициаров и в законопроекте "Энерджи стар программ интегрити". Он защищает производителей, декларирующих свою продукцию как энергосберегающую от исков потребителей, если они не считают её таковой, то есть несоответствующей известной программе (закрепляющей экологические стандарты) "Энерджи стар", которой производители электроники во всем мире руководствуются последнее десятилетие. Почему "Руководящая конференция за права человека" лоббировала и этот законопроект? Можно говорить о подмене прав потребителей интересами участников рынка, которые, конечно, тоже имеют право на существование и защиту, но не в ущерб потребителям.

Одним из лоббистских ноу-хау "Руководящей конференции за права человека" является простое прибавление слов "улучшение", "модернизация", "справедливость" к любому закону и рассмотрение его вновь с целью изменения. Среди других инициатив, лоббированных правозащитной конференцией, законопроекты: "Кэпитл маркетс импрувмент акт оф 2016", "Файнэншл регулейтори импрувмент акт ов 2015", "Инвестмент эдвайзерз модернизейшн акт оф 2016" и ещё с десятков законопроектов, которые пересматривают правила регулирования работы на финансовом, инвестиционном и банковском рынках.

Можно говорить о скрытых за гуманитарным фасадом интересах в билле "За отмену раздела II закона Додда – Фрэнка" "О реформе Уолл-стрит" и закона "О защите потребителей", который также лоббировала "Руководящая конференция за права человека". Сам закон "О реформе Уолл-стрит" был инициативой Б. Обамы в рамках провозглашённой им борьбы с "жирными банковскими котами" после кризиса 2008 года. Он декларировал защиту средств

¹² Statement of Administration Policy. H.R. 1675 – Capital Markets Improvement Act of 2016. Executive Office of the President, Office of Management and Budget. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr1675r_20160202.pdf (accessed 30.08.2017).

инвесторов от использования в рискованных операциях на финансовых рынках, но затронул основные интересы инвестиционных банков лишь частично.

Практически в любой области бизнеса можно обнаружить интересы отдельных игроков, представленные в упаковке гуманитарных прав. Так, Фонд поддержки исследований диабета подростков (*JDRF International*) продвигал через Конгресс законопроект "О надёжном и эффективном росте регенеративного здравоохранения" (*Regrow Act*)¹³. В настоящее время фирмы производители медицинских препаратов и технологий лечения с использованием стволовых клеток проходят в США сложную процедуру полномасштабных клинических исследований, чтобы получить разрешение на выпуск препарата на рынок. Но вышеуказанный законопроект меняет правила, позволяя допустить на рынок так называемые "условно одобренные" технологии клеточной терапии. Производитель получает пять лет, чтобы представить подтверждения эффективности технологии лечения и уже затем подаёт заявку на окончательное одобрение.

Даже лоббистская деятельность такой организации, как "Эмнисти интернэшнл" может рассматриваться как важный фактор в конкурентной борьбе узкогрупповых интересов. Среди вполне гуманитарных вопросов (например, лоббирование инициатив в защиту христиан-коптов в Египте, соблюдение прав человека в Палестине, Турции, Азербайджане, борьба с сексуальным насилием и за права человека в Тунисе, протесты против арестов суннитов в Ираке) "Эмнисти интернэшнл" вовлечена в тематику американской военной помощи довольно большому числу стран. Например, в лоббирование законопроектов против оказания помощи Нигерии и Палестине, против продажи оружия Саудовской Аравии и другим странам Персидского залива¹⁴. Это говорит не только о гуманистических стандартах данной организации, но и о возможности влиять на высококонкурентный рынок вооружений.

Тенденция "фасадного" лоббирования объясняется пробелами в надзоре за данной деятельностью со стороны Конгресса и самим механизмом отчётности лоббистов. Только нанятый профессионал или фирма обязаны указывать своего клиента. Если организация заполняет отчёт о лоббистской деятельности от собственного имени, предполагается, что она лоббирует свои интересы. А это не очевидно, это пробел в регулировании.

В качестве крайнего проявления фасадного лоббирования – уже в виде "бизнес-модели" – можно привести деятельность консалтинговой компании "Акцентура", которая предлагает свой опыт на рынке стратегического планирования, оптимизации и организации аутсорсинга бизнес-процессов. Зарегистрированная на Бермудских островах в сентябре 2001 г., компания получила

¹³ Reliable and Effective Growth for Regenerative Health Options that Improve Wellness or the REGROW Act. Summary: S.2689 – 114th Congress (2015-2016). CONGRESSGOV. Available at: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2689> (accessed 30.08.2017).

¹⁴ Lobbying Report, 2016. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=13D974EC-8B06-4DF3-9846-9A7F27E036B3&filingTypeID=60> (accessed 30.08.2017).

статус акционерного общества в Ирландии с головным офисом в Нью-Йорке. Со штатом примерно около 240 тыс. сотрудников, она обслуживает клиентов более чем в 120 странах мира, имеет даже представительство в Москве и предлагает множество услуг, в том числе и лоббирование от своего имени в интересах третьих лиц. Фактически это лоббистский аутсорсинг. Но с учётом норм отчётности, предусмотренных законом "О раскрытии лоббистской активности" 1995 г., из поданного отчёта уже невозможно установить, какая группа интересов и какую сумму потратила на лоббирование того или иного вопроса, пользуясь услугами "Акцентуры"¹⁵.

Финансирование избирательных кампаний

Большинство гуманитарных и экологических НПО активно участвует в избирательных кампаниях, продвигая кандидатов, разделяющих их повестку. Это можно рассматривать, как часть лоббистского механизма, так как законодатели, чьи кампании финансировали НПО, голосуют за лоббируемые гуманитарные и экологические законопроекты (см. табл. 3).

Таблица 3

Лидеры по расходам на избирательные кампании среди гуманитарных и экологических НПО в 2015-2016 гг.

	Название организации	Взносы на избирательные кампании, млн долл.
1	"Инвайронмент Америка "	6 941 786
2	"Некстген клаймит экшн"	6 694 691
3	"Эмилииз лист"	6 120 747
4	"Фридэм фронтир"	4 670 000
5	"Клуб фо гроут"	3 872 670
6	"Барбара Ли фэмили фаундейшн"	2 519 507

Ideology/Single-Issue: Top Contributors 2015-2016. The Center for Responsive Politics. Available at: <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?cycle=2016&ind=Q#> (accessed 30.08.2017).

Наиболее серьёзные средства на поддержку кандидатов тратит НПО "Природная Америка". Она борется за использование возобновляемых источников энергии, против изменения климата, загрязнения воды и воздуха, против использования ископаемого топлива и шельфового бурения.

НПО выступает в роли общественного полицейского, публикуя список компаний, нарушающих закон "О чистоте воды", нормы строительства энергоэффективных зданий и т.д.¹⁶ Как правило, за внешними благими целями подобных нормативных актов скрываются интересы одних участников рынка, дос-

¹⁵ Query the Lobbying Disclosure Act Debates. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=processSearchCriteria> (accessed 30.08.2017).

¹⁶ Lobbying Report, 2016. Secretary of the Senate Office of Public Records. Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=6363C6A3-FDCF-4CAE-876E-624EE3983286&filingTypeID=69> (accessed 30.08.2017).

тигаемые путём ограничения конкуренции. Например, закон "Об энергосбережении и промышленной конкуренции, 2015" (*Energy Savings and Industrial Competitiveness Act of 2015*) устанавливает нормы энергоэффективности при строительстве общественных и производственных зданий, требует сертификацию и вводит такое понятие, как поставщик энергетической услуги ("*Energy Service Provider*").

"Природная Америка" лоббирует против билля "Об энергетической безопасности Северной Америки и инфраструктуре" (*North American Energy Security and Infrastructure Act, H.R. 8*), который противоречит интересам американских производителей и экспортёров шельфового газа. Об этом будет сказано ниже.

Очень активна в финансировании выборных кампаний НПО "Эмилиз лист", которая отстаивает право женщин на свободный выбор в вопросах планирования семьи, аборт. В последнее время её повестка расширена за счёт экономических и социальных тем, таких, например, как финансирование образования. Главный лозунг: "Женщина не может быть свободна, пока не распоряжается своим телом". Организация хорошо известна громкими кампаниями по мобилизации своих членов и сбору средств. Тем не менее, эти деньги используются только на финансирование кампаний кандидатов от Демократической партии. В 2016 г. было поддержано 10 кандидатов в Сенат и 43 кандидата в Палату представителей¹⁷. Модель политической активности "Списка Эмили" агрессивна и эффективна. "Ранние деньги подобны дрожжам, они делают тесто" – этот призыв жертвовать деньги как можно раньше до выборов отражает ставку на обработку не только избирателей средствами политической рекламы, размещаемой в СМИ, но в большей части – на привлечение новых политических инвестиций в раскрученных кандидатов.

Однако некоторые более "прогрессивные" коллеги из гуманитарного лагеря критикуют "Список Эмили" за то, что её представители находятся не на той стороне баррикад. И выдвигают кандидатов, которые не столь безупречно отстаивают репродуктивные права женщин. Настолько небезупречно, что у некоторых кандидатов мужчин это получается лучше¹⁸.

Экологическое алиби и экологическое лобби

В 1990-х в научной среде появились описания групп общественных интересов, которые были совсем не теми, кем представлялись публике. Благие намерения и неоспоримые принципы использовались далеко не в общественных интересах, а сами "общественные группы давления" к обществу имели отношение условное. Подобно акциям "грасс рутс" они скорее представляли "фасад", прикрытие, за которым скрывались группы вполне определённых экономических и политических интересов. Например, в 1992 г. по вопросу загрязне-

¹⁷ EMILY'S List. Contributors to Federal Candidates, 2016 cycle. The Center for Responsive Politics. <http://www.opensecrets.org/pacs/pacgot.php?cycle=2016&cmte=C00193433> (accessed 30.08.2017).

¹⁸ Freedlander D. Progressive Left's Latest Target: EMILY's List // The Daily Beast, 4.09.2014.

ния моря нефтью, который увязывали с сокращением потребления нефти, на разных позициях оказались две НПО – "Международный морской форум нефтяных компаний" (*Oil Companies International Maritime Forum*) и "Глобальная климатическая коалиция" (*Global Climate Coalition*) [Willetts P., 2003: 4]. Лоббирование гражданских интересов под нейтральными концептами "за чистую воду", "за чистый воздух", "за здоровье домохозяек", "за достоинство" – стало довольно распространённым способом продвижения и специальных интересов. Так, выяснилось, что "Объединение граждан за разумный контроль над кислотными дождями" финансировалось угольными и электрическими компаниями и занималось лоббированием против закона "О чистом воздухе". Наиболее конфликтно пересекаются частные и общественные интересы именно в экологической сфере.

Настоящая лоббистская битва разгорелась в 2012–2015 гг., когда компания "Экссон мобил" боролась с администрацией Б. Обамы и различными экологическими группами за ослабление норм выбросов угольных электростанций. Главным экологическим лоббистом энергетического гиганта до 2002 г. являлась вышеупомянутая "Глобальная климатическая коалиция", в создании которой "Экссон мобил" играла руководящую роль. В неё также входили Американский Институт нефти, Национальная угольная ассоциация, Торговая палата США, Американская ассоциация лесной и бумажной промышленности и Эдисоновский электротехнический институт¹⁹. Эти же организации лоббировали в интересах "Экссон мобил" законопроект "О безопасности и допустимости производства электричества" (*Electricity Security and Affordability Act*)²⁰. По существу этот билль должен был запретить Агентству по защите окружающей среды, как это не покажется странным, устанавливать единые требования по уровню выбросов углекислого газа, как для электростанций, работающих на угле, так и для электростанций, работающих на природном газе. А также вводить технологические мероприятия для снижения выбросов углекислого газа. Всё это было закреплено в законе "О чистом воздухе" (*Clean Air Act*). Иначе говоря, "Экссон мобил" стремилась пересмотреть ранее принятый закон и снизить ограничения по выбросам для "своих" (угольных) электростанций, чтобы не закрывать их или не увеличивать стоимость производимой электроэнергии за счёт дополнительных расходов на очистку выбросов.

Надо напомнить, что именно в это время на рынке США с заметными объёмами газа появились разработчики сланцевых месторождений. И в основе всего этого экологического противостояния лежала, прежде всего, именно конкурентная борьба традиционных энергетических компаний и новичков, разрабатывающих сланцевые месторождения с помощью новых технологий. Противостояние продолжилось в лоббировании ещё ряда законопроектов. "Экссон

¹⁹ Global Climate Coalition. The Center for Media and Democracy. Available at: http://www.sourcewatch.org/index.php/Global_Climate_Coalition. (accessed 30.08.2017).

²⁰ Clients lobbying on H.R.3826: Electricity Security and Affordability Act. The Center for Responsive Politics. Available at: <https://www.opensecrets.org/lobby/billsum.php?id=hr3826-113> (accessed 30.08.2017).

мобил" с ангажированными НПО стояла за биллем "О помощи потребителям энергии" (*Energy Consumers Relief Act*), они продвигали законопроект с красноречивым названием "Остановить войну против угля" (*Stop the War on Coal Act*) и билль "О регулировании рынка топлива" (*Gasoline Regulations Act*). Последний законопроект был основан на утверждениях нефтяных компаний, что политические спекуляции администрации Б. Обамы на экологических проблемах приводят к повышению цен и заставляют расплачиваться американских потребителей за экологическое "резонёрство".

Билль "О регулировании рынка топлива" должен был обязать президента создать Комитет по регулированию транспортировки топлива, чтобы выяснить, как действия Агентства по охране окружающей среды и местных органов власти влияют на цены на бензин, дизельное топливо и природный газ. Президент пообещал наложить на законопроект вето.

Все перечисленные законопроекты лоббировались в интересах "Эксон мобил" – 100%-ного спонсора избирательных кампаний республиканских кандидатов. Поэтому противостояла им демократическая администрация Б. Обамы. Ответным ударом "продемократических" экологов был законопроект "О регулировании деятельности независимых аналитических агентств" (*Independent Agency Regulatory Analysis Act*). Именно на данных этих агентств были основаны законопроекты в защиту угольной энергетики²¹. По сути, предложения Белого дома были направлены на лишение независимости этих агентств. Билль требовал, чтобы заказчики исследований ограничивали их финансовые расходы. При этом оплата исследований не должна была становиться взяткой. Также законопроект требовал, чтобы результаты исследований представлялись для обзора в специально созданный Офис информации и вопросов регулирования (*OIRA*). На рассмотрении в Конгрессе республиканцы негодовали: Конгресс не должен уступать контроль независимых контролирующих органов президенту! В отличие от правительственных агентств (по сути министерств), к независимым экспертам всегда обращался Конгресс, который не находится под контролем президента.

Стоит напомнить, что "зеленый свет" развитию новых производителей нефти и газа из сланцевых месторождений был дан администрацией Б. Обамы. Линию на национальную энергетическую независимость с опорой на нетрадиционных производителей энергии (в том числе, сланцевых нефти и газа) собиралась продолжать и Х. Клинтон. Сейчас эта конкуренция между традиционными энергетическими компаниями и сланцевыми "выскачками" никуда не делась и лишь нарастает (см. табл. 4).

В 2016 г. наибольшие расходы имела НПО "Сохранение природы" и лоббировала она законопроект "Об энергетической безопасности и инфраструктуре Северной Америки" (*North American Energy Security and Infrastructure Act of*

²¹ EXXONSECRETS.ORG. Documenting Exxon-Mobile's funding of climate change skeptics. A GREENPEACE project. Available at: <http://www.exxonsecrets.org/html/listorganizations.php> (accessed 30.08.2017).

2015). Этот билль служит поправкой к закону "О природном газе" (*Natural Gas Act*), его суть в усложнении жизни газодобывающим и экспортирующим газ компаниям. Законопроект отбирает у заявителя определённые средства правовой защиты, если Федеральная Комиссия по регулированию энергетики не даёт в отведённые 90 дней разрешение на вывоз природного газа. Понятно, что с точки зрения экологии, газ лучше экспортировать и сжигать за рубежом, чем на своём рынке. Но некоторые экологические НПО лоббируют против экспорта газа, а это не даёт падать ценам на него на заокеанских рынках.

Таблица 4

Лидеры по расходам на лоббирование среди природоохранных НПО в 2016 г.

	Название НПО	Расходы на лоббирование, тыс. долл.
1	"Нейча консерванси"	960 000
2	"Нэчурал рисорсиз дефенс"	898 915
3	"Инвайронментл дефенс фанд"	870 000
4	"Сиерра клуб"	640 000
5	"Инвайронментл воркинг груп"	567 452
6	"Нэшнл Паркс консервейшн ассос"	528 307
7	"Оушен консерванси"	494 907
8	"Нэшнл уайлдлайф федерейшн"	440 000

Environment. Industry Profile: Summary, 2016. The Center for Responsive Politics. Available at: <https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=Q11&year=2016> (accessed 30.08.2017).

Вторая по расходам на лоббирование НПО "Совет по защите природных ресурсов" (*Natural Resources Defense Council*) наоборот продвигала законопроект "О модернизации энергетической политики" 2016²², который сокращает срок выдачи разрешений на экспорт сжиженного природного газа (СПГ) до 45 дней. Он должен облегчить экспорт СПГ из США, ускорить расширение трубопроводов к портам и упростить процесс выдачи разрешений для терминалов СПГ.

Всё это демонстрирует, какую важную роль могут играть экологические группы давления – будь то НПО, исследовательские центры, эксперты или общественные ассоциации. Использование лоббистского аутсорсинга даёт возможность группам интересов оказывать давление анонимно, если присутствие в официальной отчётности информации о заинтересованной стороне или предмете лоббирования может быть контрпродуктивным, с точки зрения конечных бенефициаров того или иного законопроекта.

Говоря об использовании "гуманитарного" лоббирования в интересах бизнеса или политических сил, стоит остановиться на организационно-правовой форме экологических групп давления. Налоговый кодекс США (*IRC*) в соответствии со статьей 501(с) предоставляет идеологическим, гуманитарным, религиозным, экологическим, образовательным и благотворительным организа-

²² S. 2012 – Energy Policy Modernization Act of 2016. House of Representatives Committee on Rules. Available at: <https://rules.house.gov/bill/114/s-2012> (accessed 30.10.2017).

циям освобождение от налогов, если расходы на лоббирование не превышают 20%. В отличие от лоббистских фирм и комитетов политических действий данные НПО существуют в двух формах: зарегистрированные в соответствии со статьей Налогового кодекса США 501(c)3, либо по статье 501(c)4, как идеологическая группа (*advocacy group*). Это даёт возможность на безналоговой основе финансировать их информационно-пропагандистскую деятельность. От кампаний давления через прямые почтовые рассылки, акций низовых активистов (*direct mail campaigns, grassroots activity*), от установления политических рейтингов до выдвижения кандидатов, сбора пожертвований на избирательные кампании, оплату политической рекламы и услуг лоббистов. И при этом, что важно, НПО не раскрывают своих спонсоров и источники доходов.

Гуманитарное лоббирование, становясь "фасадным", начинает привлекать и больше денег по мере того как расходы на прямое лоббирование падают. Можно констатировать, что расходы на прямое лоббирование в США с 2010 по 2016 г. в целом снизились с 3,52 млрд до 3,15 млрд долл., а расходы на гуманитарное лоббирование за тот же период возросли с 44,4 млн до 47,8 млн долларов²³.

Использование гуманитарных НПО для скрытого лоббирования своих интересов рассматривается корпорациями как более эффективное ещё и потому, что в публичном сознании борцы за гуманитарные ценности имеют в глазах общества "алиби общественного блага", чего не имеют корпорации. А, скорее, даже имеют презумпцию виновности, если занимаются лоббированием. По этой же причине облегчается и сам процесс лоббирования, так как законодателям, за которыми стоят лоббисты, продвигать законопроекты от имени гуманитарных организаций значительно легче с точки зрения собственной репутации.

Нельзя обойти вниманием и вопрос о деятельности самих НПО и их метаморфозе в случае "скрытой повестки" лоббирования сторонних интересов. Известный исследователь НПО профессор Лондонского университета П. Виллеттс указывал на существование интересов, которые могут прикрываться бесспорным всеобъемлющим термином НПО. И различить настоящие некоммерческие организации, отстаивающие общественные интересы, от созданных для прикрытия иных интересов, бывает трудно [Willetts P., 2003: 3].

В 1999 г. Генеральный секретарь ООН К. Аннан призвал мировой бизнес признать свою социальную ответственность путем заключения глобального договора с ООН и одобрить девять принципов продвижении ценностей в области прав человека, стандартов труда и охраны окружающей среды. Несколько сотен компаний и Международная Конфедерация свободных профсоюзов ответили положительно, но лишь немногие НПО сделали это [Willetts P. 2003: 5].

Приведённые факты "фасадного лоббирования" позволяют констатировать, что как только группа гражданских активистов конституируется в структуру

²³ Human Rights. Industry Profile: Summary, 2016. The Center for Responsive Politics. Available at: <http://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=Q09&year=2016> (accessed 30.08.2017).

НПО и оказывается в политическом поле, у неё помимо идеологических интересов появляются свои собственные. И подобно любой другой политической структуре (например, партийной) НПО приходится решать вопросы союзов, компромиссов и собственного финансирования. Кроме того, есть НПО, за созданием которых стоят политические или корпоративные спонсоры. И в этом случае разницы между ними и любыми другими участниками лоббистского процесса нет.

Список литературы

Зяблюк Н.Г., 1976. США: лоббизм и политика. Москва: Мысль. 205 с.

References

Prakash A., Gugerty M., 2010. Advocacy organizations and collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 318 p.

Reisman M. W., Wiessner S., Willard A., 2007. The New Haven School: A Brief introduction. Yale Journal of International Law 32(2), 2007, p. 575-582.

Willetts P., 2003. What is a Non-Governmental Organization? UNESCO Encyclopaedia of Life Support Systems, Section 1 Institutional and Infrastructure Resource Issues, Article 1.44.3.7, Non-Governmental Organizations. City University, London.

Ziabliuk N.G. 1976 SShA: lobbizm i politika [USA: Lobbyism and Politics]. Moscow: Mysl', 205 p.

Notes, Comments

Lobbying Explicit and Implicit Interests Pursuing Environmental and Human Rights Issues in the USA

(USA & Canada Journal, 2018, no. 4, p. 70-84)

Received 15.11.2017.

GRAFOV Dmitry Borisovich, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences. 12 Rozhdestvenka st., Moscow 107031, Russian Federation (graftvc@mail.ru).

The article is devoted to lobbying non-profit non-governmental organizations (NGO) in the United States, declaring its goal as improving the humanitarian and environmental issues. The study of lobbying reports shows that there are many cases of hidden lobbying when officially proclaimed goal is only a cover. Real goals of lobbying hidden behind public "facade" may be considered as business or political interests.

Keywords: USA, lobbying, human rights, environmental issues, LGBT, voters, interest groups, NGO, political process, Congress.

About the author:

GRAFOV Dmitry Borisovich, Candidate of Sciences (Politics).