

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра политологии

МУРИН
Даниил Владимирович

ТЕХНОЛОГИИ ЛОББИСТСКИХ ГРУПП В США

Дипломная работа

Научный руководитель:
кандидат политических наук,
доцент А. С. Писарчик

Допущена к защите:

« ____ » _____ 2023 г.

Зав. кафедрой политологии

доктор политических наук, профессор Н. А. Антанович

Минск, 2023

Оглавление

РЕФЕРАТ.....	3
РЭФЕРАТ.....	4
SUMMARY.....	5
ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА 1.....	9
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ.....	9
ИССЛЕДОВАНИЯ.....	9
1.1 Обзор литературы. Концептуализация основных понятий	9
1.2 Методология исследования.....	18
ГЛАВА 2.....	22
ОСОБЕННОСТИ ЛОББИЗМА В США.....	22
2.1 Политические предпосылки лоббизма в США.....	22
2.2 Правовое регулирование лоббизма в США	25
ГЛАВА 3.....	31
ТЕХНОЛОГИИ ЛОББИСТСКИХ ГРУПП В США.....	31
3.1 Характеристика технологий лоббистских групп в США.....	31
3.2 Лоббизм крупных фармацевтических компаний в США	34
3.3 Технологии лоббирования законодательной власти	40
3.4 Технологии лоббирования исполнительной власти	44
3.5 Технологии лоббирования судебной власти	49
3.6 Grassroots лоббизм и технологии прямой демократии	52
3.7 Электоральный лоббизм	58
3.8 Технологический и штатный лоббизм.....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	77

РЕФЕРАТ

Объем работы: 73 с., 4 таблицы, 2 графика, 1 приложение, 93 источника.

Ключевые слова: лоббизм, технологии лоббизма, фармацевтическая компания, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, grassroots, прямая демократия, технологический и штатный лоббизм.

Объект исследования: лоббизм в США.

Предмет исследования: технологии лоббистских групп в США.

Цель работы: выявить сущность технологий лоббистских групп в США.

Методология исследования: основу методологии составляют три подхода: теория заинтересованных групп, неоинституционализм и инструментализм. Теория заинтересованных групп позволяет анализировать участие групп давления в политической жизни США. Неоинституционализм дает возможность рассмотреть лоббизм как институт политической системы США. Инструментализм акцентирует внимание на практической стороне лоббизма. Были использованы общенаучные, социально-гуманитарные и специально-научные методы. Общенаучные методы позволили дать определения ключевых понятий, соотнести их друг с другом и включить в исследовательский дизайн. Социально-гуманитарные методы и специально-научные методы предоставили возможность выявить особенности лоббистских групп в США и используемых ими технологий.

В процессе работы изучались научные разработки следующих авторов: А. Хассел, Д. Тиченор, Р. Харрис, Д. Фигуэро, Б. Ричтер, Э. Ноунс, Л. Милбрэд, К. Шлозманн, Д. Тирни, Д. Карпентер, Ф. Баумгартнер, Б. Лич, П. А. Толстых, П. Я. Фельдман, А. В. Павроз, К. А. Орлов, Н. А. Осипова, А. Б. Белоусов, Н. Н. Меньшина, М. В. Пантелеева, А. А. Сучкова, Н. Г. Зяблюк, М. И. Левин, Е. А. Левина, Л. Е. Ильичева, А. В. Малько, В. Ю. Королева, И. Е. Минтусов.

Научная новизна исследования: в процессе исследования сформулировано определение лоббизма и его структурообразующих элементов — субъекта, объекта и технологий лоббизма. Изучен опыт законодательного регулирования лоббизма в США. Исследованы технологии лоббирования фармацевтических компаний в США с хронологическими рамками с 2000 по 2023 гг.

Результаты исследования могут быть использованы для проведения дальнейших научных исследований лоббизма и других форм представительства интересов. Полученные данные о технологиях лоббизма могут стать основой для совершенствования правового регулирования коммуникации между представителями государственных органов, бизнеса и гражданского общества, а также для разработки стратегий противодействия коррупционной деятельности, в т.ч. в Республике Беларусь.

РЭФЕРАТ

Аб'ём працы: 73 с., 4 табліцы, 2 графіка, 1 прыкладанне, 93 крыніцы.

Ключавыя словы: лабізм, тэхналогіі лабізму, фармацэўтычная кампанія, заканадаўчая ўлада, выканаўчая ўлада, судовая ўлада, grassroots, прамая дэмакратыя, тэхналагічны і штатны лабізм.

Аб'ект даследавання: лабізм у ЗША.

Прадмет даследавання: тэхналогіі лабісцкіх груп у ЗША.

Мэта працы: выявіць сутнасць тэхналогій лабісцкіх груп у ЗША.

Метадалогія даследавання: аснову метадалогіі складаюць тры падыходу: тэорыя зацікаўленых груп, неоінституционалізм і інструменталізм. Тэорыя зацікаўленых груп дазваляе аналізаваць ўдзел груп ціску ў палітычным жыцці ЗША. Неоінсцітуцыяналізм дае магчымасць разгледзець лабізм як інстытут палітычнай сістэмы ЗША. Інструменталізм акцэнтуюе ўвагу на практычным баку лабізму. Былі выкарыстаны агульнанавуковыя, сацыяльна-гуманітарныя і спецыяльна-навуковыя метады. Агульнанавуковыя метады дазволілі даць вызначэння ключавых паняццяў, суаднесці іх адзін з адным і ўключыць у даследчы дызайн. Сацыяльна-гуманітарныя метады і спецыяльна-навуковыя метады далі магчымасць выявіць асаблівасці лабісцкіх груп у ЗША тэхналогіі лабізму, якія яны выкарыстоўваюць.

У працэсе работы вывучаліся навуковыя распрацоўкі наступных аўтараў: А. Хасэл, Д. Тічэнор, Р. Харыс, Д. Фігуэро, Б. Річтер, Э. Ноунс, Л. Мілбрэд, К. Шлоzman, Д. Тірні, Д. Карпэнтэр, Ф. Баумгартнэр, Б. Ліч, П. А. Талстых, П. Я. Фельдман, А. В. Паўроз, К. А. Арлоў, Н. А. Осіпава, А. Б. Белавусаў, М. М. Меньшына, М. В. Панцялеева, А. А. Сучкова, Н. Г. Зяблюк, М. І. Левін, А. А. Левіна, Л. Е. Ільчова, А. В. Малько, В. Ю. Каралева, І. Е. Мінтусаў.

Навуковая навізна даследавання: у працэсе даследавання сфармулявана вызначэнне лабізму і яго структураўтваральных элементаў — суб'ект, аб'ект і тэхналогіі лабізму. Вывучаны вопыт заканадаўства ЗША ў рэгуляванні лабізму. Даследаваны тэхналогіі лабіравання фармацэўтычнымі кампаніямі ў ЗША з храналагічнымі рамкамі з 2000 па 2023 гг.

Вынікі даследавання могуць быць выкарыстаны для правядзення далейшых навуковых даследаванняў лабізму і іншых формаў прадстаўніцтва інтарэсаў. Атрыманыя дадзеныя аб тэхналогіях лабізму могуць стаць асновай для ўдасканалення прававога рэгулявання камунікацыі паміж прадстаўнікамі дзяржаўных органаў, бізнесу і грамадзянскай супольнасці, а таксама для распрацоўкі стратэгіі процідзеяння карупцыйнай дзейнасці, у тым ліку ў Рэспубліцы Беларусь.

SUMMARY

Scope of the paper: 73 pages, 5 tables., 2 diagrams, 1 application, 93 sources.

Keywords: lobbying, lobbying methods, pharmaceutical company, legislature branch, executive branch, judiciary branch, grassroots, direct democracy, technology and accompanying lobbying.

Object of study: lobbying in the USA

The subject of study: lobbying methods of organized interests in the USA.

Objective: define the entity of lobbying methods of organized interests in the USA.

Research methodology: the methodology is based on three approaches: the theory of interest groups, neo-institutionalism and instrumentalism. The theory of interest groups allows us to analyze the participation of organized interest groups in the political life of the United States. Neo-institutionalism makes it possible to consider lobbying as an institution of the US political system. Instrumentalism focuses on the practical side of lobbying. General scientific, socio-humanitarian and special scientific methods were used. General scientific methods made it possible to define key concepts, correlate them with each other and include them in research design. Socio-humanitarian methods and special scientific methods provided an opportunity to identify the features of lobbying groups in the United States and the technologies they use.

In the course of the work, the scientific papers of the following authors were studied: A. Hassel, D. Tichenor, R. Harris, D. Figuero, B. Richter, E. Nownes, L. Milbrad, K. Schlozmann, D. Tierney, D. Carpenter, F. Baumgartner, B. Leech, P. A. Tolstykh, P. Ya. Feldman, A.V. Pavroz, K. A. Orlov, N. A. Osipova, A. B. Belousov, N. N. Menshina, M. V. Panteleeva, A. A. Suchkova, N. G. Zyablyuk, M. I. Levin, E. A. Levina, L. E. Ilyicheva, A.V. Malko, V. Y. Koroleva, I. E. Mintusov.

Scientific novelty of the research: the definition of lobbying and its structural elements (the subject, object and technology of lobbying) is formulated. The experience of US legislation in the regulation of lobbying has been studied. The technologies of lobbying by pharmaceutical companies in the USA with a chronological framework from 2000 to 2023 are investigated.

The **results** of the study can be used for further scientific research of lobbying and other forms of representation of interests. The obtained data on lobbying technologies can become the basis for improving the legal regulation of communication between representatives of government agencies, business and civil society, as well as for developing strategies to counter corruption activities, including in the Republic of Belarus.

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

- ЕС — Европейский Союз;
- ИИ — искусственный интеллект;
- РФ — Российская Федерация;
- СМИ — средства массовой информации;
- США — Соединенные Штаты Америки;
- AARP — American Association of Retired Persons;
- АНИР — Agents Considering Medicare Certification through American's Health Insurance Plans;
- АНМА — Affordable Housing Management Association;
- CIA — Central Intelligence Agency;
- FDA — U. S. Food and Drug Administration;
- NAPLEX — North American Pharmacist Licensure Examination;
- NCE — New Chemical Entity;
- OMB — Office of Management and Budget;
- OPL — Office of Public Liaison;
- PAC — Political Action Committee;
- PhRMA — Pharmaceutical Research and Manufacturers of America;
- SSWAA — School Social Work Association of America;
- USPTO — U. S. Patent and Trademark Office.

ВВЕДЕНИЕ

Одним из институтов представительства интересов, без которого невозможно представить современное демократическое общество, является лоббизм. Еще задолго до получения своего названия — «лоббизм», — этот тип общения с лицами, принимающими решения, так же стар, как и организованное человеческое общество. При этом, термин не имеет однозначной трактовки, что вызвано различными доктринальными источниками лоббизма и его разной политической природой в Соединенных Штатах Америки и континентальной Европе.

Лоббизм — это урегулированная нормами права, осуществляемая зарегистрированными в установленном порядке юридическими и физическими лицами деятельность по реализации частного интереса в решении государственного органа, характерной чертой которой выступает совокупность методов влияния на процесс принятия решения, которые воплощаются в конкретных тактиках, разработанных для стратегий достижения наиболее выгодного результата. Из определения следуют важнейшие черты лоббизма, а именно: 1) наличие частного интереса, 2) реализуемого негосударственными акторами, т.е. лоббистами, в 3) пределах легального поля в 4) органах государственной власти 5) с целью повлиять на административные и/или законодательные решения в своих интересах.

Исследования демонстрируют, что в Вашингтоне активно отстаивает интересы своих клиентов от 10 до 90 тыс. лоббистов. Гораздо больше, около 200 тыс., лоббистов активно по всей территории Соединенных Штатов. В лоббистскую деятельность вовлечены самые разнообразные группы интересов, начиная от коммерческих организаций и заканчивая профессиональными союзами и отдельными приходскими учреждениями.

Лоббизм стабильно находится в центре общественно-политического и академического внимания в США и Европе, где постоянно публикуются академические статьи, появляются журналистские расследования, звучат заявления политиков о лоббизме. В данной работе лоббизм изучается как этически нейтральное явление. Многочисленные выводы, сделанные англоязычными исследователями лоббизма, такими как А. Хассел, Д. Тиченор, Р. Харрис, Д. Фигуэро, Б. Ритчер, Э. Ноунс, Л. Милбрэд, К. Шлозманн, Д. Тирни, Д. Карпентер, Ф. Баумгартнер, Б. Лич, легли в основу данной работы.

В России, в свою очередь, лоббизм начал активно изучаться в период с 1990-х по 2010-е гг., что закономерно и естественно: общественно-политическая ситуация в России того времени была крайне динамичной и, казалось бы, говорила о том, что демократические преобразования неизбежны. В тот же период в Государственную Думу был внесен законопроект «О лоббизме в Российской Федерации». Однако со временем интерес российской общественности к лоббизму

снизились и сейчас находится вне политической повестки. Между тем, будет совершенно ошибочным считать, что российские исследователи не уделяют должного внимания лоббизму. Приведем некоторых авторитетных авторов, разработки которых задействованы в данной работе: П. А. Толстых, П. Я. Фельдман, А. В. Павроз, К. А. Орлов, Н. А. Осипова, А. Б. Белоусов, Н. Н. Меньшина, М. В. Пантелеева, А. А. Сучкова, Н. Г. Зяблюк, М. И. Левин, Е. А. Левина, Л. Е. Ильичева, А. В. Малько, В. Ю. Королева.

На наш взгляд, проблема заключается в том, что недостаточное внимание уделяется исследованию практических сторон лоббистской деятельности, поскольку ученые, по большей части, заостряют внимание на теоретических аспектах: объектах и субъектах лоббизма, рассуждениям о важности принятия регулирующего данного явления законодательства, опыту других стран и т.п.

Одновременно с этим, невозможно изучить прикладную сторону лоббизма без рассмотрения структурообразующих его элементов: объекта и субъекта лоббирования и применяемых при этом технологий/методов, и действия этих элементов в конкретной стране.

Естественным является положение бизнеса как крупнейшего лоббистского игрока на политическом ландшафте США. За 2022 г. группы давления потратили 4 млрд долл. США на лоббирование своих интересов, при этом расходы фармацевтической индустрии составляют 10% от общей суммы, что делает ее крупнейшим лоббистом в Америке. Фармацевтическая индустрия играет одну из ключевых ролей в жизни американского общества в связи с особенностями их системы здравоохранения. В XXI в. индустрия потратила суммарно 1,4 млрд долл. США на лоббизм, который за два десятилетия отметился самыми разнообразными технологиями и методами.

Вышеизложенное позволяет сформулировать **исследовательский вопрос**: какие технологии и методы используют лоббистские группы в США (на примере фармацевтических компаний).

Объектом исследования данной дипломной работы является лоббизм в США.

Предмет исследования — технологии лоббистских групп в США.

Цель дипломной работы — выявление сущности технологий лоббистских групп в США.

Исходя из цели перед исследованием были поставлены следующие **задачи**:

1. Определить сущность лоббизма и его структурообразующих элементов;
2. Определить политические условия развития и нормативно-правовое регулирование лоббизма в США;
3. Выявить основные технологии лоббизма лоббистских групп в США и случаи их применения.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данная глава агрегирует теоретические разработки российских и зарубежных исследователей и дает определения ключевым понятиям. Помимо этого, глава раскрывает авторский теоретико-методологический подход, который наиболее целесообразен для выявления технологий лоббизма в США.

1.1 Обзор литературы. Концептуализация основных понятий

Подавляющее большинство русскоязычных работ, посвященных лоббизму, начинаются со слов либо «лоббизм не имеет четкой дефиниции», либо «слово “лоббизм” произошло от слова “лобби”, что означает кулуарные коридоры парламента». Каждый из таких шаблонов выступает своеобразным маркером, указывающим ключевой нарратив научной работы — в одном случае мы имеем дело с текстом, цель которого проанализировать существующие определения ученых различных школ, или направлений, обычно, это 10–20 определений, и сформулировать в конце собственное; в другом же — описать социальные детерминанты лоббизма и его политическое значение и содержание. Данная глава посвящена теоретическому сепарированию первого маркера, второй маркер будет раскрыт далее, во второй главе.

Еще задолго до получения своего названия — «лоббизм», — этот тип общения с лицами, принимающими решения, так же стар, как и организованное человеческое общество. Истоки термина восходят к «labium», что дословно переводится как вестибюль, в римском сенате, позже, с 1640 г., к «лобби» в английских палатах парламента и «лобби» в отеле Willard InterContinental Washington в Вашингтоне, где, как известно, 18-й президент США У. Грант (1869–1877 гг.) был мишенью сенаторов, приезжавших туда, чтобы «лоббировать» его по различным вопросам, связанным с конфиденциальностью гостиничной обстановки [75]. Таким образом, этот термин традиционно был связан с физической средой, в которой обычно осуществлялась лоббистская деятельность, и в настоящее время используется в английском оригинале «lobby», т.е. лоббизм и лоббирование, по всему миру.

Важным источником доктрины лоббирования являются исследования групп интересов и давления, имеющие богатую традицию. Говоря о доктринах лоббизма в США К. Волл выделяет четыре волны в европейских и американских исследованиях групп по интересам — все они все еще находятся в рамках политологии [91]. Первая волна посвящена действиям различных групп и альянсов в

политике США (Р. Херринг, Э. Шаттшнайдер), кульминацией которых в конечном итоге стало развитие литературы о группах интересов (Д. Трумэн, М. Олсон). Вторая волна началась в конце 1950-х годов, когда исследования групп по интересам появились и в других странах (Э. Эрманн, С. Файнер). Подпитываемая исследованиями корпоративизма 1970-х годов, третья волна сосредоточилась на некорпоративных механизмах и межнациональных различиях в системах групп по интересам. Четвертая волна включает в себя исследования по лоббированию на европейском уровне и развивалась в значительной степени независимо от других волн. Фактически, «<...> основная часть исследований по лоббированию в ЕС была реакцией на рост представительства интересов на наднациональном уровне в период после принятия Закона о единой Европе» [91, С. 458]. В то же время, отечественное изучение зарубежного и постсоветского лоббизма начинается с 1990-х гг. В фокусе анализа ученых, исследующих процессы лоббизма постсоветских стран, преимущественно находятся вопросы теоретического осмысления и определения юридического статуса феномена [27].

Такой же систематизации придерживается и российский исследователь лоббизма А. А. Сучкова, которая выделяет «<...> четыре этапа в исследовании лоббизма: первый этап — это изучение механизмов формирования и реализации интересов (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, М. Вебер), второй — рассмотрение проблем взаимодействия большинства и меньшинства (Г. Моска, В. Парето), третий — непосредственное исследование групп интересов и механизма лоббирования (А. Бентли, Р. Даль, Т. Парсонс, М. Дюверже, Ф. Шмиттер), четвертый этап — это современные исследования (С. Томсон, С. Джон, Л. Зеттер, М. Баррелл, А. С. Любимов, П. А. Толстых, А. В. Малько. П. В. Перегудов)» [30, с. 22].

Теория лоббизма, резюмируя вышесказанное, развивается в связке с теорией заинтересованных групп и в рамках различных теоретических концепций, начиная от государства Т. Гоббса и не заканчивая политическими партиями М. Дюверже. Н. Н. Меньшина и М. В. Пантелеева предложили систематизировать богатую историю изучения лоббизма путем предложенной ими «<...> типологии подходов к изучению лоббизма, развивающихся в различных теоретических концепциях:

- 1) психологический: лоббизм — манипулятивно-психологическое взаимодействие с чиновниками;
- 2) институциональный: лоббизм — институт политической системы, обеспечивающий взаимодействие общества и власти; лоббизм — средство поддержания равновесия в обществе в реализации права каждого гражданина участвовать в управлении делами государства;
- 3) инструментальный: лоббизм — набор методов влияния на процесс выработки государственных решений;

- 4) процедурный: лоббизм — органический элемент системы бюрократических правил и процедур принятия политического решения;
- 5) плюралистический: все лоббисты являются полноправными участниками системы выработки и принятия государственных решений;
- 6) корпоративистский: лоббизм — это деятельность, в ходе которой лишь наиболее влиятельные группы имеют реальные рычаги влияния на процесс принятия государственных решений;
- 7) информационный: чиновник доверяет лоббисту статус поставщика информации.» [24, с. 11].

При всем многообразии работ лоббизм окружен ореолом дискуссий. В своем панорамном обзоре литературы, посвященном группам давления и лоббизму в США, американские политологи Ф. Баумгартнер и Б. Лич пишут: «термин “лоббизм” редко употребляется дважды изучающими данную тему авторами» [43, с. 33]. Другие исследователи лоббизма пришли к такому же выводу [72].

С академической точки зрения «нормальная»¹ наука говорит, что существование большого количества определений лоббизма обусловлено приверженностью исследователей одному из двух противоборствующих подходов, т.е. драйвером, но не первопричиной, о чем будет сказано далее, дискуссией является диссонирование двух подходов, где в рамках первого лоббизм оценивается как профессиональная деятельность лоббистов по продвижению корпоративных интересов, а в рамках второго — как социальный механизм отстаивания групповых или частных интересов в органах государственной власти.

Такой диссонанс отражен и в практике, например, в профессиональном словаре лоббистской деятельности, где лоббизм определяется двояко:

- 1) как давление на парламентариев путем личного или письменного обращения либо другим способом (организацией массовых петиций, потоком писем, публикаций, подкупом) со стороны каких-либо групп или частных лиц, цель которого — добиться принятия или отклонения законопроекта;
- 2) как институт политической системы, представляющий собой процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти с целью добиться принятия выгодного для них политического решения [32].

¹ Пользуясь выражением Т. Куна, большая часть познания происходит в рамках «нормальной науки», или, по-другому, парадигмы. Парадигма очерчивает круг допущений, которые считаются верными, проблем, которые релевантны для изучения, и методов, которыми можно пользоваться в работе, при этом сама по себе не является предметом для дискуссий. П. А. Толстых пишет, что существует множество подходов и методов анализа лоббизма; однако, стоит констатировать, что нет единого общепринятого подхода не только к проявлениям лоббизма, но даже к определению и ключевым дефинициям лоббизма [31]. В этом значении, как мы считаем, всегда будут существовать разногласия о природе, а значит субъектах, объектах и технологиях, лоббизма.

Говоря же на языке эмпирического исследования, проблему можно описать так: Д. Безос, жертвуя кандидатам от демократической партии в Палату представителей Конгресса США сумму в 50 млн долл. США, является в данном случае лоббистом или нет? С одной стороны, республиканцы, в случае получения большинства в нижней палате, продолжили бы давление на Amazon с разбирательством уклонения от уплаты налогов, в то время как демократы традиционно этой темой особо интересовались, и в данном случае действия Д. Безоса можно расценивать как лоббизм, ведь в интересах его кампании сохранить status quo. В другом случае, анализируя причины принятия Трампом законопроекта о дополнительном субсидировании Вооруженных Сил США, допустимо ли говорить об элитах Пентагона как субъектах лоббизма, которые и пролоббировали такое решение президента?

Первопричина, возвращаясь к драйверу дискуссий, заложена в двух разных источниках: в США — оценка того, как группы интересов и давления влияют на законодательную и в целом на политическую арену, в Европе — точнее, внутри ЕС — процесс интеграции повлиял на исследователей в их наблюдениях и интерпретациях лоббистской деятельности в институтах ЕС, уделяя особое внимание меняющейся роли этих организаций. Указанные события отражают различия между двумя политическими культурами и тот факт, что США являются федеративным государством, в то время как ЕС представляет собой региональную интеграцию стран с наиболее давними традициями национального государства. В России, где практики лоббизма в привычном понимании не существует, лоббизм начинает академически активно изучаться только с 1990-х гг., хотя и советская политология не была бедна на исследования американского лоббизма [10].

Промежуточный вывод об обозначенных подходах следующий: первый подход описывает лоббизм как профессиональную деятельность в США, в частности, и в мире, в целом, что отражается в спорах юридического характера (например, об индивидуальной ответственности лоббиста, как принято в США, или институциональной, что работает в Казахстане); исследователи, которые представляют второй подход, обобщив мировую практику, пытаются дать более широкое понятие, которое позволит описывать институт лоббизма с точки зрения коммуникации между обществом и властью, механизма преодоления и разрешения конфликта интересов в государстве.

Показательно в данном случае определение, выработанное Американской лигой лоббистов: «Лоббисты являются, прежде всего, экспертами в вопросах государственного управления — его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей» [32].

Таким образом, противоречие двух подходов заключается в том, какие субъекты, а из этого вопроса поднимается еще один — методы и технологии, — лоббистской деятельности являются приоритетными в процессе отстаивания интересов.

Отсюда и проистекает, вызванное «долгой дискуссией об определении термина “субъект лоббизма” (“лоббист”), прежде всего о круге акторов, которых следует относить к данному понятию» [33, с. 191], теоретический контур которой очерчен противостоянием двух подходов, то большое количество определений лоббизма, в связи с чем британский эксперт К. Кумс утверждает, что «в западной политологии лоббизм определяется, с одной стороны, как возможность реализации прав каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству, с другой стороны, как деятельность профессиональных сотрудников, нанятых определенными группами для представления их интересов в процессе формирования государственной политики» [17, с. 34]. Будучи солидарными с данным замечанием, добавим, что речь может идти и о дополнительном субъекте — чиновнике, — точка зрения, активно обсуждаемая в российской научной литературе.

Определение субъектного поля лоббизма в рамках данной работы имеет исключительное значение 1) в силу своего предмета — технологии лоббизма в США, и 2) этим мы очерчиваем круг используемых лоббистских технологий.

П. А. Толстых отмечает существование двух подходов относительно возможности включения акторов в субъектное поле лоббизма — функциональный и организационный [33, с. 191].

Функционалисты относят к лоббисту всех, кто пытается воздействовать на власть в своих интересах. Тем самым субъектный статус лоббизма никак не определяется. Например, исследователи М. И. Левин и Е. А. Левина считают, что лоббисты — это все те, кто делает «любые попытки повлиять на принятие решений, затрагивающих интересы лоббирующего» [19, с. 240]. Политолог Л. Е. Ильичева соглашается с этой точкой зрения, рассматривая лоббизм как «любые формы представительства во властных структурах интересов <...>» [11, с. 100]. Таким образом, в рамках данного подхода, лоббизм — это не только давление бизнеса, общественных организаций на органы власти, но и деятельность самих субъектов власти, направленная на продвижение своих корпоративных интересов, получение особых властных предпочтений и т.п.

На что следует обратить внимание в рамках указанного подхода, так это на выделение властных структур как субъектов лоббизма. Такая точка зрения представлена в работе, к примеру, правоведа А. В. Малько, который в своей классификации выделяет «лоббизм министерств, ведомств, государственных комитетов», называя данное действие «ведомственным лоббированием», и лоббизм республик, краев, областей, районов Крайнего Севера, Сибири, Урала, Дальнего Востока, Поволжья и т.д., называя это «региональным лоббированием» [21, с. 60].

Исследователь В. Ю. Королева выделяет понятие «политический лоббизм», под которым понимает стремление одного властного органа воздействовать на решения, принимаемые в другом [14]. Такая точка зрения особенно актуальна для Российской Федерации, т.к. Соединенные Штаты также являются федеративным государством. Данный подход органически связан с восприятием лоббизма как социального механизма, позволяющего поддерживать баланс интересов между властью и группами давления.

Другой позиции придерживаются сторонники организационного подхода, которые предлагают четко определить субъектный статус лоббистов, подчеркнув его негосударственную природу. Лоббисты для них — это, главным образом, негосударственные акторы, стремящиеся оказать воздействие на процесс принятия политических решений, который формируют именно представители государственной среды. Так, исследователь Т. С. Масловская, проводя данную грань, приходит к выводу, что «лоббируемые и лоббисты отличаются наличием и отсутствием властных полномочий. Только государственные и муниципальные органы вправе принимать общеобязательные решения или правила (законы) в рамках своих полномочий. Именно эти качества органов публичной власти и порождают лоббизм» [23, с. 33]. Об этом же говорит и Н. Ю. Беляева. По ее мнению, представители власти, работающие от имени своего органа власти, а не конкретных групп, выступают объектами лоббистов и не могут меняться с ними местами, подменяя свою публичную функцию защитой частных интересов [8].

Считая недопустимым устанавливать в качестве субъекта лоббирования органы государственной власти и местного самоуправления, юрист С. В. Васильева приводит следующие аргументы: во-первых, осуществление публичной власти, по своей сути, должно базироваться на принципах беспристрастности и независимости чиновника. При принятии решений он призван руководствоваться общими, а не частными интересами. Необходимость соблюдения данных принципов подкрепляется нормами законов, определяющих, что чиновник: согласно российскому законодательству, не вправе совмещать службу с рядом иных видов профессиональной деятельности; обязан предоставлять финансовые отчеты о своем благосостоянии; должен передавать на время занятия должности в доверительное управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций); не вправе после увольнения в течение определенного времени переходить на работу в конкретную коммерческую организацию и т.д. Во-вторых, с правовой точки зрения, действия чиновника, который продвигает интересы коммерческих структур, в одном случае могут характеризоваться как коррупция, а в другом — еще и как преступление. Ни о каком цивилизованном лоббизме здесь не может идти и речи [9, с. 139].

А. С. Автономов и П. А. Толстых считают, что включение в состав участников лоббистской деятельности политических партий и движений, депутатских

групп, влиятельных чиновников (например, руководителей думских комитетов) и т. д. лишает лоббизм присущей ему специфики, делает возможным применение данного понятия при описании любого взаимодействия, одной из сторон которого является представитель власти [26].

Говоря о лоббировании со стороны граждан важно отметить, что в случае, если мы говорим о лоббировании с функциональной точки зрения, т.е. сводим его к влиянию на органы власти со стороны граждан как возможность реализации прав обращаться с ходатайством к своему правительству, то приходим к тому, что лоббизм в принципе оказывается тождественным политике [12], происходит его профанация и использование в качестве политического клише.

В обозначенных случаях (включения в субъектное поле лоббизма рядовых граждан, государственных структур, а также групп интересов, не обязательно являющихся лоббистами, о чем будет говориться далее) политологическим выходом из ситуации будет ограничение предмета исследования влиянием субъектов экономического пространства и гражданского общества на органы власти [12]. К. В. Киселев справедливо утверждает: «Для того, чтобы исключить любые возможности для очевидно неэвристического расширения понятия “лоббизм”, необходимо, во-первых, жестко определить лоббизм как явление правовое, легальное, во-вторых, сузить круг субъектов лоббизма» [12, с. 158]. В сужении, добавляет К. В. Киселев, нуждается не только круг субъектов лоббизма, но также круг его объектов и сфера лоббирования [12].

Как справедливо отмечает П. А. Толстых, «исключительно вредно для раскрытия сущности явления относить к субъектам лоббирования любых представителей государственной власти. Это не только приводит к последующей понятийно-категориальной путанице, но и неоправданно размывает понятие, лишая определяющих данное явление устойчивых характеристик, с которыми согласны представители двух разных подходов: 1) наличие частного интереса, 2) реализуемого негосударственными акторами (лоббистами) в 3) органах государственной власти 4) с целью повлиять на административные и/или законодательные решения в своих интересах» [33, с. 194].

Стоит констатировать, что именно этот взгляд на субъектный статус лоббистов поддерживается во многих мировых законодательствах, регулирующих лоббистскую деятельность, например, в США, ЕС и Канаде. В России данная позиция, закрепленная в законопроекте «О лоббизме в Российской Федерации», по мнению законодателей, также наиболее приемлема.

Данные интервью самих лоббистов таким известным международным журналам как *Forbs*, *Politico* и *CNN*, а также исследователям лоббизма, например, Э. Нунсу и Л. Милбрэду, подтверждают рациональность подобного взгляда.

Повторим, что различия, наблюдаемые в существующих определениях, в основном касаются их охвата.

Субъектный состав лоббизма.

В рамках поддерживаемого нами организационного подхода мы относим к «лоббисту» как физическое, так и юридическое лицо. В первом случае термин «лоббист» определяется следующим образом: это гражданин, осуществляющий за денежное либо иное вознаграждение лоббистскую деятельность, включающую не менее двух лоббистских контактов, в интересах третьих лиц, прошедший государственную регистрацию и имеющий доверенность от клиента с указанными полномочиями, а также сотрудник организации, в служебные обязанности которого входит осуществление лоббистской деятельности от имени и в интересах этого юридического лица.

Группа давления является субъектом лоббирования, т.к. это организация, чьи интересы отстаивают либо 1) контрактные, либо 2) штатные лоббисты (либо одновременно и те, и другие). Группа давления (лоббист как юридическое лицо) определяется нами так: организация, вовлеченная в политическую жизнь, оказывающая «давление» на государственные органы и государственных служащих, а также политиков, цель деятельности которой заключается в принятии органом, или лицом, решения в интересах этой группы давления.

Большинство трактовок лоббизма и лоббистов избегают термина «группа давления» (в ориг. от англ. *organized interests*) в пользу более общего «группа интересов» [43]. Мы считаем такой взгляд необоснованным.

Традиционно, группы интересов — это группы, образованные людьми, которые имеют общие интересы. Общим интересом может быть что угодно: от занятий спортом до торговли огнестрельным оружием. Группы давления также представляют собой группы интересов, но они специально созданы для решения политических вопросов. В тех случаях, когда группы по интересам стремятся содействовать реализации интересов своих членов, например, в большом сообществе, формируются группы давления, чтобы оказать «давление» на политиков или государственные учреждения с целью принятия решения в интересах этой группы.

Организации, которые попадают под такое определение, включают массовое членство. Примеров таких организаций в США большое количество, начиная от Американской Ассоциации школьной социальной работы (SSWAA) и до Американской ассоциации гостиниц и мотелей (АНМА). Учитывая политическую арену в США такие группы действительно представляют из себя значимых игроков. Тем не менее, они составляют лишь небольшую часть лоббирующих организаций США.

Политологи К. Шлозман и Д. Тирни провели опрос среди работающих в Вашингтоне лоббистов и обнаружили, что многие из них представляли не группы интересов, а организации, не являющиеся членами какой-либо ассоциации, такие как коммерческие компании. Так, они пришли к выводу, что широко

используемый термин «группа интересов» (в ориг. от англ. *interest group*) просто неточно отражает совокупность организаций, которые нанимают лоббистов в Соединенных Штатах. Последующие эмпирические исследования подтвердили, что группы интересов составляют лишь небольшую часть политически активных организаций в Соединенных Штатах. Чтобы отразить тот факт, что многие (если не большинство) лоббисты работают не на группы интересов, а на другие типы политически активных организаций, К. Шлозман и Д. Тирни ввели термин «*organized interest*», дословно переводимых на русский язык, как «организованный интерес»), для обозначения организаций, лоббирующих правительство [82].

Как отмечает Э. Ноунс, «термин “организованный интерес” достаточно широк, чтобы охватить весь спектр организаций, которые лоббируют в США, включая традиционные организации, основанные на членстве, и такие организации, где нет членства, как коммерческие фирмы, аналитические центры, университеты и колледжи» [77, С. 7]. «Группы давления, — подтверждает данную точку зрения А. Хассел, — это представители различных сфер общества, основанных на культуре, социальных проблемах, правах гражданства, этнических или религиозных общинах или экономических интересах, с явным доминированием групп социально-экономических интересов в процессе выработки политики. Теоретически говоря, они представляют собой совокупность отдельных лиц, фирм или ассоциаций и могут быть классифицированы как коллективные участники процесса выработки политики. Они могут принимать различные организационные формы, в зависимости от типов целей, которых они пытаются достичь, и их контроля над ресурсами» [61, с. 3].

Отечественная политологическая традиция выработала термин «группа давления», который, по нашему мнению, отражает содержание того, что предложен К. Шлозманом и Д. Тирни, т.е. *группа давления* — это негосударственная организация, которая является лоббирующим субъектом либо за счет штатных лоббистов, либо за счет контрактных, или за счет обоих вариантов. Задача выявления таких групп давления не настолько затруднительна, насколько может показаться. Согласно американскому законодательству, деятельность лоббистов является публичной, поскольку они обязаны публиковать отчеты о расходах и встречах. При этом это делают как физические, так и юридические лица.

Объекты лоббирования.

Другими важнейшими компонентами понятийно-категориального аппарата лоббизма являются «объект лоббирования». Под *объектом лоббирования* мы понимаем: законодательные и исполнительные государственные органы любого уровня, а также их должностные лица, и судебную ветвь власти, представленную Конституционными судами с их должностными лицами.

Лоббизм.

На предыдущих страницах мы определили три из пяти ключевых элементов лоббизма, а именно: субъект и объект лоббизма, а также группа давления. Осталось два термина: лоббизм и технологии лоббизма. Под «*лоббизмом*» мы понимаем: (1) урегулированную нормами права, осуществляемую зарегистрированными в установленном порядке юридическими и физическими лицами деятельность по реализации частного интереса в решении государственного органа, (2) характерной чертой которой выступает совокупность методов влияния на процесс принятия решения, которые воплощаются в конкретных тактиках, разработанных для стратегий достижения наиболее выгодного результата.

Как следует из указанного определения, лоббизм на практике может принимать множество форм.

Технологии лоббирования.

Опросы лоббистов и данные исследователей демонстрируют огромное разнообразие применяемых у лоббистов технологий. Основываясь на организационном подходе вместе с оценкой лоббизма как профессиональной легальной деятельности, под «*технологиями лоббизма*» мы понимаем: совокупность механизмов, с помощью которых субъекты лоббизма оказывают целенаправленное воздействие на процесс принятия политических решений.

1.2 Методология исследования

Теоретической опорой исследования стали научные и аналитические работы как теоретического характера, связанные с теориями групп, а также нормативные правовые акты, так и практические обобщения в сфере политологии, политического маркетинга и рекламы.

Методологическую основу данного исследования интегрально составляют три подхода: теория заинтересованных групп, неоинституционализм, инструментализм.

Теория заинтересованных групп А. Бентли, Д. Трумена и Э. Латема позволяет анализировать участие групп давления в политической жизни США. Анализируя соотношения общественного и группового интереса, ученые пришли к выводу о преобладающей роли последнего, который путем многоступенчатых согласований в среде элит приобретает свое институциональное выражение, итогом результатом которого, посредством эффективного учета всех интересов, является рациональное политическое управление. Абсолютизируя феномен групп, ученые впервые ввели в политологию методологическую триаду, в последствии ставшей классической: заинтересованная группа – групповой интерес – политическое давление [31, с. 9].

Неоинституциональный подход дает возможность рассмотреть лоббизм, прежде всего, как институт политической системы США, выполняющий функцию налаживания взаимодействия власти, бизнеса и общества через привлечение наиболее крупных групп интересов в качестве посредников. В силу своего предмета исследования, внимание уделяется группам, представляющим коллективные интересы, в нашем случае крупный американский бизнес.

Инструментализм акцентирует внимание на практической стороне лоббизма. Исходя из данного подхода понимание лоббизма можно сформулировать как совокупность методов влияния на процесс принятия решения, которые воплощаются в конкретных тактиках, разработанных для стратегий достижения наиболее выгодного результата.

В данной дипломной работе используются три наиболее часто применяемых в политологии группы методов: 1) общенаучные, 2) социально-гуманитарные и 3) специально-научные.

В группе общенаучных методов используются широко известные логические методы, как индукция и дедукция, анализ и синтез, определение и классификация. Социально-гуманитарный метод анализа документов и источников: законы, материалы СМИ, данные специальных исследований, интервью лоббистов; эмпирический метод: статистическая обработка. Среди специально-научных методов политологии автор применял методы case-study и контент-анализа СМИ.

* * *

Лоббизм как явление и предмет исследования насчитывает по меньшей мере 300 лет своей современной истории, и за это время он не прошел развитие от «коррупционного» до своего этически нейтрального содержания в общественном сознании. Вокруг него сформировалась два лагеря, где для одних — это неотъемлемая часть демократического общества, в то время как другие видят в нем угрозу демократии. Исходя из такой общественно-политической дискуссии вряд ли могут быть сделаны не умозрительные и не спекулятивные суждения о лоббизме. Однако, академическое сообщество, как правило, менее восприимчивое к необоснованным и эмоционально окрашенным суждениям, как англоязычное, так и российское, справилось с его объективным восприятием и соглашается, что лоббизм имеет как справедливые плюсы, так и очевидные минусы. Но в вопросе точного содержания лоббизма, т.е. его определения, равно как и определения структурообразующих лоббизм элементов, исследователи расходятся во мнениях:

- Функционалисты видят в лоббизме акт отстаивания неким субъектом интересов. Исходя из такого понимания к субъектам лоббизма могут относиться и граждане, которые подают жалобу в местный орган власти, и сам

местный орган власти, отстаивающий собственные интересы перед другим государственным органом. Отсюда проистекает, по сути, неиссякаемое количество технологий лоббизма.

У данной позиции есть очевидный изъян — придавая всем субъектам статус лоббиста только факту отстаивания ими интересов, исследователи лишают лоббизм предметной специфики и сводят его чуть ли не к ругательному слову, отчего исследовать технологии лоббизма скорее невозможно, чем сложно.

- Представители организационного подхода, напротив, подчеркивают негосударственную природу лоббизма, четко очерчивают круг его субъектов и объектов, поэтому задача выявить сущность технологий лоббизма существенно упрощается.

Может показаться, что автор данной работы не признает достоинств первого подхода. Отметим, что это не так. Исследовать лоббизм в США не то же самое, как, например, в ЕС. И причина тому — различные доктринальные источники. Сложность лоббизма определяется тем, что для США лоббизм — исторически и политически обоснованная деятельность, гарантированная Конституцией, а для ЕС — меняющаяся роль негосударственных организаций в процессах интеграции, иными словами, лоббизм трудно до конца определить из-за разницы политических культур и контекстов его появления в разных регионах мира. Функциональный подход гораздо эффективней организационного в исследовании лоббизма, как минимум, в странах, где он юридически никак, или частично закреплён, в которых уровень участия гражданского общества в политической жизни нельзя назвать полностью «демократическим», или которые находятся на пути демократических реформ. В любом случае, выбор той или иной исследовательской позиции не всегда связан с личными пристрастиями ученого, но будет определяться и особенностями страны изучения.

Поскольку лоббизм является объектом исследования данной работы, постольку автор не желает преуменьшать его значения как самостоятельной деятельности, лишая предметно-методологической специфики и упускать из виду технологии лоббизма. В этих соображениях в основу работы положен методологический аппарат, объединяющий три подхода: теорию заинтересованных групп, неинституционализм и инструментализм, который позволяет в полной мере, опираясь на политико-правовое определение лоббизма, концептуализировать используемые далее понятия, коих насчитывается.

К лоббисту мы относим как физическое, так и юридическое лицо. В первом случае термин «лоббист» определяется следующим образом: это гражданин, осуществляющий за денежное либо иное вознаграждение лоббистскую деятельность, включающую не менее двух лоббистских контактов, в интересах третьих лиц, прошедший государственную регистрацию и имеющий доверенность от

клиента с указанными полномочиями, а также сотрудник организации, в служебные обязанности которого входит осуществление лоббистской деятельности от имени и в интересах этого юридического лица. Во втором случае к лоббистам мы относим группы давления, которые отстаивают свои интересы.

Под объектом лоббирования мы понимаем: законодательные и исполнительные государственные органы любого уровня, а также их должностные лица, и судебную ветвь власти, представленную судами с их должностными лицами.

Лоббизм — это (1) урегулированная нормами права, осуществляемая зарегистрированными в установленном порядке юридическими и физическими лицами деятельность по реализации частного интереса в решении государственного органа, (2) характерной чертой которой выступает совокупность методов влияния на процесс принятия решения, которые воплощаются в конкретных тактиках, разработанных для стратегий достижения наиболее выгодного результата.

Технологии лоббизма определяются как совокупность механизмов, с помощью которых субъекты лоббизма оказывают целенаправленное воздействие на процесс принятия политических решений.

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ ЛОББИЗМА В США

Д. Фигуэро справедливо отметил, что «в изучении лоббизма важнее понимать его природу, а не методологию» [57, С. 165]. Существует несколько точек зрения на лоббизм: правовая и политологическая. В первом случае авторы говорят о законодательном регулировании лоббизма и ответственности за нарушение закона, вторые концентрируются на парадигмальных допущениях в исследовании лоббизма, которые в условиях отсутствия достаточного количества информации выстраивают модели процесса лоббирования и т.п. Данная глава, обобщая разработки двух точек зрения, посвящена политико-правовому анализу лоббизма с момента его зарождения в политической жизни США до современного этапа.

2.1 Политические предпосылки лоббизма в США

Политическая история лоббизма в США начинается в конце XVIII в. с первой поправки к Конституции США и политической карьеры Дж. Мэдисона. Первая поправка говорит о праве на «подачу петиций правительству для устранения несправедливости» [1], которое является одним из фундаментальных прав человека и гражданина в демократических формах правления [85]. Признанное еще в датируемой 1215 г. Великой хартии вольностей право подавать петиции неоднократно подчеркивалось в колониальных американских трактатах, Декларации независимости и послереволюционных федеральной Конституции и конституциях штатов, включая Билль о правах. В колониальные времена письменные петиции в местные органы власти обычно были простыми и краткими, и на них почти всегда давался ответ. В сущности, политическую историю лоббизма предопределила история петиций, ведь после обретения Штатами независимости в Конгресс поступали такие идеи, как создание национального банка, отмена рабства и дуэлей и т.п. именно через гражданские петиции.

За обозначенными выше фактами принятия юридических документов стоит деятельность множества фигур, но исследователи единогласны во мнении, что центральной, которая предопределила развитие лоббизма в США, является Дж. Мэдисон (1781–1817 гг.). Он сформулировал собственную теорию и обосновал ее в работе «Записки Федералиста». Дж. Мэдисон рассматривает вопрос о том, как примирить граждан с интересами, противоречащими правам других, или с враждебными интересами в целом. Мэдисон считал существование фракций неизбежным из-за природы человека — до того момента, пока люди придерживаются разных взглядов, имеют разный достаток и статус, они будут продолжать

заключать союзы с людьми, которые наиболее похожи на них, и иногда они будут работать против общественных интересов и ущемлять права других людей. Такое противоречие приводит к множеству политических издержек, которых невозможно избежать в демократических обществах. Выходом из ситуации Мэдисон видит, с одной стороны, сокращение количества фракций и выработка механизмов контроля их деятельности, а с другой, создание для меньшинства средств блокирования. Говоря конкретнее, составляющая меньшинство фракция не несет угрозы обществу, т.к. республиканская форма правления позволяет большинством голосов блокировать опасные решения. Но угроза может исходить от фракции большинства, которая будет способна использовать преимущества республиканской формы правления в ущерб интересам меньшинства, поэтому последним необходимо дать средства, которые смогут сбалансировать отношения большинства и меньшинства. Такие средства и были закреплены в Билле о правах, в котором говорится о праве граждан создавать группы интересов для отстаивания своих прав на всех уровнях власти. Таким образом, первая поправка Конституции США закрепила норму, которую обосновал Дж. Мэдисон. А поскольку политическая система США является открытой для групп интересов, постольку политика государственных органов содействует увеличению количества таких групп.

Таким образом, Конституция США стала первым юридическим закреплением участия фракций в американской политической жизни, которые стали неотъемлемой частью политической культуры США, что и предопределило становление и развитие лоббизма.

Спустя некоторое время история петиций подошла к концу и положила начало истории лоббизма. Федеральное правительство и правительства штатов решают огромное количество сложных экономических и политических вопросов, предоставляя ограниченное время для прямых контактов с подающими петиции и требующих решения своих вопросов гражданами. Обычные граждане не имеют тех временных и экономических ресурсов для того, чтобы «лоббировать» свои интересы, но это могут делать профессиональные лоббисты. Они используют право на подачу петиций с использованием своих экономических возможностей и политических связей, чтобы привлечь внимание должностных лиц. И вот уже несколько поколений со времен обретения независимости право на подачу петиций на федеральном уровне и уровне штатов в значительной степени стало прерогативой профессиональных лоббистов [85].

Естественным и закономерным является большая эффективность профессиональных лоббистов в отстаивании интересов [89]. Они, как правило, представляют интересы богатых заказчиков с хорошими связями, которые обладают ресурсами, имеющими иногда даже решающее значение для избрания и сохранения власти должностных лиц. Многие лоббисты обладают высоким уровнем

опыта и знаний в законодательном процессе по вопросам, представляющим интерес для самих законодателей. Члены Конгресса часто полагаются на лоббистов даже при разработке законопроектов. Лоббисты работают полный рабочий день, чтобы следить за соблюдением конкретного законодательства и постоянно встречаются с законодателями, что является возможностью, недоступной большинству граждан.

Однако, все чаще некоторые профессиональные лоббисты начинают извлекать значительную выгоду из явления, известного как «вращающаяся дверь», при котором бывшие правительственные чиновники наживаются на своих дружеских связях и внутренней информации, чтобы оказывать непропорциональное влияние на политическую повестку дня правительства. Помимо этого, в этот же период «излюбленным методом лоббистов является подкуп, с помощью которого решалось множество вопросов. В 1833 г. Президент США Э. Джексон (1829–1837 гг.) во время второго срока правления решил лишить Банк США права размещать у себя государственные счета. Глава банка был вынужден прибегнуть к помощи сенатора от Массачусетса Д. Вебстера. В ответном письме главе банка от 21 декабря 1833 г. Д. Вебстер попросил выслать ему обычный гонорар, который за одно выступление в Сенате составлял 10 тыс. долл. США» [7, с. 70].

Возвышение профессионального лоббизма означало крайне высокую и потенциально опасную концентрацию власти над правительством в руках элитной группы лиц. Такая концентрация власти и ее коррупционная составляющая, в свою очередь, привели к кристаллизации в сознании законодателей и общественности важности относительно знания, кто и сколько платит лоббистам за то, чтобы они лоббировали кого и по каким вопросам. Законодателям нужна эта информация, чтобы должным образом оценить политическое давление, которому они подвергаются. Общественность нуждается в этой информации, чтобы оценить добросовестность своих законодателей. Таким образом, повышение требований общества к лоббистам приводят к попыткам его регулирования, о чем будет сказано в Разделе 2.2.

К середине XX в. количество лоббистов продолжает увеличиваться и составляет примерно 2 тыс. человек. В то же время, и технологии лоббизма претерпевают некоторые изменения — как минимум, они уходят от откровенной коррупции. А. Б. Белоусов цитирует конгрессмена Ф. Бучанан: «Сейчас же коррупция встречается редко. Лоббизм становится все больше косвенным, и теперь он в значительной степени является результатом работы целой группы, нежели плодом индивидуальных действий. Печатное слово все больше используется для убеждения законодателей, нежели индивидуальные контакты лоббистов» [7, с. 73].

До начала Вьетнамской войны лоббисты влияли преимущественно на национальную политику США, хотя и наблюдалась тенденция к увеличению количества групп, отстаивающих интересы других государств, однако война расколола американцев на ее противников и сторонников, что дало серьезный импульс к формированию лоббистских групп, влияющих не только на внутреннюю, но и на внешнюю политику.

В США, как и во многих других странах мира, принята практика создавать профессиональные организации, объединяющие людей одной профессии. В 1979 г. прошло первое официальное заседание новой профессиональной организации, называемой Американской лигой лоббистов (ALL), которая позже сменила название на Ассоциацией профессионалов по связям с правительством (AGRP). Лоббизм «как призвание и профессия» окончательно утвердилась, а его технологии прошли длительный период апробации и применяются по сей день.

На данный момент лоббизм в США является полноценной индустрией, в которой занято 80–100 тыс. человек, а суммарные затраты на лоббистов превышают 1,5 млрд долл. США ежегодно [28]. На данный момент лоббистов стало еще больше — лишь в Вашингтоне их насчитывается около 80 тыс. человек² [77].

2.2 Правовое регулирование лоббизма в США

Первые попытки регулировать лоббистскую деятельность на федеральном уровне в Соединенных Штатах были предприняты в 1876 г., когда Палата представителей одобрила резолюцию только для этой сессии 44-го Конгресса, требующую от лоббистов регистрироваться у секретаря Палаты представителей. Помимо этого, к концу XIX в. несколько штатов пошли немного дальше и даже ввели уголовную ответственность за лоббирование. Такого результата добились демократы в штате Джорджия в 1877 г. с принятием новой Конституции штата, в которой лоббизм объявляется незаконным. Разумеется, такие меры не привели к ожидаемым результатам — лоббисты никуда не делись и продолжали эффективно работать в штате, что было возможно благодаря отсутствию в Конституции штата определения как лоббиста, так и лоббистской деятельности. Примеру штата Джорджия последовали Теннесси и Луизиана, где лоббизм запрещен и по настоящий момент.

Иначе обстояли дела в других штатах, которые последовали примеру штата Массачусетс, где в 1890 г. был принят первый в США закон, согласно которому на лоббистов возлагается обязанность зарегистрироваться и представ-

² Исследователи лоббизма А. В. Павроз и Э. Ноунс приводят такие большие цифры исходя из функционального подхода к лоббизму, что не отвечает принятой в данной работе методологии. Официальные источники сообщают о 10,5 тыс. зарегистрированных лоббистов в США [52].

лять отчеты о своих расходах. Помимо этого, ноу-хау было связано и с классификацией, чего раньше не было ни в одном штате, лоббистов по критерию области их деятельности: законодательные советники и законодательные агенты. Отсюда, например, исходит дифференциация исследователями технологий лоббизма законодательной власти на фоновое и «конкретное» лоббирование [77]. Закон штата Массачусетс о лоббизме можно признать новаторским, но в этот период в США особых систематических мер по регулированию лоббизма не предпринималось. Изменения стали происходить несколько позднее — в начале XX в.

Соединенные Штаты Америки начала прошлого столетия — абсолютно другой тип отношений между государством, бизнесом и увеличивающимися влиянием профсоюзами. Период либерального рынка привел к стремительному росту экономики, формированию тяжелой промышленности и развитию разных секторов производства, появлялись монополии, а профсоюзы требовали справедливой оплаты труда и препятствовали нарастающей автоматизации производств. Каждый из этих субъектов, отчетливо понимая свои интересы, стремился влиять на государственные решения. И здесь речь уже не идет только о законодательстве, но об исполнительных государственных органах и судах.

Практически ничем не ограниченная лоббистская деятельность привела к нескольким большим скандалам, которые послужили началом общественной дискуссии о необходимости принятия на федеральном уровне регулирующего лоббизм закона.

Первый скандал произошел в 1913 г. и был связан с Биллем Андервуда-Симмонса, предложенного Президентом В. Вильсоном. Это был тарифный закон, направленный против монополий, а проблема заключалась в использовании ими высоких тарифов для собственного обогащения. Разумеется, подобная инициатива вызвала большую обеспокоенность различных групп давления в Вашингтоне, среди которых пальма первенства в борьбе против инициативы Президента принадлежала Национальной ассоциации промышленников (NAM).

В апреле 1913 г. Билль о тарифах Андервуда-Симмонса (Underwood-Simmons Act) был вынесен на обсуждение Палаты представителей, и после шести слушаний был принят и поступил на дальнейшее рассмотрение в Сенат. Однако лидер республиканского большинства верхней палаты Дж. Клекр был лоббистом NAM, а потому не стал выносить Билль на голосование. На этом история не завершилась. В том же году в июне бывший конгрессмен М. Малхолл опубликовал статью, в которой раскрыл секреты работы своих коллег и подкрепил свои слова большим количеством документов. Нескольким позже, когда информация о ключевой роли NAM, использующей в основном технологии участия своих лоббистов в работе сенатских комитетов, в процессе разработки тарифного законодательства являлась общеизвестной, В. Вильсон добился частичного

успеха, т.к. юридическим комитетом Палаты представителей была принята резолюция №198, которая обязывала спикера сформировать специальную комиссию для расследования дела Малхолла. Результаты расследования подтвердили все указанные М. Малхоллом нарушения, тем самым повысив рейтинг В. Вильсона, и позволили принять Билль Андервуда-Симмонса. Успех все же остался частичным потому, что проект федерального закона о регулировании лоббизма так и не был разработан.

Десятилетие спустя, в декабре 1927 г., в рамках работы 70-го Конгресса США демократы решили внести на голосование предусматривающую регистрацию и отчетность лоббистов резолюцию, которая была одобрена нижней палатой и поступила на дальнейшее рассмотрение в верхнюю палату. Попытка практически полностью повторяет ту, что имела место в 1913 г., с одной лишь разницей — инсайдерской информации о нарушениях со стороны лоббистов ни от кого не поступило, поэтому лидер республиканского большинства Сената Ч. Кертис не вынес резолюцию на обсуждение. Так, очередная попытка демократов провалилась.

В 1930-х гг. сенатор-демократ Х. Блэк от штата Алабама руководил борьбой с коррупцией в Вашингтоне. Х. Блэк выступал за то, чтобы лоббисты регистрировали свои имена, заработную плату, ежемесячные расходы и цель своей лоббистской деятельности. Его беспокойство оставалось незамеченным до весны 1935 г., когда лоббисты ассоциации холдинговых компаний коммунального хозяйства попытались заблокировать принятие законопроекта, который разделит бы холдинговые компании на более мелкие доли рынка. Лоббисты скоординировали свои усилия, завалив Конгресс сотнями уникальных телеграмм с требованием к сенаторам проголосовать против этой меры. Х. Блэк провел слушания в Конгрессе по вопросу об источнике этих телеграмм и обнаружил, что лоббисты выдавали себя за избирателей [71].

В результате расследования в Закон «О холдинговых компаниях коммунального хозяйства» (Public Utilities Holding Company Act) были внесены поправки, требующие регистрации всех агентов компании. Х. Блэк также предложил инициативу, требующую регистрации всех лоббистов в целом, но законопроект так и не стал законом [71].

Таким образом, на момент начала Второй мировой войны лоббизм в США, за исключением нескольких отраслевых регулирующих документов, таких как Билль Андервуда-Симмонса и Закон «О холдинговых компаниях коммунального хозяйства» и некоторых других, не был нормативно регламентирован. Только после Второй мировой войны Конгресс установил всеобъемлющее и систематическое регулирование лоббизма путем принятия Федерального Закона «О регулировании лоббистской деятельности» (Federal Regulation of Lobbying Act) от

1946 г. Основной целью данного Закона было создание системы регистрации лоббистов и раскрытия информации о них.

Закон 1946 г. требовал, чтобы любой, чьей целью было повлиять на принятие или отклонение законопроекта в Конгрессе, регистрировался у секретаря Палаты представителей и секретаря Сената и подавал ежеквартальные финансовые отчеты. В финансовых отчетах требовалось указать (1) имя и адрес лоббиста и всех нанимающих его клиентов; (2) сколько лоббисту платили; (3) всех участников лоббистской деятельности и сумму взносов; (4) подробный учет расходов лоббиста; (5) название любых публикаций, в которых лоббист публиковал статьи; и (6) конкретное законодательство, за влияние на которое лоббисту заплатили. Нарушение этих требований к отчетности может быть наказуемо штрафом в размере до 5 тыс. долл. США или тюремным заключением на один год и трехлетним запретом на лоббистскую деятельность.

Принятие Закона «О регулировании лоббистской деятельности» стало важным шагом для развития гражданского участия в национальной политике. Тем не менее, вскоре после принятия и вступления в силу Закон подвергся критике из-за своей неэффективности. Показательно, что спустя два года после подписания Закона Г. Трумэном (1945–1953 гг.), сам Президент призвал внести в него несколько изменений, чтобы сделать более эффективным.

Некоторые из слабых мест Федерального Закона «О регулировании лоббистской деятельности» заключаются в том, что он не распространялся ни на сотрудников Конгресса, ни на исполнительную и судебную власть, ни на grassroots лоббизм. Важно отметить, что Закон не выполнял своей главной функции, для которой был принят, — не раскрывал того, сколько потрачено лоббистом и для достижения какой политической цели.

Позднее, в 1954 г., Верховный Суд США сузил действие и без того плохо составленного Закона до Конгресса с тем, чтобы избежать признания его неконституционным из-за плохой редакции. Суд определил, что Закон применяется только к тем лоббистам, которые непосредственно общаются с членами Конгресса по законодательным вопросам. Иначе говоря, согласно решению Суда, Закон охватывает только усилия по оказанию влияния на принятие или отклонение конкретного законопроекта, что противоречило сложившейся на тот момент практике лоббизма не только в двух других ветвях власти, но и в целом.

После десятилетий безуспешных попыток закрыть многочисленные лазейки в Законе 1946 г. Конгресс, наконец, в 1995 г. одобрил довольно масштабный Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Act). Закон 1995 г. получил единогласное одобрение в Сенате и был подписан президентом У. Клинтоном (1993–2001 гг.) 19 декабря 1995 г. Новый закон вступил в силу 1 января 1996 г. и ознаменовал собой первую за последние 50 лет всеобъемлющую реформу федеральных законов о лоббизме.

Значительным улучшением федерального закона о лоббизме стало разъяснение ключевых понятий, подлежащих регулированию. Эти определения включают:

- Лоббист — физическое лицо, которое тратит не менее 20% своего времени на лоббистскую деятельность, имеет многочисленные контакты с членами законодательных и исполнительных органов власти, получил за свои услуги от своих клиентов не менее 5 тыс. долл. США в течение шести месяцев.
- Лоббистская деятельность означает лоббистские контакты и усилия в поддержку таких контактов, включая мероприятия подготовительного, организационного и исследовательского характера и другую справочную работу, которая на момент ее выполнения предназначена для использования в целях отстаивания интересов клиента и координации с лоббистской деятельностью других лиц [5].

Также, согласно Закону, вводился юридический термин лоббистский контакт, который подразумевал факт наличия устного или письменного обращения частного лица или организации относительно следующих вопросов: (1) представления в Конгрессе или органах исполнительной власти резолюций, законопроектов или внесения поправок к уже существующим актам; (2) управления федеральными программами: выдача лицензий, заключение контрактов, ободрение кредитов [39].

С 1995 г. в Закон вносилось множество изменений и дополнений. Первое изменение последовало в 1998 г. С принятием закона «О внесении поправок в закон о раскрытии лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998 (LDA)). Данная поправка вносила ряд изменений в термины, используемые в акте 1995 г. и дополняла положениями о налогообложении [71].

В дальнейшем действие Закона «О раскрытии лоббистской деятельности» было ужесточено в 2007 г., когда Конгресс в связи со скандалом, в центре которого оказался лоббист Д. Абрамофф [63], принял Закон «О честном лидерстве и открытом правительстве» (Honest Leadership and Open Government Act). Законопроект был подписан Президентом Дж. Бушем (2001–2009 гг.) 14 сентября 2007 г. Поправка к Закону 1995 г. усиливает требования к публичному раскрытию информации, касающейся лоббистской деятельности и финансирования, накладывает больше ограничений на подарки для членов Конгресса и их сотрудников и предусматривает обязательное раскрытие целевых показателей в счетах о расходах, позволяет штатам самостоятельно устанавливать правила в отношении лоббизма.

* * *

Американский лоббизм получил свое развитие в период государственного строительства США и участия в нем ставшей одной из важнейших фигур истории США Дж. Мэдисона, который сформулировал свою теорию фракций, положенной в основу Конституции США 1787 г. и обеспечившей участие групп интересов в национальной политике. С момента принятия Конституции до 1876 г. лоббизм регулировался только конституционными нормами. Как рядовые граждане, так и организации активно пользовались правом обращаться с петициями к своему правительству. Однако федеральное правительство и правительства штатов, решая все большее количество экономических и политических вопросов, начинают предоставлять ограниченное время для прямых контактов с подающими петиции и требующих решения своих вопросов гражданами. Обычные граждане не имеют тех временных и экономических ресурсов для того, чтобы «лоббировать» свои интересы, но это могут делать профессиональные лоббисты.

Возвышение профессионального лоббизма означало крайне высокую и потенциально опасную концентрацию власти над правительством в руках элитной группы лиц. Такая концентрация власти и ее коррупционная составляющая, в свою очередь, привели к кристаллизации в сознании законодателей и общественности важности относительно знания, кто и сколько платит лоббистам за то, чтобы они лоббировали кого и по каким вопросам. Таким образом, повышение требований общества к лоббистам приводят к попыткам его регулирования.

Вплоть до Второй мировой войны попытки демократов внести законопроекты в Конгресс, которые бы регулировали деятельность лоббистов, оставались неудачными.

После окончания войны на федеральном уровне был впервые принят Закон «О регулировании лоббистской деятельности» (Federal Regulation of Lobbying Act) от 1946 г. Основной целью данного Закона было создание системы регистрации лоббистов и раскрытия информации о них. Проблема заключалась в том, что субъекты сами определяли, являются они лоббистами или нет, а также какие затраты можно считать потраченными на лоббизм. Поэтому Закон не выполнял своей главной функции, для которой был принят, — не раскрывал того, сколько потрачено лоббистом и для достижения какой политической цели.

В 1995 г. Конгресс одобрил масштабный Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Act). Закон 1995 г. получил единогласное одобрение в Сенате и был подписан президентом У. Клинтон (1993–2001 гг.) 19 декабря 1995 г. и ознаменовал собой первую за последние 50 лет всеобъемлющую реформу федеральных законов о лоббизме. Значительным улучшением федерального закона о лоббизме стало разъяснение ключевых понятий, подлежащих регулированию.

ГЛАВА 3

ТЕХНОЛОГИИ ЛОББИСТСКИХ ГРУПП В США

Цель данной работы — выявление сущности технологий лоббистских групп в США. В предыдущих главах были разобраны теоретико-методологический подход и то, как работает и регулируется лоббизм в США. Задача данной главы — выявить основные технологии лоббизма лоббистских групп в США и случаи их применения.

3.1 Характеристика технологий лоббистских групп в США

Под технологиями лоббистских групп мы понимаем совокупность механизмов, с помощью которых субъекты лоббизма оказывают целенаправленное воздействие на процесс принятия политических решений.

Технологии лоббирования являются неотъемлемой частью политического ландшафта в Соединенных Штатах. О методах лоббизма свои суждения есть у академических исследователей, политиков, общественных деятелей, журналистов и, разумеется, у широкой общественности. Но в этой работе мы сосредотачиваемся преимущественно на научных представлениях, под которыми понимаем в том числе и представления самих лоббистов.

Л. Милбрэт, занимавшийся специальным исследованием вашингтонского лоббизма с помощью социологических анкет, предлагал своим респондентам оценить эффективность следующих методов: 1) личное представление аргументов; 2) предоставление результатов исследований; 3) выступление на слушаниях в комиссиях конгресса; 4) воздействие на законодателя через контакты лоббиста с влиятельными избирателями; 5) воздействие на законодателя через контакты с его близким личным другом или лицом, пользующимся особым доверием; 6) приглашения законодателя на вечеринки и развлечения; 7) взносы денег на избирательные кампании; 8) участие в ведении политических кампаний; 9) организация кампаний писем и телеграмм от избирателей; 10) распространение в избирательном округе законодателя результатов его голосований; 11) организация пропагандистских кампаний; 12) прямые взятки; 13) объединенное лоббирование несколькими организациями [10, с. 78].

По каждому из названных приемов, а также других, не указанных Л. Милбрэтом, имеется достаточно много сведений в англоязычных источниках. Достаточно отметить лишь некоторые из них: П. Либби, «Руководство по стратегии лоббирования: 10 шагов к эффективному продвижению любого дела»; Дж. Бирнбаум, «Лоббист»; Б. Уотерхауз (2014), «Лоббирование Америки: политика бизнеса от Никсона до НАФТА»; Э. Ноунс (2006), «Лоббизм: чего хотят лобби-

сты и как они это получают»; Л. Зеттер (2008), «Лоббизм: искусство политического убеждения». Данный перечень можно продолжать очень долго. Авторы анализируют такие методы, как использование экспертов и консультантов, распространение информации, участие в избирательных кампаниях, привлечение внимания общественности, личные встречи лоббиста с должностными лицами и пр. Они также исследуют эффективность этих методов и оценивают их влияние на принятие законодательных решений и на формирование общественного мнения. В результате их исследований формируются новые технологии лоббирования и улучшаются уже существующие.

Такое многообразие методов лоббизма требует их систематизации и классификации — это поможет структурировать информацию для более эффективного исследования и анализа.

Приведем некоторые классификации технологий лоббизма. Так, О. А. Морозов выделяет прямые, косвенные и медиа технологии лоббизма [25]. Похожую классификацию приводит и Н. А. Осипова, которая предлагает классифицировать технологии лоббизма в «зависимости от наличия или отсутствия прямого давления на субъект принятия решения (СПР)» [27, с. 19]. Исходя из данной классификации Н. А. Осипова выделяет: 1. прямые, 2. косвенные и смешанные (легальные и нелегальные) виды технологий [27].

А. С. Косопкин делит технологии лоббизма по различным основаниям:

- 1) По форме технологии подразделяются на непосредственные и опосредованные, спланированные и спонтанные, плюралистические и корпоративные, ситуационные и стратегические, законные и незаконные.
- 2) По содержанию делятся на активные и пассивные, эмоциональные и рациональные, разовые и постоянные, индивидуально-обособленные и взаимоподдерживающие, эффективные и неэффективные, конструктивные и неконструктивные [15].

П. Я. Фельдман, понимая под лоббизмом прежде всего вид коммуникации [36], делит технологии лоббизма на:

- 1) Артикуляционные технологии. Целью применения артикуляционных технологий является выявление предмета лоббизма (интереса, ради удовлетворения которого впоследствии оказывается воздействие на власть) и установление его в качестве общегруппового.
- 2) Аналитические технологии. Предназначение аналитических технологий — сбор и обработка информации, которая необходима для оказания эффективного воздействия на объект лоббизма. Под информацией в данном случае понимается совокупность данных об объекте лоббизма, специфике и среде его функционирования, а также обо всех явлениях социальной, экономической и политической жизни государства, которые имеют непосредственное значение для лоббистской деятельности.

3) Консалтинговые технологии. Основное предназначение консалтинговых технологий — обеспечение лидеров группы интересов, выполняющих функции лоббистов, практическими рекомендациями по взаимодействию с органами власти [35].

А. Л. Кучеров предлагает следующие формы лоббизма:

- 1) Информационные контакты для осуществления лоббизма в устном, письменном, электронном и других видах коммуникаций.
- 2) Оказание давления путем проявления гражданской активности в государстве, а также через различные организации или путем прямого обращения к органам государственной власти.
- 3) Обмен или сделка между лоббирующим лицом и представителями власти или подконтрольными государству организациями. Данная форма лоббизма проявляется чаще всего в виде взятки высшим должностным лицам для продвижения личных или групповых интересов [18].

А. П. Любимов приводит иную классификацию форм лоббизма:

- 1) Парламентский лоббизм с привлечением депутатов с одной, и общества с другой стороны.
- 2) Политические торги — реализация интересов путём нахождения компромисса между сторонами.
- 3) Теневые соглашения, весьма распространённые в РФ. В среде политической нестабильности наиболее приемлемыми представляются механизмы теневого давления.
- 4) Теневое давление, целью которого, прежде всего, является усиление некоего психологического давления через СМИ для обеспечения поддержки определённого требования [20].

П. А. Толстых разделяет лоббизм с точки зрения его законности:

- 1) Цивилизованная форма лоббизма (в области правового соблюдения). Основные методы: создание групп по интересам, прямые обращения в адрес правительства, создание петиций, социальные протесты и т.д.
- 2) Теневой лоббизм (использование определённых лазеек в законодательстве государства). Данный метод характерен для многих стран, в том числе и России.
- 3) Криминальный лоббизм (злостное нарушение законов страны). К этому методу относятся незаконные пути продвижения лоббизма, среди которых наиболее распространены коррупционные преступления, противоправное давление (рэкёт, шантаж и т.д.) [34].

Э. Лэтем выделяет две главные формы лоббистской деятельности:

- 1) Внутренний лоббизм. Осуществление лоббизма методом использования личных связей среди вышестоящих политиков. Человек, выступающий посредником между лоббистом и политиком, владеет теорией «Know how»

(т.е. *знать, как это сделать*) и «Know who» (т.е. *знать того, кто именно может быть полезен*). Данный тип лоббизма популярен во внутренней политической системе страны. Для других социальных групп, непричастных к политике, доступ к этому методу фактически закрыт.

- 2) Внешний лоббизм. Данный вид коммуникации подразумевает использование СМИ для лоббирования своих интересов. Он представляет собой влияние на политические институты государства путем формирования положительного имиджа определённой заинтересованной группы через средства массовой информации. Главной проблемой является тот факт, что большинство СМИ прямо или косвенно контролируются государством и осуществляют продвижение интересов действующих элит во власти и создание мнимой поддержки народом действий властей [69].

Тем не менее, мы убеждены в необходимости использования институционального подхода, предложенного Э. Ноунсом, который классифицирует технологии лоббистских групп следующим образом: 1) законодательная власть; 2) исполнительная власть; 3) судебная власть; 4) grassroots лоббизм; 5) прямая демократия; 6) электоральные лоббистские технологии [77]. Предложенную классификацию мы возьмем за основу и модернизируем, добавив к перечню 7) технологический и штатный лоббизм.

3.2 Лоббизм крупных фармацевтических компаний в США

Фармацевтический рынок в США является одним из крупнейших и наиболее развитых в мире. В 2020 г., согласно отчету «Global Medicine Spending and Usage Trends 2023: Outlook to 2027» от компании IQVIA, глобальный рынок лекарственных средств достиг 1,3 трлн долл. США, 45% которого принадлежит компаниям из Соединенных Штатов. А на момент данного исследования, в 2023 г. вырос до 1,55 трлн долл. США [84]. Он охватывает широкий спектр продуктов, включая лекарственные средства, медицинские изделия, биологические продукты и т.п. Фармацевтические компании используют всё существующее разнообразие методов лоббизма и тратят значительные суммы на него, чтобы защитить свои интересы и влиять на процессы принятия решений в государственных органах.

В Соединенных Штатах с 1999 по 2022 гг. во всех отраслях промышленности было потрачено в общей сложности 70,2 млрд долл. США на лоббизм, и за этот временной промежуток в фармацевтической промышленности были зафиксированы самые высокие расходы из всех отраслей (4,7 млрд долл. США, что составляет 7,3%). В Таблице 3.1 представлены данные о тратах крупнейших фармацевтических компаний на лоббизм за это время [87] [92].

Ранг	Организация	Затраты в млн долл. США
1	Pharmaceutical Research and Manufacturers of America	537.2
2	Pfizer	266.9
3	Amgen	234.4
4	Biotechnology Innovation Organization	204.5
5	Eli Lilly and Company	194.0
6	Roche Holdings	179.2
7	Merck	173.3
8	Johnson & Johnson	155.1
9	Novartis	154.3
10	Bayer	138.5
11	Sanofi	135.8
12	Bristol-Myers Squibb	125.0
13	GlaxoSmithKline	119.3
14	Abbott Laboratories	113.0
15	Advanced Medical Technology Association	91.5
16	Medtronic	82.5
17	AstraZeneca	72.2
18	Baxter International	67.3
19	Teva Pharmaceutical Industries	65.4
20	Seniors Coalition	65.3
Всего		3174.7

Таблица 3.1. Траты крупнейших фармацевтических компаний на лоббизм в США в период с 1999 по 2022 гг.

При этом во всех отраслях только 5 организаций сообщили о расходах, превышающих PhRMA: Американская торгово-промышленная палата (1,7 млрд долл. США), Национальная ассоциация риэлторов (602 млн долл. США), Американская медицинская ассоциация (462 млн долл. США), Американская ассоциация больниц (426 млн долл. США) и General Electric (423 млн долл. США). После PhRMA седьмое и восьмое места по расходам заняли ассоциация Blue Cross Blue Shield (391 млн долл. США) и Американская ассоциация пенсионеров (334 млн долл. США) [87]. Таким образом, 5 из 8 организаций с наибольшими расходами на лоббирование были связаны со здравоохранением. В секторе здравоохранения в целом общие расходы на лоббирование составили 11 млрд долл. США в период с 1999 по 2022 гг. [87].

Фармацевтическая индустрия в США начала развиваться особенно активно после Второй мировой войны, когда в результате внедрения высоких производственных технологий были созданы новые лекарственные препараты, а также благодаря усовершенствованию системы здравоохранения в стране [86]. В 1962 г. был принят важный закон — Федеральный Закон «О пищевых, лекарственных средствах и косметике» (Federal Food, Drug, and Cosmetic Act) [92], который установил систему государственного контроля за качеством и безопасно-

стью лекарственных средств. Этот закон также требует от производителей лекарственных средств проходить обязательные клинические испытания перед тем, как их продукты будут разрешены для использования на рынке [92]. Это способствовало повышению уровня доверия к лекарственным препаратам, что в свою очередь привело к их более широкому использованию и увеличению спроса на них. Параллельно с этим процессом в США активно развивается институт лоббизма, о чем мы подробно говорили в Главе 2. Как следствие, одним из главных факторов, определяющих динамику рынка фармацевтических продуктов в США, является наличие мощной индустрии лоббизма, сложившейся в послевоенные годы.

В XXI в. индустрия вошла с новым витком своей общественно-политической значимости — в этот период в США активно обсуждается реформа здравоохранения, которая стала одним из главных триггеров увеличения затрат групп давления на лоббирование своих целей. С 1997 по 2000 г. расходы фармацевтических компаний на лоббирование выросли на 27%, расходы врачей/медицинских работников выросли на 10%, расходы больниц/домов престарелых выросли на 59%, расходы компаний медицинского страхования выросли на 14%, а расходы на пропаганду здорового образа жизни у организаций здравоохранения выросли на 9% [70, График 3.1]. При этом отметим, что темпы увеличения расходов были значительно выше у фармацевтических компаний по сравнению с другими организациями в области здравоохранения.

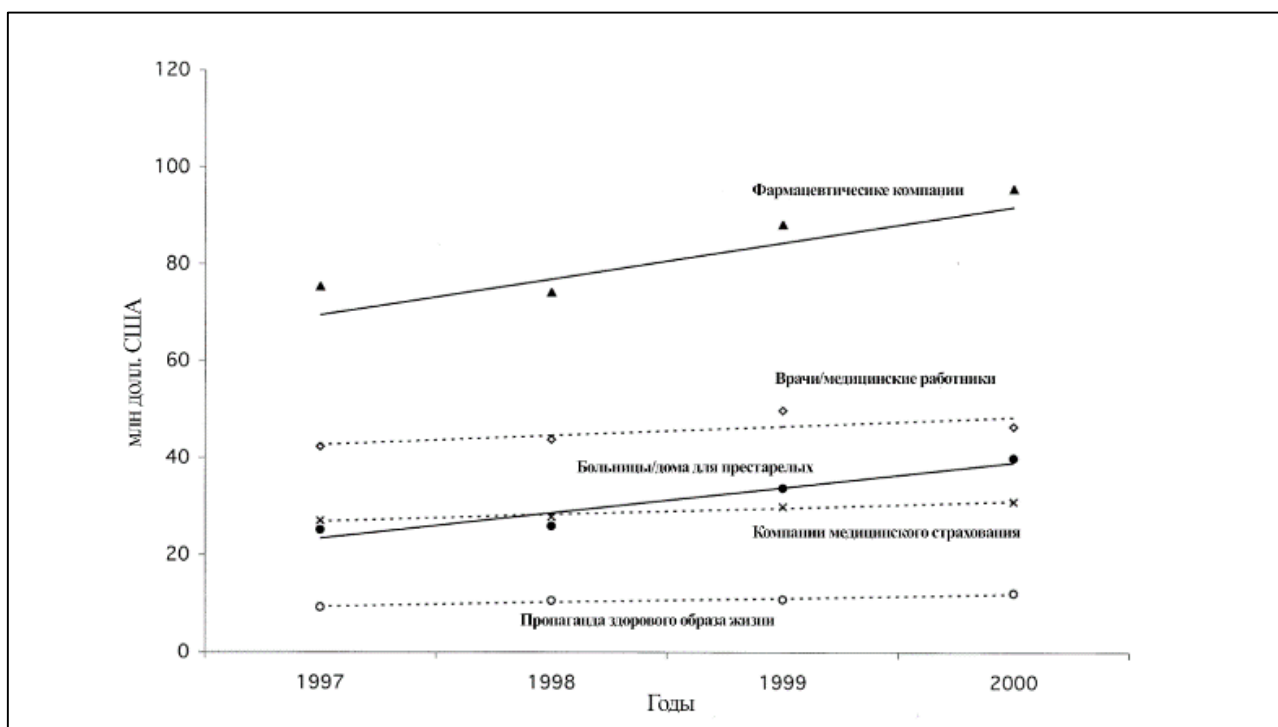


График 3.1. Динамика расходов фармацевтических компаний по сравнению с другими крупными лоббистами из сферы здравоохранения в период с 1997 по 2000 гг.

Затем расходы ненадолго сократились и снова увеличились, и достигли пика в 318 млн долл. США в 2009 г., за год до вступления в силу Закона «О защите пациентов и доступном медицинском обслуживании» (Patient Protection and Affordable Care Act), предложенного администрацией Б. Обамы [50].

Траты фармацевтической индустрии на лоббизм и финансирование электоральных кампаний начали резко расти вверх во время и после президентских выборов в США в 2016 г., на которых вопрос ценообразования на лекарства стал центральным. Когда бывший генеральный директор Turing Pharmaceutical М. Шкрели объявил, что повышает цену на лекарство от ВИЧ под названием Daraprim почти на 5000%, он превратил стоимость отпускаемых по рецепту лекарств в политический вопрос. Вскоре после того, как стало известно о повышении цен на Daraprim, кандидат в президенты от Демократической партии Х. Клинтон обнародовала план отпускаемых по рецепту лекарств, направленный на снижение цен. При всей поступающей в адрес фармацевтических производителей кандидатов на пост Президента США критике, они продолжают жертвовать последним деньгами на электоральные кампании, потратив за период выборов 2016 г. 950 тыс. долл. США. Крупнейшим получателем была Х. Клинтон. Она собрала пожертвования в размере 336 тыс. долл. США, что составляет более трети от общего объема взносов в ходе президентской кампании 2016 г. Следующим по величине получателем был кандидат от республиканской партии Дж. Буш, который собрал менее половины суммы, полученной Клинтон. Трамп получил меньше всего пожертвований: 1 тыс. долл. США, чего достаточно, чтобы купить одну таблетку Daraprim [68].

Фармацевтические компании активно лоббировали в США во время пандемии COVID-19, чтобы защитить свои интересы и получить финансовую поддержку от правительства. Они сосредоточились на нескольких ключевых направлениях лоббирования. Во-первых, фармацевтические компании лоббировали за снижение налоговых ставок и увеличение дотаций на исследования и разработки новых лекарств и вакцин. В результате федеральное правительство США выделило миллиарды долларов на разработку вакцин и лекарств от COVID-19. За один лишь 2020 г. федеральное выделило 11 млрд долл. США [81]. Во-вторых, фармацевтические компании лоббировали в пользу более широкого использования технологий телемедицины и удаленных консультаций во время пандемии. Это помогло компаниям сохранить клиентскую базу и увеличить продажи лекарств через онлайн-каналы. В-третьих, фармацевтические компании лоббировали за более гибкую и быструю процедуру одобрения вакцин и лекарств от COVID-19. Это позволило им быстрее получить разрешение на использование новых лекарств и вакцин и начать их продажу. В-четвертых, фармацев-

тические компании лоббировали за защиту своих патентов и прав на интеллектуальную собственность. Они старались предотвратить производство дешевых аналогов своих лекарств и защитить свою долю рынка.

В 2022 г. фармацевтическая индустрия потратила свыше 380 млн долл. США на федеральное лоббирование, что делает ее одной из самых влиятельных отраслей в США. Расходы на лоббизм и финансирование электоральных кампаний фармацевтической промышленности и производителей товаров для здоровья на федеральное лоббирование составляют в среднем 233 млн долл. США в год.

Таким образом, суммы, которые готовы потратить фармацевтические компании за два десятилетия изменились со скромных по современным меркам 130 млн долл. США в 2000 г. до 306 млн долл. США в 2022 г. Увеличение затрат на лоббизм вызвано рядом факторов, среди которых можно отметить рост конкуренции, инфляцию, падение уровня доверия населения к производителю и расширением арсенала применяемых методов лоббизма, а также политическая ситуация. Динамика затрат фармацевтических компаний на лоббизм с 1999 по 2023 гг. указана на Графике 3.2 [92].

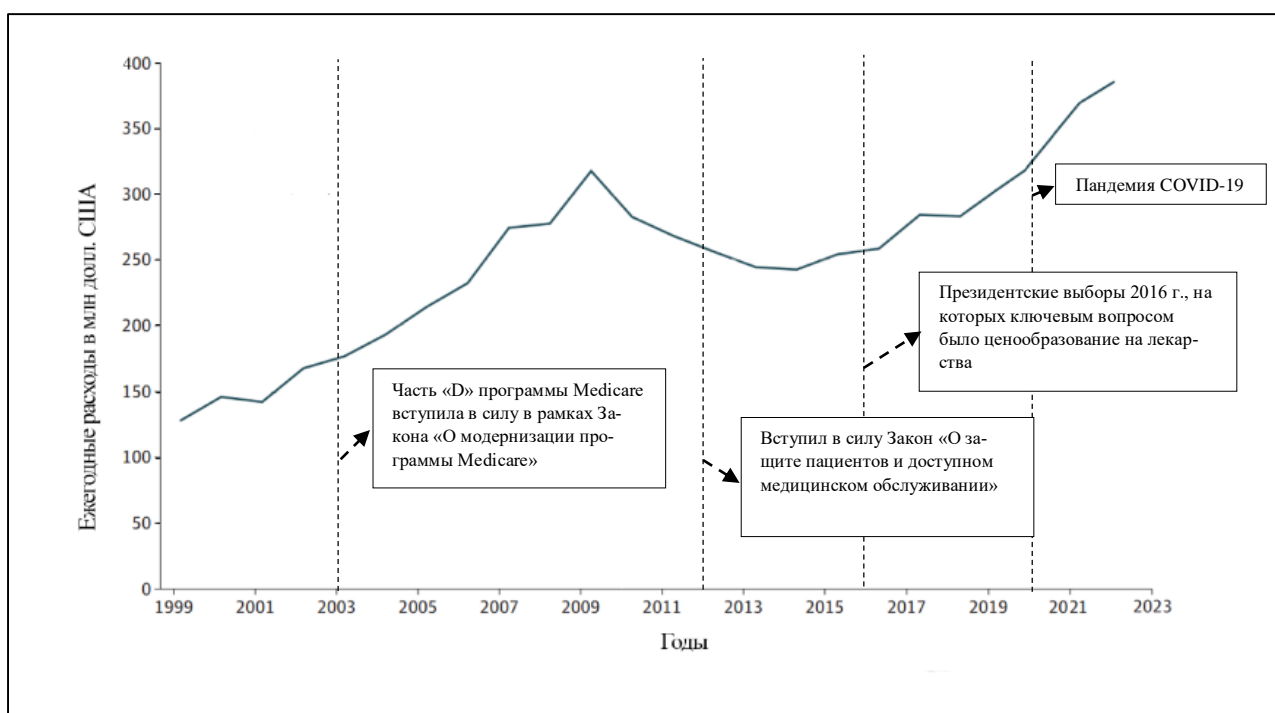


График 3.2. Динамика расходов фармацевтических компаний на лоббизм в период с 1999 по 2023 гг.

На момент написания данной дипломной работы, в США в 2023 г. идет ожесточенная борьба вокруг цен на лекарственные препараты. Обращаясь к нации во время своей речи о положении в стране, президент Д. Байден нацелился на несправедливость, затрагивающую жизнь большинства американцев, — абсурдно высокую стоимость рецептурных лекарств. Как заявил президент, в США

самые высокие цены на наркотики в мире. Байден пообещал принять меры, которые, несомненно, приведут к тому, что лоббисты, юристы и купленные союзники фармацевтической промышленности удвоят свои бешеные усилия по срыву недавно принятых реформ ценообразования на лекарства, чтобы защитить власть и прибыль отрасли [47]. Чтобы понять корни данной проблемы нужно окунуться в американскую патентную систему. В США фармацевтические препараты имеют право на получение 20-летних патентов, выдаваемых Управлением по патентам и товарным знакам США (USPTO), и пятилетнюю эксклюзивность New Chemical Entity (NCE) от Управления по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (FDA). Такая монополия позволяет фармацевтическим компаниям возмещать затраты на исследования и разработки, но распространена тактика, направленная на подрыв конкуренции и максимизацию прибыли [44].

Одна из стратегий использования лазеек в системе стала настолько рутинной, что ее закрепили на отраслевом жаргоне — «evergreening», т.е. вечнозеленый. Фармацевтические компании постоянно обновляют свои продукты, внося поверхностные изменения, которые не влекут за собой полезных инноваций, но, тем не менее, расширяют патентную защиту, тем самым откладывая доступность более доступных незапатентованных лекарств. Внесение незначительных изменений в молекулярный состав препарата для продления патентной защиты — один из методов, используемых в тактике «evergreening» [53].

Принимая во внимание, что срок действия патентных монополий на 7 из 10 самых продаваемых в США лекарств истекает в этом десятилетии, можно утверждать, что производители лекарств могут потерять миллиарды, если — и когда — на рынке будут разрешены недорогие альтернативы.

Помимо этого, фармацевтическая индустрия находится непосредственно в центре дискуссии об абортах — тема, выдвинутая на авансцену демократами на промежуточных выборах в Конгресс в 2022 г. и принеся им неожиданное американцами большинство в обеих палатах. Корни проблемы уходят к 1973 г., когда «на первых полосах всех американских газет соседствовали две новости, и обе они были связаны с Техасом. В городе Стоунуолл в возрасте 64 лет скончался бывший президент страны Линдон Джонсон. Вторая — Верховный суд принял постановление по делу “Роу против Уэйда”, гарантировавшее на федеральном уровне право на прерывание беременности» [29]. С того момента отношение к абортам в Соединенных Штатах давно стало маркером партийной принадлежности и идет в одном пакете с другими вопросами, раскалывающими американское общество [13]. А. А. Кобзев по этому поводу пишет: «Страсти, кипящие в США вокруг проблемы аборт, со стороны кажутся неоправданно бурными. В равной степени дикими выглядят как призывы запретить вообще любые аборт (включая случаи, когда беременность стала результатом изнасилования или инцеста, а

роды могут угрожать здоровью), так и практика «прогрессивных» компаний, готовых оплачивать сотрудницам поездки в штаты, где аборт легален, и подающих эту опцию как конкурентное преимущество, будто речь идет о чем-то вроде стоматологической страховки» [13].

Таким образом, фармацевтические компании в погони за прибылью, влиянием и имиджем используют весь присущий профессии лоббиста арсенал методов/технологий для отстаивания своих интересов. Дальнейшие разделы посвящены раскрытию сущности технологий лоббистских групп в США и тому, как последние их применяют.

3.3 Технологии лоббирования законодательной власти

Опросы лоббистов неизменно показывают, что законодательная власть выступает наиболее приоритетной мишенью для лоббизма [93]. Например, опросы говорят о том, что почти все лоббисты дают показания на законодательных слушаниях. Аналогичным образом, многие исследования демонстрируют, что лоббисты регулярно лично встречаются с законодателями и сотрудниками законодательных органов [85]. Тем самым подтверждается общий вывод о том, что законодательная власть на всех трех уровнях (федеральном, уровне штата и местном) является основной мишенью для лоббирования. Причина очевидна: законодательная власть в Соединенных Штатах обладает значительным влиянием на государственную политику благодаря своим полномочиям принимать законы и утверждать назначения в исполнительной власти. Более того, законодательная власть очень доступна. На федеральном уровне насчитывается 535 членов Конгресса и тысячи сотрудников законодательных органов. Законодательные органы штатов и местные органы власти, как правило, гораздо меньше по размеру, но в них тоже много избираемых членов и во многих случаях большой штат сотрудников. Наконец, многие законодательные органы разбиты на комитеты, что обеспечивает еще больше точек доступа для лоббистов.

Характер взаимодействия лоббистов с законодателями можно описать двумя основными типами лоббирования: 1) фоновое законодательное лоббирование и 2) законодательное лоббирование конкретных предложений [77].

Фоновое законодательное лоббирование определяется, по Э. Ноунсу, как лоббирование широкого спектра, не направленное на то, чтобы повлиять на конкретный законодательный акт, а скорее призванное информировать законодателей о том, что за лоббист с ними взаимодействует, какие организованные интересы он представляет и каковы общие политические интересы лоббиста [77, с. 58]. Другая особенность фонового законодательного лоббизма в том, что он часто происходит в неформальной обстановке. Третья черта — среди методов

фонового лоббизма все свойственные для категории «законодательный лоббизм» технологии. Важность такого типа лоббизма заключается в том, чтобы законодатели могли рассматривать лоббистов как ресурс, а не оппонентов [77].

Указанные сведения прекрасно иллюстрируют две вещи, которые происходят во время фоновых лоббистских сессий. Во-первых, лоббисты «показывают свое лицо» и дают понять законодателям и сотрудникам, что они рядом и доступны. Здесь уместно привести поговорку «с глаз долой, из сердца вон». Лоббисты, которые регулярно встречаются с законодателями или их сотрудниками, занимают их внимание больше, чем лоббисты, которые этим не занимаются, что увеличивает шансы последних на успех [93]. Во-вторых, когда лоббисты занимаются фоновым лоббированием, они предоставляют законодателям общую информацию о групповых интересах, которые они представляют, и о том, какие вопросы волнуют ту или иную группу. Например, лоббист Американской ассоциации пенсионеров (AARP) мягко напугает законодателям и сотрудникам, что он представляет пожилых людей, которых всегда беспокоит статус Medicare и социального обеспечения. Аналогичным образом, контрактный лоббист фармацевтической компании Jonson&Jonson может напугать законодателям и сотрудникам, что он представляет производителя медицинского оборудования и лекарственных средств.

Хотя данные свидетельствуют о том, что большая часть фонового лоббирования направлена на поддержание высокого авторитета лоббиста [77], они также предполагают, что некоторое фоновое лоббирование предназначено для распространения новых политических идей [93].

Лоббирование конкретных законодательных инициатив. Участие лоббистов в отстаивании конкретных законодательных предложений мы определяем как лоббизм, направленный на оказание влияния на решения конкретных лиц, которое будет отражено в законодательном акте.

Лоббисты оказывают давление на законодательные органы несколькими способами. Во-первых, лоббисты дают показания на законодательных слушаниях. На национальном уровне и на уровне штатов многие законодательные акты, которые в отечественной литературе традиционно обозначаются словом «билль», начинаются в комитетах, которые занимаются «разметкой» (в ориг. от англ. *markup*), то есть процессом изучения и доработки законопроекта до его рассмотрения законодательным органом в полном составе. Как правило, комитеты проводят слушания во время процесса разметки. На местном уровне в некоторых законодательных органах проводятся комитетские слушания, аналогичные слушаниям на уровне штатов и федеральном уровне. Законодательные слушания в чем-то похожи на судебные — свидетели предстают перед парламентариями, чтобы высказаться за или против конкретного предложения. Неудивительно, что

многие свидетели на парламентских слушаниях являются лоббистами. Парламентские слушания являются идеальными местами для лоббистов, чтобы представить свои взгляды законодателям. В некоторых случаях законодатели просят лоббистов дать показания на слушаниях, а в других случаях лоббисты просят тех позволить им дать показания.

Например, компании могут нанимать лоббистов для борьбы с законопроектами, направленными на установление цен на лекарства или на улучшение доступности к ним для пациентов.

Одним из ярких примеров такого лоббизма была кампания компании Pfizer в 2014 г. против Закона «О доступности отпускаемых по рецепту лекарств» (The Affordable Prescription Drug Act), предусматривающего снижение цен на лекарства, которые финансировались из государственных и муниципальных бюджетов [62]. Pfizer использовала различные методы лоббирования, включая найм контрактных лоббистов и создание кампании в социальных сетях, где она продвигала свою точку зрения и представляла себя как защитника прав потребителей, чтобы убедить законодателей не поддерживать этот законопроект.

Законодательная инициатива встретила большую поддержку общественности, ведь перспективы принятия законопроекта существенно снизили бы финансовые издержки американцев на медицинские препараты. П. Майбардук, директор Программы общественного доступа граждан к лекарствам, сказал: «Это одна из наиболее всеобъемлющих реформ фармацевтической промышленности, когда-либо предложенных» [62].

Законопроект закономерно столкнулся с решительным противодействием со стороны фармацевтических компаний, таких как Pfizer. Компании обоснованно опасались, что принятие этого закона негативно скажется на их прибылях.

Приведем некоторые общие цифры, связанные с фармацевтической отраслью в целом. Согласно исследованию, проведенному в 2019 г., государственные программы финансирования здравоохранения в США покрывают более 40% затрат на лекарства [92]. Если цены на лекарства, финансируемые из государственных и муниципальных бюджетов, будут снижены, это может привести к значительным потерям прибыли для компаний, производящих эти лекарства. Так, в 2018 г. Pfizer сообщила, что ее годовой доход составил 53,6 млрд долл. США, а чистая прибыль — 21,3 млрд долл. США. На момент острой общественной дискуссии вокруг Закона «О доступности отпускаемых по рецепту лекарств» (The Affordable Prescription Drug Act) в 2014 г., если бы тогда этот законопроект был принят в изначально планируемой редакции, а значит цены на лекарства, финансируемые из государственных и муниципальных бюджетов, были бы снижены на 10%, то это могло бы привести к потере доходов на несколько миллиардов долларов, что составляет около 10% чистой прибыли.

Процесс принятия Закона «О доступности отпускаемых по рецепту лекарств» (The Affordable Prescription Drug Act) был довольно длительным и сложным. После того, как законопроект был внесен в Сенат в 2014 г., он прошел через несколько этапов рассмотрения и изменений.

В начале законопроект был отправлен на рассмотрение в Комитет по здравоохранению, образованию, труду и пенсиям Сената США. Комитет провел несколько слушаний, на которых были выслушаны мнения экспертов и заинтересованных сторон, включая фармацевтические компании.

Затем законопроект был отправлен на рассмотрение в полном составе Сената. Там были проведены дальнейшие слушания и обсуждения, а также были внесены некоторые изменения в текст закона.

В конце концов, после нескольких месяцев обсуждений и переговоров, Закон «О доступности отпускаемых по рецепту лекарств» был принят Сенатом и подписан Президентом США в 2015 г.

Закон предписывает фармацевтическим компаниям снижать цены на лекарства, продаваемые через государственные программы здравоохранения, такие как Medicare Part D и Affordable Care Act. Он также предусматривает обязательство для фармацевтических компаний предоставлять скидки на лекарства для незащищенных слоев населения.

Для того чтобы бороться с этим законопроектом, Pfizer использовала большую вариативность лоббистских технологий: наняла лоббистов, которые работали напрямую с законодателями, чтобы убедить их не поддерживать этот законопроект. Компания также создала кампанию в социальных сетях, где она продвигала свою точку зрения и представляла себя как защитника прав потребителей.

Кроме того, Pfizer проводила различные исследования и подготовила отчеты, в которых указывала на негативные последствия, которые могут возникнуть в случае принятия этого законопроекта. Компания также использовала свои связи и влияние в индустрии, чтобы мобилизовать другие фармацевтические компании и отраслевые организации в борьбе против законопроекта.

Несмотря на все усилия Pfizer и других фармацевтических компаний, законопроект все же был принят, но в усеченном виде. Он предусматривал не такое большое снижение цен, как это предполагалось изначально. Тем не менее, проведенная Pfizer кампания стала ярким примером того, как фармацевтические компании используют различные методы лоббирования, чтобы защитить свои интересы.

Во-вторых, лоббисты лично встречаются с законодателями и/или их помощниками. Лоббисты встречаются с законодателями в самых разных местах, включая их личные офисы, конференц-залы в правительственных зданиях и неформальные места, такие как бары и рестораны. Личные встречи дают лоббистам

возможность представить соответствующую информацию непосредственно лицам, принимающим решения. Поскольку законодатели, как правило, заняты, лоббисты часто встречаются с их помощниками. Когда лоббисты встречаются с законодателями или их помощниками, они часто подчеркивают, каким образом предлагаемый законопроект повлияет на настроения избирателей законодателя. В некоторых случаях лоббисты работают с законодателями, чтобы сформулировать стратегии и тактики, призванные гарантировать успех (или провал) предлагаемого законопроекта. Более того, в некоторых случаях законодатели фактически представляют законопроекты, написанные лоббистами, или просят лоббистов помочь им пересмотреть законопроекты в процессе разметки. Законодатели и их помощники часто обращаются к лоббистам за такой помощью, потому что многие из последних являются экспертами в своей области специализации, что рельефно подчеркивается в уже ставшем современной классикой в жанре политический триллер фильме «Miss Sloane» (2016) от режиссера Дж. Мэддена.

В-третьих, лоббисты оказывают давление на законодательную власть, оказывая услуги и/или предоставляя подарки законодателям. Законы, касающиеся видов и стоимости услуг и подарков, которые разрешено предоставлять лоббистам, варьируются от места к месту. Но в Вашингтоне и в других местах лоббисты и представляемые ими группы давления известны тем, что предоставляют подарки и одолжения, которые считаются желательными таргетированным объектом, но незначительными по стоимости и не противоречащими законодательству, такие как еда, цветы, конфеты, бесплатные услуги няни, поездки на работу, билеты на спортивные мероприятия и поездки со скидкой на корпоративных самолетах.

3.4 Технологии лоббирования исполнительной власти

В то время как законодательная власть является наиболее распространенной мишенью для лоббизма, исполнительная власть также получает большое внимание со стороны лоббистов. Исполнительная власть в США состоит из главы исполнительной власти (к примеру, президента, губернатора, мэра) и исполнительной бюрократии.

Есть два основных способа, к которым прибегают лоббисты для отстаивания интересов перед лицами, принимающими решения. Во-первых, они лично встречаются с главой исполнительной власти и/или его заместителями [78]. В отличие от законодателей, руководители государственных органов, как правило, труднодоступны для лоббиста, но у большинства из них есть штатные сотрудники. В подчинении президента США находится огромный штат людей, занимающийся содействием работе президента. Иллюстрацией этого метода может стать частный ужин генеральных директоров Novartis и Bayer В. Нарасимхана и

В. Бауманна с президентом США Д. Трампом в кулуарах международной конференции в Давосе в 2018 г. О реальных темах разговора нам остается только догадываться, но согласно официальным данным, центральной темой встречи стал вопрос снижения налогов, поддержанный Конгрессом [65]. Губернаторы и мэры также имеют значительный штат сотрудников (хотя его численность сильно варьируется в разных юрисдикциях). Тем не менее, даже заместители и советники главы исполнительной власти бывают совершенно недоступны. Исследования лоббизма показывают, что, хотя подавляющее большинство лоббистов — примерно 90% — лоббируют исполнительную власть, очень немногие лоббисты имеют какие-либо прямые контакты с руководителями исполнительных органов или их главными помощниками [42].

Показательным примером этого метода станет скандал того же 2018 г., в эпицентре которого оказалась фармацевтическая компания Novartis и личный юрист Д. Трампа М. Коэн. По сообщениям СМИ компания заплатила М. Коэну 1.2 млн долл. США, чтобы тот обеспечил доступ к новой администрации президента. Согласно отчетам, Novartis нанимала М. Коэна для консультаций по изменению законодательства и регулирования фармацевтической отрасли в США. В итоге, после скандала, Novartis публично извинилась за этот шаг, и М. Коэн был осужден за нарушения закона о финансовой отчетности и в уклонении от налогов. Novartis зачисляла деньги на счет Essential Consultants, — компании, которой владеет М. Коэн — в размере 100 тыс. долл. США ежемесячно согласно заключенному с ним контракту, однако, как сообщила позже сама Novartis, убедилась в его бесполезности и расторгла контракт, заплатив неустойку в размере 1,2 млн долл. США. Сам М. Коэн свои связи с Novartis отрицал. В одном из публичных заявлений он сообщил, что «Novartis предложила мне деньги за лоббизм, но я отказался» [76].

Исследования лоббизма исполнительной власти не позволяют с достаточной уверенностью сказать, что делают лоббисты, когда лично встречаются с представителями исполнительной власти. Однако они предполагают, что, когда те лоббируют руководителей и/или их помощников, это — личная встреча, на которой они представляют ту же информацию, что и сотрудникам этого государственного органа [77]. Данный аспект будет рассмотрен далее.

Во-вторых, не имея такого регулярного доступа к лицам, принимающим решения, лоббисты с большой регулярностью лоббируют бюрократический аппарат [42]. Основная задача исполнительной бюрократии, которая в широком смысле определяется как совокупность комитетов, отделов и департаментов, заключается в выполнении решений, принятых другими ветвями власти и подразделениями самой исполнительной власти. Например, Управление по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (FDA) обеспечивает со-

блюдение и имплементацию законов о продаже лекарственных средств, медицинских изделий, пищевых продуктов и косметических средств в США. Однако многие бюрократические ведомства обладают полномочиями принимать важные решения. Так, хотя основная власть по регулированию продуктов питания в США принадлежит Конгрессу и президенту (которые уполномочены принимать нормативные акты), Управление по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (FDA) также обладает широкими полномочиями по изданию новых нормативных актов и правил, касающихся продуктов питания, оборотов лекарственных средств и т.п. Несколько уйдем в сторону и кратко опишем, как бюрократические учреждения разрабатывают нормативные акты (или правила). На федеральном уровне и уровне штатов бюрократические учреждения разрабатывают нормативные акты с помощью процесса, обычно называемого «нормотворчеством». Этот процесс довольно сложный, но его можно описать следующими последовательными стадиями. Первое, законодательная власть принимает законодательство, предоставляющее определенные полномочия исполнительному органу. Например, Конгресс может предоставить Управлению по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (FDA) полномочия в сфере установления льготных режимов в получении лекарств определенным слоям населения. Второе, исполнительный орган разрабатывает постановление, направленное на достижение этой цели. Например, в нашем гипотетическом случае Управление по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (FDA) может разработать регламент, определяющий виды препаратов, которые будут отпускаться со скидкой или безрецептурно лицам, чей годовой доход составляет менее 30 тыс. долл. США. Третье, орган публикует регламент. Наконец, по истечении определенного периода времени орган принимает решение о принятии регламента или нет. Местные органы власти также издают нормативные акты или правила, но объем их регулирующих полномочий и процесс, посредством которого они издают нормативные акты, сильно различаются [51]. Таким образом, очень трудно делать какие-либо общие заявления о том, как именно местные бюрократические учреждения принимают правила или подзаконные акты. В данном случае достаточным будет сказать, что, подобно федеральным исполнительным органам, местные органы предлагают нормативные акты и правила, и поэтому являются влиятельными директивными органами. Вернемся к теме и отметим, что вопрос в данном случае заключается в том, какое место лоббисты занимают в процессе выработки этих правил. Данные исследований показывают, что лоббисты государственной политики лоббируют бюрократию тремя основными способами. Во-первых, лоббисты лично встречаются с бюрократами. Во-вторых, они представляют письменные комментарии к предлагаемым правилам и подзаконным актам. В-третьих, лоббисты дают показания на слушаниях в органе власти. Раскроем три этих метода.

Личные встречи с бюрократами необходимы для возможности повлиять на то, как выполняются решения и как помочь бюрократам в разработке новых правил и подзаконных актов. Большую часть времени эти встречи проходят в официальной обстановке [42]. На уровне штатов и на федеральном уровне совещания часто проводятся после третьего этапа нормотворческого процесса, то есть после того, как орган обнародовал регламент или норму и пригласил заинтересованные стороны прокомментировать их. Поскольку законодательные органы часто предоставляют исполнительным органам широкие полномочия по выработке политики, постольку лоббистам жизненно важно встречаться с бюрократами, чтобы высказать свое мнение о готовящихся нормативных актах. Фактически, бюрократические структуры обязаны публиковать действующие нормативные акты и допускать комментарии заинтересованных сторон. Неудивительно, что подобные комментарии часто исходят от лоббистов. Это одно из мест, где мониторинг оказывается полезным: лоббисты отслеживают действующие правила и подзаконные акты, а затем встречаются с бюрократами, чтобы прокомментировать их [42].

Помимо личных встреч с бюрократами, чтобы прокомментировать предлагаемые правила, лоббисты также представляют письменные комментарии. Как правило, бюрократические учреждения обязаны разрешать заинтересованным сторонам представлять письменные замечания по предлагаемым правилам и подзаконным актам. Эти комментарии часто принимают форму кратких письменных отчетов, в которых излагается точка зрения лоббиста на предлагаемое регулирование или норму [42].

Третий способ, которым лоббисты лоббируют бюрократические учреждения, — это дача показаний на слушаниях. Некоторые исполнительные органы, особенно на федеральном уровне и уровне штатов, проводят слушания, когда рассматривают новые правила или подзаконные акты. Во время этих слушаний свидетели комментируют действующие правила или предписания. Лоббисты используют слушания в исполнительных органах, чтобы предоставить бюрократам информацию о том, как действующие правила и подзаконные акты влияют на «фактическое» состояние дел. Лоббисты могут также представлять информацию о предлагаемых правилах и подзаконных актах посредством письменных комментариев, которые направляются персоналу конкретного подразделения.

Важно отметить, что эти три метода бюрократического лоббирования — встречи с бюрократами, подача письменных комментариев и дача показаний на слушаниях в органе не единственные способы, с помощью которых лоббисты государственной политики лоббируют бюрократию.

Лоббисты оказывают давление на бюрократические учреждения, работая в качестве консультантов. Многие местные и федеральные органы, а также органы на уровне штатов, включают в свой состав специальные консультативные советы

или комитеты, что с иронией демонстрируется в сериале «Парки и зоны отдыха» (2009), которые создаются главой исполнительной власти, законодательным органом или самим органом для предоставления сложной технической информации сотрудникам органа. Поскольку к консультативным комитетам, как это принято в США, прислушиваются сотрудники органа, лоббисты дорожат своим местом в таком комитете. Правила, касающиеся того, как люди назначаются в консультативные комитеты, варьируются от органа к органу и от места к месту. Но какими бы ни были правила, лоббисты рассматривают консультативные комитеты как важные средства донесения своих взглядов до сотрудников исполнительных органов.

Также лоббисты лоббируют главу исполнительной власти, взаимодействуя со специальными подразделениями по связям с общественностью или консультативными службами, расположенными в офисе главы исполнительной власти [78].

В добавок, между канцелярией главы исполнительной власти и исполнительной бюрократией находятся подразделения, которые консультируют руководителей по бюрократическим вопросам. Например, на федеральном уровне президента консультирует Административно-бюджетное управление и другие ведомства, находящиеся в непосредственном подчинении Администрации президента. У многих губернаторов есть аналогичные подразделения, которые часто рассматривают предложения других органов и держат главу исполнительной власти в курсе того, что они делают.

Предоставление информации. Данные исследователей единообразно показывают, что лоббисты в основном используют аналитическую информацию о политике (прежде всего, когда лоббируют бюрократов), основанную на научных исследованиях. Лоббисты также иногда используют информацию, имеющую отношение к карьере [77].

Выдача разрешений. В большинстве общих трактовок лоббирования бюрократии подчеркивается роль лоббистов в воздействии на нормативные акты и правила. Выше мы описали именно эти случаи, а также методы, с помощью которых лоббисты взаимодействуют с бюрократией. Однако также отмечается, что взаимодействия лоббистов с бюрократами часто и не касаются принятия нормативных актов, а, скорее, выдачи разрешений/лицензий [77]. Проще говоря, в США физические и юридические лица должны получать разрешения на занятие определенными видами деятельности. Например, для работы фармацевтом необходимо иметь докторскую степень в области фармацевтики (Doctor of Pharmacy, PharmD), получив соответствующее образование, и успешно сдать North American Pharmacist Licensure Examination (NAPLEX). Эти требования получения лицензии устанавливаются исполнительными органами власти.

3.5 Технологии лоббирования судебной власти

Как и две другие ветви власти, судебная власть привлекает внимание лоббистов. Лоббизм в судебных делах относится к организации и управлению влиянием со стороны лиц и групп, которые не обязательно являются главными действующими лицами в судебном процессе. Эти стороны отличаются от истцов и ответчиков тем, что они заинтересованы в изменении принятой политики больше, чем в выигрыше конкретного дела. Хотя считается, что давление в судебном процессе широко распространено, авторы, изучающие эту тему, обычно стараются отметить важные различия в поведении лоббистов в судебной, законодательной и исполнительной ветвях власти: с судьями обычно не связываются напрямую, переписка определенно не поощряется, а пикетирование, демонстрации и даже более мягкие формы внешнего давления крайне редки [41]. Все формы убеждения применяются с максимальным соблюдением достоинства судьи, протокола и, разумеется, закона.

Предполагается, что тактика судебного лоббирования включает следующие технологии: (1) подача коллективного иска, заменяющего отдельных истцов; (2) пробное дело; (3) отчеты *amicus curiae* («друг суда»); (4) предоставление сторонним лицом (обычно организацией) консультаций, информации и услуг; (5) предоставление экспертных заключений и помощи в проведении исследований третьим лицом; (6) предоставление финансовой помощи третьим лицом [41]. Помимо описания этих методов, комментаторы судебных разбирательств в Верховном Суде также описывают использование других методов. К ним относятся: (1) проведение альтернативных судебных разбирательств на различных судебных слушаниях; (2) расширение круга вопросов поданного иска посредством исследований; (3) участие в других видах планирования судебных разбирательств [49].

Во-первых, большинство описанных методов, в силу их комплексности, можно представить как участие лоббиста (как физическое, так и юридическое лицо) в судебном разбирательстве. В опубликованной литературе сообщается, что возбуждение альтернативных судебных разбирательств используется для достижения следующих целей: (1) достижение наиболее благоприятного вердикта суда; (2) разное освещение спорных вопросов в разных судах; (3) использование преимуществ в различиях процедур в судах штатов и федеральных судах; (4) прекращение или повторное рассмотрение дел с неблагоприятным исходом; (5) затягивание «нежелательных» и подталкивание «хороших» дел к тому, чтобы «хорошие» первыми дошли до Верховного Суда; (6) создание конфликтов между судами с целью принятия Верховным Судом дела на свое рассмотрение [49].

Лоббисты, желая расширить круг вопросов поданного иска, используют политические аргументы в своих выступлениях в суде. Как правило, участники

разбирательств в Верховном Суде заручаются помощью исследовательских организаций и аналогичных групп в представлении новых идей и теорий [49].

Поскольку суды не рассматривают дела в отрыве от социальной действительности, которая всегда несет в себе конфликт интересов, постольку лоббистам выгодно находиться в публичном поле во время суда. Такая публичность иногда обеспечивается за счет большого количества обзоров законодательства в виде статей, книг, монографий, публикаций и т.п., представляющими общую точку зрения заинтересованной группы. Вследствие применения этих сложных методов в изученной нами литературе предполагается, что планирование судебного разбирательства в Верховном Суде является слишком сложной задачей для небольших или средних компаний. Поэтому утверждается, что успех в Верховном Суде больше не является результатом случайной серии происшествий. Вместо этого группы планируют свои вылазки в судебные процессы так же тщательно, как они это делают в других политических областях.

Такая позиция об используемых технологиях лоббизма в судебной ветви власти приводит политологов Д. Андерсона и Г. Калдейро к выводу, что отбор конкретных дел Верховным Судом может быть объяснен как результат политической деятельности. При условии, что, согласно американскому законодательству, приоритет должен отдаваться только «важным» делам и тем, которые связаны со спорной позицией нижестоящих судов, политологи обнаружили статистическую пристрастность Верховного Суда к делам, связанным с бизнесом и гражданскими правами.

Одно из распространенных объяснений говорит о том, что «важность» определяется не юридическим или философским значением дела, а степенью затрагивания им групповых интересов. Таким образом, предполагается, что дело является важным в силу охвата большого контура интересов общественности. Однако, эту априорную гипотезу трудно проверить, поскольку остается непонятным, включают ли затронутые общественные интересы стороны, которые вовлечены в рассмотрение судебного дела или фигурируют в незавершенных судебных процессах [57].

Если предположить, что дела, находящиеся на рассмотрении Верховного Суда, затрагивают широкие социальные интересы, то легко понять, почему некоторые авторы подчеркивают важность именно групп давления, т.е. *organized interests*, среди затронутых общественных интересов. Хотя имеется мало эмпирической информации о влиянии таких групп, политологи, вероятно, согласились бы с тем, что организации поддерживают судебные иски, потому что отдельным лицам не хватает необходимого времени, денег и навыков, и что высокая стоимость судебных разбирательств и требуемая бюрократическая изощренность приводят к тому, что индивидуальные судебные процессы уступают место представительскому типу [41]. Промежуточный вывод заключается в том, что

академические авторы отдают предпочтение репрезентативному взгляду на судебное разбирательство, поскольку он обобщает процедуры, которые в противном случае объясняются сложными и запутанными правовыми нормами.

Другой причиной такого объяснения судебных разбирательств служит предположение, что на суд уходит много денег. Политологи считают, что дела, связанные с небольшими суммами денег, редко доходят до Верховного Суда, даже если речь идет о важных принципах права. Нет никаких сомнений в том, что судебное разбирательство в Верховном Суде или любом другом суде считается дорогостоящим. Сообщалось, что судебные издержки по важным делам, связанным с антимонопольным регулированием и регулированием коммунальных услуг, исчисляются миллионами долларов. Однако в коммерческих делах можно было бы ожидать, что стороны вступают в судебный процесс только тогда, когда у них есть деньги или хорошая возможность получить их, выиграв дело. Тем не менее, итоговые затраты на разбирательство зависят от множества факторов, вплоть до стоимости затраченных листов бумаги на стенограммы и записные книжки.

Во-вторых, лоббисты оказывают давление на суды, представляя отчеты *amicus curiae*. Суды часто выносят решения по важным вопросам, и в некоторых случаях группы давления подают записки *amicus*, в которых «информируют Суд о своих взглядах на возможные последствия его решения и настоятельно призывают принять решение, которое они одобряют» [48, с. 784].

Поскольку процедура *amicus curiae* является одной из наиболее заметных форм группового представительства в суде, часто отмечалось ее частое использование в делах Верховного Суда. *Amicus curiae* акцентирует внимание на юридических моментах и фактических обстоятельствах, которые адвокаты или упускают из виду, или подчеркивают по-разному [48].

Наконец, организованные группы участвуют в судебном лоббировании, пытаясь повлиять на избрание, или неизбрание, конкретных кандидатов на должность судьи. На федеральном уровне глава исполнительной власти назначает судей с одобрения Сената. Различные штаты используют отличающиеся методы отбора судей, включая назначение главой исполнительной власти, назначение главой исполнительной власти с одобрения законодательных органов и выборы. Независимо от метода, группы давления пытаются повлиять на отбор судей. Они особенно активны в битвах за кандидатуры в Верховный Суд, в ходе которых они лоббируют президента (в попытке повлиять на его назначение) и/или сенаторов (в попытке повлиять на то, как они проголосуют за кандидатуру президента).

Пожалуй, самым ярким примером участия лоббистов в судебном разбирательстве послужит упомянутое нами в Разделе 3.2 дело «Роу против Уэйда». Мы

не можем с уверенностью сообщить, какими именно способами лоббисты участвовали и продолжают это делать. Но что показательно, так это то, что в июне 2022 г. высшая судебная инстанция США шестью голосами «за» и тремя «против» — в строгом соответствии с партийно-идеологическими ориентирами судей — отменила решение по делу «Роу против Уэйда», согласно которому право на аборт признавалось конституционным во всех штатах, постановила, что конституция не дает права на аборт и вернула полномочия по регулированию абортов народу и его избранным представителям. Иначе говоря, Верховный Суд передал штатам право самим принимать решения о законности абортов [29]. Врачи критикуют запретительные законы за то, что они слишком размыто сформулированы и не позволяют определить, можно ли проводить аборт в неотложных случаях. А если они нарушат закон, то могут быть обвинены в тяжком преступлении. Как следствие, больницы вынуждены менять протоколы, и беременные часто сообщают о том, что им либо отказывали в абортах, необходимых по медицинским показаниям, либо оказывали помощь с запозданием. Также запрет абортов повлиял на здравоохранение не только в части репродуктивной медицины: в некоторых штатах американцы не могут получить препараты для лечения таких заболеваний, как ревматоидный артрит, волчанка и даже рак, поскольку эти медикаменты могут быть использованы, чтобы спровоцировать выкидыш, следовательно, их оборот сильно ограничен. Фармацевтическая компания Eli Lilly и вовсе сообщила, что рассматривает уход из штата Индиана.

3.6 Grassroots лоббизм и технологии прямой демократии

Авторитетные русскоязычные авторы пишут, что термин grassroots не имеет дословного перевода на русский язык [28]. А поскольку точнее не скажешь, рассмотрим этимологию слова grassroots, которая такая же политическая, как и оно само. Авторство термина относят сенатору от штата Индиана А. Беве-риджу. Выступая на съезде своей Прогрессивной партии в 1912 г., политик декларировал, что «партия возникла из корней, из той почвы, которая является основными людскими потребностями». Grassroots переводится как «движение снизу», «корни травы», «опосредованное участие» и пр [38]. Интересен тот факт, что термину grassroots сопутствует еще один — astroturfing — новшество сенатора от штата Техас Л. Бентсена, который в 1970 г. конкурировал с республиканцем Дж. Бушем-старшим за место в Сенате США. Тогда политтехнологи имитировали «народные инициативы» в поддержку республиканцев. На митинге Бентсен назвал управляемые группы «искусственной травкой», а не настоящим движением «от корней». Однако данный факт не интересен сам по себе, а другим: под grassroots понимаются «истинные» движения, организованные гражданами

для борьбы за свои права; имитацию же «корневого движения» называют *astroturfing* — в этом случае за псевдонародным движением стоят политическое лобби. Не будем чересчур глубоко вдаваться в историю терминов, достаточным будет сказать, что слова, имеющие политическую историю, не могут иметь неполитического содержания.

Под *grassroots* лоббизмом мы будем понимать лоббирование на низовом уровне/косвенное, или/внешнее лоббирование. В отличие от всех остальных институциональных сфер лоббизма, лоббирование на низовом уровне направлено в первую очередь на рядовых граждан, а не на представителей власти. Целью лоббирования на низовом уровне является мобилизация граждан на участие в той или иной форме с тем, чтобы их голоса были услышаны [59] таргетированными государственными органами, должностными лицами и политиками. Идея, стоящая за лоббированием на низовом уровне, проста — продемонстрировать объектам лоббизма, что у общественности есть определенное мнение и что лица, принимающие решения, должны прислушаться к этому мнению. Лоббистские кампании на местах, как правило, предназначены либо для того, чтобы заставить объектов лоббизма обратить внимание на вопрос или тему (то есть, чтобы установить повестку дня), либо для того, чтобы заставить их поддержать повестку группы (например, проголосовать «да» по предложению, которое группа поддерживает).

Grassroots лоббизм направлен на достижение одной или обеих из следующих целей: 1) повлиять на общественное мнение и 2) побудить общественность доводить до политиков свое мнение. Лоббизм в первом случае исследователем лоббизма К. Коллман называется «ценностным лоббизмом» [67]. Предпосылка второго типа массового лоббирования, который эксперт по американскому лоббизму Э. Ноунс называет «контактным лоббизмом» [77], заключается в том, что лица, принимающие решения в правительстве (особенно выборные должностные лица), хотят сохранить свою работу, а потому внимательно прислушиваются к мнению простых граждан. Участие в кампаниях по электронной почте, письмам, телеграммам или телефонным звонкам — это лоббизм, направленный на установление контактов. Кроме того, при лоббировании ценностей субъекты пытаются повлиять на политическую повестку дня; когда они занимаются контактными лоббизмом, они делают попытку повлиять на альтернативу, которой политические элиты могут отдать предпочтение при рассмотрении того или иного пункта повестки дня.

Группы давления используют различные методы *grassroots* лоббизма. В-первых, лоббисты участвуют в кампаниях по электронной почте, письмам, телеграммам или телефону. Они связываются с обычными гражданами — обычно членами групп интересов — и побуждают их обращаться к политикам и выра-

жать свое мнение. Как правило, содержание этих сообщений заключается в информировании граждан, например, о негативных последствиях принятия или отклонения того или иного законопроекта [16].

Разумно предположить, что лоббисты в таких случаях полагаются на политико-аналитическую информацию, как они это делают в случае взаимодействия, например, с сотрудниками бюрократических учреждений. Однако, такой взгляд не имеет прямого подтверждения. Дело в том, что лоббисты, зачастую, не предоставляют своим клиентам и гражданам аналитическую информацию, и это происходит по двум причинам. Первое, группы давления имеют четкие интересы, а значит и такие же конкретные позиции по какому-либо вопросу, поэтому нет необходимости предоставлять таким группам аналитическую информацию. Это распространяется на все группы давления. Второе, лоббисты в данном случае на стремятся оказать влияние на максимально большое количество людей. В большинстве ассоциаций в США принята практика информирования своих членов о политике Вашингтона по волнующим их вопросам, как правило, с помощью информационного бюллетеня и т.п. Так, тиражи журналов и бюллетеней, которые рассылает своим членам Американская ассоциация пенсионеров, являются двумя изданиями с наибольшим тиражом в Соединенных Штатах [40]. Поэтому, когда лоббист решит начать массовую лоббистскую кампанию телефонных звонков, рассылки писем и пр., ему будет достаточно связаться с членами конкретной группы интересов (например, с квалифицированными сотрудниками больницы) и сообщить о том, что конкретный законопроект (например, законопроект, запрещающий импорт более дешевых отпускаемых по рецепту лекарств из Канады) находится на рассмотрении Конгресса, без объяснений, потому что многие из них уже хорошо информированы о последствиях законопроекта.

Такое представление граждан как информированных и находящихся в курсе затрагивающих их политических вопросов противоречит многочисленным исследованиям, показывающим, что типичный американец не очень хорошо информирован и уделяет мало внимания политике [85]. Тем не менее, в случае, если лоббист связывается с 1) группой интересов, основанной на членстве, он уже имеет дело с политически активными гражданами по определению, поэтому нет необходимости обращаться к широкой сети контактов, а если с 2) коммерческой организацией, то взаимодействует с лицами, принимающими решения, напрямую, которые, как правило, хорошо образованы.

Примером масштабной кампании телефонных звонков и писем может послужить острая общественно-политическая дискуссия, которая имела место в 2009 г., когда в США была запущена крупномасштабная кампания по лоббированию против реформы здравоохранения, предложенной администрацией президента Б. Обамы.

Б. Обама пришел к власти под лозунгом «Да, мы можем изменить то, как принимаются решения в Вашингтоне» (Yes, We Can Change the Way Washington Works). Одна из приоритетных задач — реформирование системы здравоохранения путем введения всеобщего медицинского обеспечения. Речь идет о Законе «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов» (Patient Protection and Affordable Care Act) [16].

Различные коммерческие компании, такие как Американская торгово-промышленная палата и Национальная ассоциация производителей (NAM), Wal-Mart, Caterpillar, Xerox, активно лоббировали членов Конгресса с тем, чтобы добиться для себя исключения из системы требований к работодателям о предоставлении своим наемным работникам качественного медицинского страхования. Американская торгово-промышленная палата направила критическое письмо в Конгресс, подписанное 2,8 тыс. предпринимателями. Крупнейшая страховая компания США, действующая на рынке добровольного медицинского обеспечения, UnitedHealth Group, направила письма 75 тыс. своих сотрудников с призывом высказать негативное отношение к реформе Обамы в письме своему сенатору. По мнению критиков, реформа может нанести ущерб бизнесу и привести к росту налогов. Интересен факт, что Американская торгово-промышленная палата объявила, что выплатит 50 тыс. долл. США экономисту за исследование, описывающее инициативу Обамы как угрозу национальной экономике [16].

Вокруг реформы образовался и круг сторонников. В поддержку усилий Белого дома выступила Американская ассоциация пенсионеров (AARP). Она инициировала рассылку 8 млн писем пожилым людям, в которых призвала написать своим конгрессменам и сенаторам и выразить одобрение планов администрации США [40].

Кампании по телефону и письмам, продлившись около двух месяцев, были призваны уничтожить инициативу еще на начальной стадии рассмотрения, но смогли только замедлить процесс до момента, когда нижняя палата Конгресса наконец подписала свою версию законопроекта 7 ноября 2009 г. [50].

Разумеется, совсем не обязательно, что такая кампания включает множество контактов [67]. Данный метод включает в себя и рассылку писем лишь нескольким людям. Так поступила компания AstraZeneca в 2012 г., когда направила членам Конгресса письмо, в котором выразила поддержку законопроекту, предусматривающему ужесточение наказаний для лиц, признанных виновными в подделке рецептурных лекарств. В письмах, отправленных спонсорам законопроекта, членам Палаты представителей П. Михану и Л. Санчес, сенаторам П. Лихи и Ч. Грассли, отмечается, что проблема поддельных лекарств особенно серьезна в так называемых «онлайн-аптеках» [60].

Во-вторых, лоббисты занимаются организацией личных встреч (пресс-конференций, форумов и т.п.) между членами группы интересов, ее сторонниками,

законодателями и чиновниками. Например, многие группы давления имеют ежегодные «лоббистские дни», во время которых они доставляют большое количество членов и сторонников группы в Вашингтон, столицу штата или мэрию, чтобы лично встретиться с конгрессменами и чиновниками. (обычно законодателями).

Подходящим здесь примером является проведенная в 2019 г. компанией Novartis серия закрытых званых ужинов в дорогих ресторанах для врачей. Целью этой кампании было побудить врачей отдавать предпочтения продуктам от Novartis при отпускании лекарств по рецепту. Подобные «откаты» вскоре вскрылись, и Novartis выплатила 729 млн долл. США штрафа и заключила мировое соглашение с Министерством юстиции США [79].

Есть и другой такой пример. PhRMA нанимает торговых представителей, чтобы напрямую влиять на врачей. Всего в фармацевтической отрасли работает 90 тыс. торговых представителей. Под видом деловых встреч торговые представители посещают врачей, чтобы побудить их выписывать определенные продукты по рецепту. Это достигается через подарки, начиная от фирменных канцелярских принадлежностей и заканчивая оплачиваемым питанием, выплатами наличными за выступления и полностью оплачиваемыми отпусками, тонко замаскированными под профессиональные конференции. Также было отмечено, что многие торговые представители набираются из числа бывших чирлидеров, что является очевидной манипуляцией, направленной на соблазнение врачей, которые, как правило, мужчины [45].

Несмотря на то, что вышеупомянутые злоупотребления были широко зафиксированы, относительно мало было сделано для закрытия известных лазеек и более эффективного регулирования недобросовестной практики. Одной из причин этого является лоббизм.

В-третьих, группы давления имеют преимущества в медиа. Лоббисты используют СМИ для распространения информации на максимально возможную аудиторию в попытке повлиять на мнение общественности. В этом случае, в отличие от информирования граждан в кампаниях по телефону, почте и пр., лоббисты предоставляют аналитическую информацию. Эта информация, как правило, довольно обширна, поэтому она не обязательно относится конкретно к одному политическому предложению или проблеме. Как правило, лоббисты лично выступают в СМИ в формате дебатов. Ярким примером станет лоббист К. Игнанти, руководитель ассоциации Американские страховые планы здравоохранения (АНП). К. Игнанти часто выступала на дебатах и принимала участие в законодательном процессе, защищая интересы производителей медицинского оборудования в США [90]. Например, она участвовала в дебатах в 2009 г. с критикой реформы здравоохранения, предложенной Б. Обамой [64].

В-четвертых, группы давления могут участвовать в демонстрациях или протестах. Метод заключается в том, что лоббисты могут организовывать или финансировать протестные акции или даже создавать свои собственные группы протестующих. Невозможно с уверенностью сказать что-либо подробное про данный метод, т.к. он граничит не только на грани этических норм, но и юридических. Имеющиеся открытые данные не говорят о том, что фармацевтические компании когда-то спонсировали протесты. Другие компании, как правило представители технологической индустрии, такие как Google, Microsoft, Intel и пр, являются одними из крупнейших филантропов Америки. В 2020 г. Amazon пожертвовала 10 млн долл. США «организациям, которые работают над обеспечением социальной справедливости и улучшением жизни чернокожих и афроамериканцев» [83].

В этот же раздел в силу своей органической близости с технологиями «от травы» включена та, которую принято называть «прямой, или непосредственной демократией».

В нескольких штатах и городах Соединенных Штатов гражданам предоставлено право непосредственно принимать авторитетные решения посредством общественных инициатив и/или референдумов. Инициатива или референдум определяются как предлагаемый закон, поправка в закон, или конституционная поправка, которые вносятся в избирательный бюллетень для вынесения на общественное голосование. Группы давления и их лоббисты используют два основных метода прямого демократического лоббирования. Во-первых, лоббисты могут попытаться внести на общественное обсуждение инициативу или референдум. В разных штатах действуют разные правила относительно того, как инициатива попадает в избирательный бюллетень, но во многих местах инициатива может быть внесена в избирательный бюллетень, если спонсор (например, группа интересов, частное лицо, политик) соберет определенное количество подписей. В некоторых местах референдумы проводятся таким же образом. Во-вторых, после того, как инициатива или вопрос, вынесенный на голосование на референдуме, внесены в бюллетень для голосования, лоббисты могут проводить кампанию за или против них. Такой случай имел место в 2016 г. в штате Калифорния, когда жители штата путем голосования приняли Предложение 56, в соответствии с которым был принят Калифорнийский Закон «О налоге на табак в области здравоохранения, исследований и профилактики», вступивший в силу в апреле 2017 г. Предложение 56 повысило налоги на пачку сигарет с 0,87 долл. США до 2,87 долл. США [3]. Группы здравоохранения выступили в поддержку данной меры, т.к. являются выгодополучателями от данных мер — медицинские страховые компании получают как минимум 600 дополнительных млн долл. США. Производители табачной продукции RJ Reynolds Tobacco и Altria потратили около 70 млн долл. США на лоббизм против внесения Предложения [4] [73]. В

конечном итоге, Закон был одобрен населением. Однако история тем не завершилась. Все в том же штате Калифорния спустя восемь лет, в 2022 г., был проведен референдум о запрете ароматизированных табачных изделий. Торговая ассоциация *Fuels&Convenience Alliance*, выступившая против изменений, охарактеризовала запрет ароматизированного табака как «ошибочную политику, которая принесет больше вреда, чем пользы» и «нанесет ущерб малому бизнесу, лишит необходимых налоговых поступлений и увековечит опасные и предотвратимые взаимодействия с полицией в наших сообществах». Запрет был принят с перевесом голосов в 27%. А табачная компания *RJ Reynolds Tobacco* подала иск в федеральный суд на генерального прокурора штата Калифорния Р. Бонта [2].

3.7 Электоральный лоббизм

Лоббизм и финансирование избирательных кампаний являются неотъемлемыми элементами политического ландшафта США. Прежде чем мы продолжим, сделаем важное отступление — как было указано в разделе 1.1, под лоббистом мы понимаем как физическое, так и юридическое лицо, поэтому в контексте данного раздела важно иметь в виду, что, говоря о «лоббисте», мы имеем в виду организацию, если не будет прописано обратное. Лоббизм помогает избранным должностным лицам получать информацию, необходимую им для разработки законодательных или регулирующих инициатив; оценивать, как предложения о действиях правительства повлияют на конкретные интересы, отрасли, избирательные округа или общество в целом; определять, как различные группы рассматривают конкретные политические альтернативы; и решать, как они будут голосовать по мерам, которые будут приняты до принятия решения.

Как в случае с лоббизмом, финансирование избирательной кампании также связано с информацией и коммуникацией. Расходы на кампанию позволяют кандидатам, партиям, политическим комитетам (РАС³) и группам интересов излагать свои взгляды, доносить избирателям информацию, необходимую им для выбора среди конкурирующих кандидатов или для принятия решения относительно вынесенного на голосование предложения. Учитывая важнейшую роль групп интересов в обеспечении демократического самоуправления, не является удивительным, что, как и лоббизм, электоральные расходы (и доходы в виде пожертвований) защищены Конституцией, в частности, Первая поправка гарантирует право на подачу петиций, свободу слова и свободу ассоциаций [1].

³ Политический комитет, или комитет политических действий (в ориг. от англ. *political actions committee*), создается корпорациями, профсоюзами, членскими организациями или ассоциациями в целях вливания на счет таких комитетов денежных средств, которые затем могут перечисляться в форме пожертвований кандидатам на государственные должности [80].

Однако лоббизм и финансирование избирательных кампаний также вызывают общую озабоченность по поводу экономического неравенства и ненадлежащего влияния на политический процесс. Лоббизм и избирательная кампания зависят от использования денег, а в США деньги распределены радикально неравномерно. Отдельные лица, организации и заинтересованные группы, располагающие большими финансовыми ресурсами, имеют преимущество в сборе информации, проведении анализа и представлении фактов и аргументов государственным чиновникам и парламентариям, поскольку хорошо финансируемым организациям легче вступать в прямые контакты с избирателями и таргетированными лицами, или оказывать кандидатам финансовую поддержку, от которой зависит их избирательная кампания [66]. И, конечно, кандидаты, располагающие большими ресурсами — либо своими личными средствами, либо средствами, предоставленными донорами, — имеют преимущество в проведении предвыборной кампании. Безусловно, экономическое неравенство не в полной мере определяет ни лоббизм, ни результаты выборов. Количество сторонников, организационные способности, интенсивность усилий и позиции по существу вопросов — все это влияет на результаты выборов и законодательного процесса. Но деньги могут иметь значение до такой степени, что это противоречит формальному политическому равенству граждан [55].

Финансирование избирательных кампаний и лоббизм также вызывают опасения по поводу коррупции, т.е. опасения того, что правительственные чиновники и парламентарии будут принимать решения, основанные на их собственной личной выгоде — будь то для содействия их усилиям по переизбранию или для увеличения их личного богатства, — а не на общественных интересах [55].

В ответ на эти опасения регулирование лоббизма и финансирования избирательных кампаний подпадает под действие некоторых аналогичных нормативных актов. На федеральном уровне и во многих штатах как лоббисты, так и политические комитеты (РАС) могут быть обязаны регистрироваться и предоставлять для публичного раскрытия информацию о своих финансах и расходах. Федеральные законы и законы штатов могут запрещать связанные с ненадлежащим влиянием действия, к которым относятся денежные пожертвования сверх минимального уровня при финансировании избирательной кампании или вручение подарков государственным должностным лицам в процессе лоббирования. Нормативные акты могут также быть направлены против определенных субъектов, которые считаются особенно проблемными. Конгресс запрещает корпорациям и профсоюзам вносить взносы в предвыборную кампанию и осуществлять расходы на нее. Точно так же из-за опасения того, что эти субъекты могут восполь-

зоваться знаниями и тесными социальными связями, Конгресс накладывает ограничения на возможности бывших конгрессменов и бывших сотрудников Конгресса лоббировать действующих парламентариев [46].

Несмотря на эти сходства, лоббизм и финансирование избирательных кампаний имеют много различий, отраженных в регулирующих данный вид общественных отношений структурах и методах правового воздействия. Лоббизм и финансирование избирательных кампаний подпадают под действие различных законодательных режимов с различными правилами и различными правоприменительными органами. Например, на федеральном уровне финансирование избирательных кампаний регулируется главным образом Законом «О федеральных избирательных кампаниях» (Federal Election Campaign Act) с внесенными в него поправками, в то время как лоббизм, как было отмечено в Главе 2, регулируется Законом «О раскрытии лоббистской деятельности» с внесенными в него изменениями и дополнениями. Финансирование избирательных кампаний регулируется жестче, чем лоббистская деятельность — требуется больше информации о пожертвованиях и расходах на кампании, отчеты требуются чаще и т.п. [46]. Определив внешний контур взаимосвязи лоббизма и финансирования электоральных кампаний, а также общую характеристику регулирования последнего, рассмотрим практическую сторону технологий электорального лоббизма.

Лоббизм и финансирование избирательных кампаний тесно взаимосвязаны, поскольку второе используется для достижения целей первым. Финансирование избирательных кампаний в США осуществляется на федеральном уровне, на уровне штатов и местном уровне за счет взносов частных лиц, корпораций, политических комитетов (РАС), а иногда и правительства. Расходы на предвыборную кампанию неуклонно росли, по крайней мере, с 1990 г. Средние расходы на предвыборную кампанию кандидата, победившего на выборах в Палату представителей в 1990 г., составили 407 тыс. долл. США, в то время как средний победитель тридцать лет спустя потратил 2,35 млн долл. США (примерно 1 млн долл. США долларов с поправкой на инфляцию). Средние расходы кандидатов-победителей в Сенате выросли с 3,87 до 27,16 миллионов долларов (около 13,71 млн долл. США с поправкой на инфляцию) [52]. В этом контексте лоббисты оправданно считают, что взносы в кампанию кандидата на государственный пост позволяют получить им доступ к этим лицам и их команде, необходимый для личного представления информации и аргументов по интересующим лоббиста вопросам. Затраты крупнейших фармацевтических компаний на электоральные кампании представлены в Таблице 3.2 [87] [92].

Ранг	Организация	Затраты в млн долл. США
1	Pfizer	23.2
2	Amgen	14.7
3	Eli Lilly and Company	13.3
4	GlaxoSmithKline	12.6
5	SlimFast Foods	11.3
6	Johnson & Johnson	11.2
7	D.E. Shaw Research	11.0
8	Merck	10.6
9	Abbott Laboratories	10.0
10	Bristol-Myers Squibb	7.7
11	Exohemis	6.9
12	McKesson	6.8
13	Ischemix	5.7
14	Pharmaceutical Research and Manufacturers of America	5.6
15	AstraZeneca	5.4
16	Pharmaceutical Product Development	5.2
17	Schering-Plough	5.1
18	AmerisourceBergen	4.9
19	Sanofi	4.3
20	Novartis	4.0
Всего		179.5

Таблица 3.2. Траты крупнейших фармацевтических компаний на финансирование электоральных компаний с 1999 по 2022 гг.

Примером такой тактики является отклонение Закона «О патентной прозрачности и улучшениях» в 2013 г. Его принятие означало бы уменьшение необоснованных судебных исков со стороны фармацевтических компаний, т.е. владельцев многочисленных патентов на препараты, стремящихся ограничить конкуренцию. Но законопроект был внезапно отклонен по распоряжению тогдашнего лидера большинства в Сенате Г. Ридем, который получил 612 тыс. долл. США в виде пожертвований на его избирательную кампанию от PhRMA в 2012 г. и еще 765 тыс. долл. США в 2014 г. [74]. Данные о взносах фармацевтических компаний в электоральные кампании конкретных кандидатов указаны в Таблице 3.3 и Таблице 3.4 [87] [92].

Помимо всего прочего, в рамках электоральной кампании группы давления нанимают контрактных лоббистов (физические лица) из-за имеющихся у них связей, чтобы наладить коммуникацию с таргетированным политиком. Группы давления имеют в своем штате штатных лоббистов, которые выполняют ту же работу, что и контрактные, но последние, как правило, имеют больше связей и опыт на высокой государственной должности. Помимо этого, исследования говорят о том, что лоббисты особо не заинтересованы участвовать в финансировании электоральных кампаний, а отдают предпочтение контрактным лоббистам.

Ранг	Политик (партия, штат)	Полученные суммы в млн долл. США	Годы деятельности	Член связанных со здравоохранением комитетов	Лидер
1	Анна Эшу (Д, Калифорния)	1.8	1993–н.в.	Да	Нет
2	Фред Аптон (Р, Мичиган)	1.6	1987–н.в.	Да	Нет
3	Фрэнк Паллоун (Д, Нью-Джерси)	1.5	1988–н.в.	Да	Нет
4	Кевин Маккарти (Р, Калифорния)	1.4	2007–н.в.	Нет	Да
5	Эрик Полсен (Р, Миннесота)	1.3	2009–2019	Да	Нет
6	Пол Райан (Р, Висконсин)	1.3	1999–2019	Да	Да
7	Майк Фергюсон (Р, Нью-Джерси)	1.3	2001–2009	Да	Нет
8	Джон Бонер (Р, Огайо)	1.3	1991–2015	Да	Да
9	Грег Уолден (Р, Орегон)	1.2	1999–н.в.	Да	Нет
10	Джон Шимкус (Р, Иллинойс)	1.2	1997–н.в.	Да	Нет
11	Стейн Хойер (Д, Мэрилэнд)	1.1	1981–н.в.	Да	Да
12	Джо Бартон (Р, Техас)	1.0	1985–2019	Да	Нет
13	Майкл Берджесс (Р, Техас)	1.0	2003 – н.в.	Да	Нет
14	Пэт Тибири (Р, Огайо)	1.0	2001–2018	Да	Нет
15	Джон Дингелл (Д, Мичиган)	1.0	1955–2015	Да	Нет
16	Джон Леонард (Р, Нью-Джерси)	1.0	2009–2019	Да	Нет
17	Дэйв Кэмп (Р, Мичиган)	1.0	1991–2015	Да	Нет
18	Нэнси Джонсон (Р, Коннектикут)	0.9	1983–2007	Да	Нет
19	Эрик Кантор (Р, Вирджиния)	0.9	2001–2014	Да	Да
20	Рон Кинд (Д, Вашингтон)	0.9	1997–н.в.	Да	Нет
Итого		23.7	—	19	5

Таблица 3.3. Траты указанных в Таблицах 3.1 и 3.2 фармацевтических компаний на электоральные кампании кандидатов в Палату представителей Конгресса США в период с 1999 по 2022 гг.

Ранг	Политик (партия, штат)	Полученные суммы в млн долл. США	Годы деятельности	Член связанных со здравоохранением комитетов	Лидер
Таблица 3.4. Выборы в Сенат Конгресса США с 1999 г. по 2022 г.					
1	Оррин Хэтч (Р, Юта)	2.8	1997–2019	Да	Да
2	Ричард Бёрр (Р, Сев. Каролина)	1.6	2005–2023	Да	Нет
3	Митч Макконнелл (Р, Кентуки)	1.4	1988–н.в.	Да	Да
4	Боб Кейси (Д, Пенсильвания)	1.3	2007–н.в.	Да	Нет
5	Хиллари Клинтон (Д, Нью Йорк)	1.2	2001–2009	Да	Нет
6	Пэтти Мюррей (Д, Вашингтон)	1.1	1993–н.в.	Да	Нет
7	Макс Бокус (Д, Монтана)	1.1	1978–2014	Да	Нет
8	Чарльз Шумер (Д, Нью Йорк)	1.0	1999–н.в.	Да	Да
9	Роберт Портман (Р, Огайо)	1.0	2011–2023	Да	Нет
10	Арлен Спектер (Р, Пенсильвания)	1.0	1981–2011	Да	Нет
11	Чак Грассли (Р, Айова)	0.9	1981–н.в.	Да	Да
12	Роберт Менендес (Д, Нью Джерси)	0.9	2006–н.в.	Да	Нет
13	Джон Корнин (Р, Техас)	0.9	2003 – н.в.	Да	Да
14	Рик Санторум (Р, Пенсильвания)	0.8	1995–2007	Да	Нет
15	Рон Уайден (Д, Орегон)	0.8	1996–н.в.	Да	Нет
16	Том Харкин (Д, Айова)	0.8	1985–2015	Да	Нет
17	Ламар Александер (Р, Теннеси)	0.8	2003–2021	Да	Нет
18	Пэт Туми (Р, Пенсильвания)	0.8	2010–н.в.	Да	Нет
19	Джонни Айзаксон (Р, Джорджия)	0.7	2005–2019	Да	Нет
20	Гарри Рид (Д, Невада)	0.7	1987–2017	Да	Да
Итого		21.4	—	20	6

Таблица 3.4. Траты указанных в Таблицах 3.1 и 3.2 фармацевтических компаний на электоральные кампании кандидатов в Сенат Конгресса США в период с 1999 по 2022 гг.

Лоббизм и финансирование избирательных кампаний являются средством достижения цели влияния на действия властных лиц [66]. Лоббизм включает отдельных лиц, их интересы и отстаивание собственных в отношении конкретных законопроектов, поправок, налоговых льгот или других мер. Деньги на предвыборную кампанию работают на лоббизм, способствуя избранию должностных лиц, которые более сговорчивы или симпатизирующие целям доноров, а также облегчая доступ к выборным должностным лицам. Хотя большинство спонсоров кампаний не занимаются лоббизмом, а большинство организаций, занимающихся лоббизмом, не участвуют в финансировании кампаний, на отдельных лиц и группы давления, которые одновременно лоббируют и вносят взносы в кампании, приходится большая часть расходов и еще более высокая доля взносов со стороны политических комитетов (РАС). Такие отдельные лица и группы особенно заинтересованы в получении конкретных выгод от политического процесса, в то время как отдельные лица и группы, которые вносят вклад в предвыборную кампанию, не участвуя также в лоббировании, как правило, менее заинтересованы в обеспечении конкретных мер и больше сосредоточены на влиянии на идеологию выборных должностных лиц.

Таким образом, большая часть электорального лоббизма осуществляется в основном за счет прямых пожертвований кандидатам. Это делается в первую очередь для того, чтобы получить доступ к лицам, принимающим решения. В целом, лоббисты довольно эффективно налаживают нужное взаимодействие с представителями власти, в том числе, путём проведения мероприятий по привлечению электората с целью поддержки, и, возможно, финансирования нужных политических программ, конкретных лиц и т.д. [22].

Тем не менее, в то время как представители общественности и исследователи озабочены денежными вливаниями групп давления в выборы, данные свидетельствуют о том, что электоральный лоббизм является относительно редкой технологией лоббизма.

3.8 Технологический и штатный лоббизм

Одной из наиболее распространенных технологий лоббирования, используемых в США, является лоббирование через сеть Интернет. Интернет предоставляет лобби группам платформу для обмена информацией, полевой и сетевой мобилизации сторонников и общения с законодателями. Платформы социальных сетей, такие как Twitter, Facebook и Instagram, стали важными инструментами для лоббистских групп, позволяя им взаимодействовать с миллионами людей в режиме реального времени. Все компании, входящие в PhRMA, имеют, как минимум, аккаунт в Twitter.

Лоббирующие фирмы и заинтересованные группы используют сложные программные средства для анализа данных и выявления потенциальных союзников/конкурентов. Эти программы используют сложные алгоритмы для определения законодателей, которые с наибольшей вероятностью поддержат интересы субъекта лоббизма, на основе их протоколов голосования, взносов в предвыборную кампанию и публичных заявлений. Такие программные средства, как правило, основаны на анализе широко применяемых в социо-гуманитарных науках Big Data⁴ и используют методы машинного обучения, чтобы создать модели поведения законодателей. Примером такого программного обеспечения являются «CQ», «CQ Knowligis», «Curate» и пр., разработанные компанией FiscalNote. Эти инструменты позволяют лоббистам и аналитикам отслеживать проекты законов и изменения в законодательстве в режиме реального времени. Они также могут предсказывать результаты голосований и помогать лоббистам определить, какие законодатели будут склонны поддержать или противодействовать их интересам. Другой пример — инструмент «Quorum», созданный компанией Quorum Analytics. Он также используется лоббистами для отслеживания законодательства и выявления союзников в правительстве. Он также может анализировать данные из социальных сетей и СМИ, чтобы определить общественное мнение на определенную тему и предсказать, какое влияние оно может оказать на законодательство. Еще один пример — «GovPredict», инструмент, разработанный компанией с тем же названием. Он предоставляет лоббистам доступ к информации о политических кампаниях, финансовых отчетах, заседаниях комитетов и других событиях в правительстве на всех уровнях. В интервью для издания Politico лоббист Д. Абернети, который представляет интересы ассоциации производителей солнечных панелей, сказал: «Мы используем все, что доступно: анализируем законодательство, изучаем прошлые голосования, исследуем финансовые документы кандидатов на выборах и рассматриваем все виды доступных данных» [56]. «GovPredict» также использует методы машинного обучения для анализа данных и создания прогнозов, а также предоставляет лоббистам возможность создавать электронные петиции и кампании по обращению к законодателям.

Указанные программы помогают выстраивать модели, которые могут помочь лоббистам лучше понять, какие факторы влияют на принятие решений законодателями, и планировать свои действия соответствующим образом. Однако, использование таких технологий вызывает определенные этические и правовые вопросы, так как лоббисты могут использовать их для получения неправомерных преимуществ и увеличения своей власти в государственной политике. Поэтому

⁴ Big Data, или большие данные — это структурированные или неструктурированные массивы данных большого объема. Их обрабатывают при помощи специальных автоматизированных инструментов, чтобы использовать для статистики, анализа, прогнозов и принятия решений [37].

возникает вопрос о необходимости разработки эффективных механизмов контроля и регулирования лоббистской деятельности, чтобы предотвратить возможные злоупотребления и нарушения законодательства.

Другой технологией лоббирования, которая приобрела популярность в последние годы, является искусственный интеллект (ИИ). Алгоритмы искусственного интеллекта могут обрабатывать огромные объемы данных и предоставлять информацию о политических тенденциях и общественном мнении. Лоббисты могут использовать эту информацию для создания целевых сообщений и стратегических кампаний, которые с большей вероятностью найдут отклик у их целевой аудитории. В. Риви, основатель и генеральный директор Junction AI, в интервью Politico, сказал так: «Это просто меняет роль человека в этом [затратах большого количества времени на анализ данных], мы можем отказаться от обработки данных. Пусть машина сделает это, выявит самые важные идеи, которые мы примем к сведению» [56]. Как отмечают аналитики, искусственный интеллект пока находится на ранних стадиях своего развития и пока не представляет угрозы рабочим местам. В реалиях сегодняшнего дня с таким утверждением согласиться скорее невозможно, чем сложно. И сам рынок труда уже ощущает опасность если и не потери рабочих мест, то замены части своего труда искусственным интеллектом. В США в апреле 2023 г. по всей стране начались масштабные акции протестов сценаристов, которые, помимо требований увеличения заработной платы в связи с инфляцией, хотят получение гарантий, что их труд даже частично не будет заменен искусственным интеллектом.

Компания Quid разработала платформу «Quid Intelligence», которая использует нейросети и методы машинного обучения для анализа больших объемов данных из различных источников, включая СМИ, социальные сети и открытые базы данных правительства. Она позволяет лоббистам быстро находить информацию о темах и интересах, связанных с законодательством, а также выявлять тренды и общественное мнение на определенные темы.

Еще один пример — платформа «Amplify.ai», использующая нейросети и аналитические инструменты для создания автоматизированных чат-ботов, способных эффективно коммуницировать с избирателями и повышать уровень их участия в выборах. Этот инструмент может быть полезен лоббистам, которые хотят убедить законодателей в поддержке последними определенной политики или законодательства. Существуют другие платформы и инструменты, использующие искусственный интеллект для анализа и обработки данных, такие как «IBM Watson», «Ayasdi» и «Cognitivescale». Они могут использоваться для выявления трендов и понимания общественного мнения, а также для предсказания эффективности различных стратегий лоббирования.

Кроме того, технологии облегчили лоббистским группам сбор средств для своих кампаний. Онлайн-платформы по сбору средств, такие как «ActBlue»,

«Fundly» и «Kickstarter», позволяют группам по интересам быстро и легко собирать пожертвования от сторонников по всему миру. Эти платформы также предоставляют инструменты для анализа данных о донорах и выявления потенциальных жертвователей.

Несмотря на преимущества использования современных технологий в лоббистской деятельности существуют, как нам представляется, обоснованные опасения на счет их применения и влияния на политический процесс. Критики, среди которых можно отметить такие правозащитные организации, как Consumer Watchdog и Human Rights Watch, утверждают, что использование технологий в лоббировании может дать влиятельным группам интересов несправедливое преимущество перед обычными гражданами, у которых может не быть ресурсов для участия в лоббистских усилиях по волнующим вопросам. Они также обеспокоены тем, что использование ИИ в лоббировании может создать петлю обратной связи, где алгоритмы усиливают существующие предубеждения в информационной среде и ограничивают политический дискурс; привести к нарушению приватности и к увеличению возможностей для лоббистов оказывать слишком большое влияние на процесс принятия решений.

Также некоторые критики утверждают, что использование ИИ может привести к дополнительному искажению демократического процесса и углублению неравенства в обществе. Например, если ИИ используется, чтобы предсказывать, какие законы будут приняты, и лоббисты используют эту информацию для улучшения своих шансов на успех, то это может означать, что интересы меньшинства будут удовлетворены за счет интересов большинства.

В заключение, технологии лоббирования изменили способ взаимодействия заинтересованных групп с правительственными чиновниками в США. Интернет, платформы социальных сетей, программное обеспечение и искусственный интеллект — все это играет значительную роль в деятельности лоббистов в США. Хотя эти технологии принесли много преимуществ, важно продолжать отслеживать их влияние на политический процесс и обеспечивать, чтобы все голоса были услышаны.

* * *

Под технологиями лоббистских групп мы понимаем совокупность механизмов, с помощью которых субъекты лоббизма оказывают целенаправленное воздействие на процесс принятия политических решений. Опросы лоббистов неизменно говорят о том, что лоббисты используют обширнейшее количество методов/технологий. Такое многообразие технологий лоббизма требует их систематизации и классификации — это поможет структурировать информацию для более эффективного исследования и анализа.

Среди классификаций, предложенных Н. А. Осиповой, А. Л. Кучеровым, А. П. Любимовым, Э. Лэтемом, наиболее целесообразной мы находим классификацию Э. Ноунса, который выделяет методы лоббизма исходя из институциональной среды их применения.

В силу большого объема информации о методах/технологиях лоббизма, в концентрированном виде все применяемые лоббистами технологии приведены в Заключение и Приложении А.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определение сущности технологий лоббистских групп в США предопределяется пониманием лоббизма как такового. В приведенной в данной дипломной работе дискуссии о лоббизме наблюдается разделение исследователей по парадигмальному принципу — организационной и функциональной. Будучи сторонниками организационной парадигмы и интегрируя в работе три подхода — теорию заинтересованных групп, неоинституционализм и инструментализм — под лоббизмом мы понимаем (1) урегулированную нормами права, осуществляемую зарегистрированными в установленном порядке юридическими и физическими лицами деятельность по реализации частного интереса в решении государственного органа, и/или должностного лица, (2) характерной чертой которой выступает совокупность методов влияния на процесс принятия решения, которые воплощаются в конкретных тактиках, разработанных для стратегий достижения наиболее выгодного результата. Данное определение сужает контур лоббизма до профессиональной деятельности, предусматривающей конкретный субъект-объектный состав и круг применяемых технологий отстаивания интересов, где субъект — частный интерес, имеющий негосударственную природу, объект — государственное должностное лицо и/или государственный орган, а технологии лоббизма — совокупность механизмов, с помощью которых субъекты лоббизма оказывают целенаправленное воздействие на процесс принятия политических решений.

Американский лоббизм получил свое развитие в период государственного строительства США и участия в нем ставшей одной из важнейших фигур истории США Дж. Мэдисона, который сформулировал свою теорию фракций, положенной в основу Конституции США 1787 г. и обеспечившей участие групп интересов в национальной политике. С момента принятия Конституции до 1876 г. лоббизм регулировался только конституционными нормами. Как рядовые граждане, так и организации активно пользовались правом обращаться с петициями к своему правительству. Однако федеральное правительство и правительства штатов, решая все большее количество экономических и политических вопросов, начинают предоставлять ограниченное время для прямых контактов с подающими петиции и требующих решения своих вопросов гражданами. Обычные граждане не имеют тех временных и экономических ресурсов для того, чтобы «лоббировать» свои интересы, но это могут делать профессиональные лоббисты.

Возвышение профессионального лоббизма означало крайне высокую и потенциально опасную концентрацию власти над правительством в руках элитной группы лиц. Такая концентрация власти и ее коррупционная составляющая, в свою очередь, привели к кристаллизации в сознании законодателей и общественности важности относительно знания, кто и сколько платит лоббистам за то,

чтобы они лоббировали кого и по каким вопросам. Таким образом, повышение требований общества к лоббистам приводят к попыткам его регулирования.

Вплоть до Второй мировой войны попытки демократов внести законопроект в Конгресс, которые бы регулировали деятельность лоббистов, оставались неудачными.

После окончания войны на федеральном уровне был впервые принят Закон «О регулировании лоббистской деятельности» (Federal Regulation of Lobbying Act) от 1946 г. Основной целью данного Закона было создание системы регистрации лоббистов и раскрытия информации о них. Закон требовал, чтобы любой, чьей целью было повлиять на принятие или отклонение законопроекта в Конгрессе, регистрировался у секретаря Палаты представителей и секретаря Сената и подавал ежеквартальные финансовые отчеты. Проблема заключалась в том, что субъекты сами определяли, являются они лоббистами или нет, а также какие затраты можно считать потраченными на лоббизм. Поэтому Закон не выполнял своей главной функции, для которой был принят, — не раскрывал того, сколько потрачено лоббистом и для достижения какой политической цели.

В 1995 г. Конгресс одобрил масштабный Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Act). Закон 1995 г. получил единогласное одобрение в Сенате и был подписан президентом У. Клинтон (1993–2001 гг.) 19 декабря 1995 г. и ознаменовал собой первую за последние 50 лет всеобъемлющую реформу федеральных законов о лоббизме. Значительным улучшением федерального закона о лоббизме стало разъяснение ключевых понятий, подлежащих регулированию.

В XXI в. крупнейшим лоббистом США является фармацевтическая индустрия, потратившая за период с 1999 по 2023 гг. 70,4 млрд долл. США на продвижение своих интересов. Фармацевтический рынок США, занимая 47%, является крупнейшим в мире, а его компании — завсегдатаями общественных скандалов и дискуссий. В погоне за прибылью, которая составляет в среднем 233 млн долл. США в год, фармацевтические компании используют всевозможные методы лоббизма при отстаивании своих интересов.

Среди всех сфер лоббизма законодательная власть представляет наибольший интерес для лоббистов, прежде всего потому, что 1) она обладает значительным влиянием на государственную политику благодаря своим полномочиям принимать законы и утверждать назначения в исполнительной власти и 2) является очень доступной, которые оказывают давление на законодательные органы несколькими способами. Во-первых, лоббисты дают показания на законодательных слушаниях, оказывая тем самым влияние на то, какие изменения могут быть внесены, или вычеркнуты, в законопроекте. Во-вторых, лоббисты лично встречаются с законодателями и/или их помощниками, чтобы лично представить свой

мнение по проблемному вопросу. В-третьих, лоббисты влияют на законодательный орган, оказывая услуги и/или предоставляя подарки законодателям.

Поскольку исполнительная власть обладает значительными полномочиями по принятию решений, она часто становится объектом лоббирования. Есть два основных способа, с помощью которых лоббисты оказывают давление на главу исполнительной власти. Во-первых, лоббисты лично встречаются с главой исполнительной власти и/или его заместителями. Во-вторых, лоббисты влияют на главу исполнительной власти, взаимодействуя со специальными подразделениями по связям с общественностью или консультативными службами, входящими в организационную структуру возглавляемого этим руководителем государственного органа.

Исполнительная бюрократия также привлекает большое внимание лоббистов. Одна из технологий лоббирования бюрократического учреждения, — это личные встречи с его сотрудниками. Лоббисты делают это с целью повлиять на то, как выполняются решения, и помочь бюрократам в разработке новых правил и подзаконных актов. Другой способ — дача показаний на слушаниях в бюрократических учреждениях с целью донести свою позицию. Помимо этого, лоббисты также влияют на бюрократические учреждения, работая в качестве консультантов. Поскольку к консультативным комитетам прислушиваются, постольку лоббисты дорожат своим местом в таком совете.

Как и две другие ветви власти, судебная власть также привлекает внимание лоббистов. Группы давления «лоббируют суды» тремя способами. Во-первых, лоббисты участвуют в судебных разбирательствах. Точные способы, которыми они это делают, сложны, и они различаются на разных уровнях и в разных юрисдикциях. По сути, участие в судебном разбирательстве влечет за собой подачу иска или исковых заявлений в суды в попытке «добиться изменения определенной политики или воспрепятствовать ее осуществлению». Во-вторых, группы давления лоббируют суды, представляя отчеты *amicus curiae*. Суды часто выносят решения по важным вопросам, например, об абортах, правах гомосексуалистов, иммиграции и пр., и в некоторых случаях группы давления подают записки *amicus*, в которых «информируют суд о своих взглядах на возможные последствия его решения и настоятельно призывают принять решение, которое они одобряют». Говоря кратко, *amicus* — это, по сути, памятка, которая представляет мнение группы давления по действующему судебному разбирательству. Наконец, группы давления пытаются влиять на назначения судей. На федеральном уровне глава исполнительной власти назначает судей с одобрения Сената. В различных штатах применяются различные правила отбора судей, включая назначение главой исполнительной власти, назначение главой исполнительной власти с одобрения законодательных органов и выборы. Независимо от процедуры, группы давления пытаются повлиять на отбор судей. Они особенно активны в

битвах за кандидатуры в Верховный Суд, в ходе которых они лоббируют президента (в попытке повлиять на его выбор) и/или сенаторов (в попытке повлиять на то, как они проголосуют за кандидатуру, предложенную президентом).

Grassroots лоббизм, или массовое лоббирование (также известное как «косвенное», или «внешнее»), направлено на обычных граждан, а не на лиц, принимающих решения, или государственные органы. Цель лоббирования на низовом уровне — провести полевую и сетевую мобилизацию граждан. Идея массового лоббирования проста: продемонстрировать правительственным чиновникам, а также законодателям, что у многих людей есть определенное мнение и что оно должно учитываться при принятии решений. Кампании лоббирования на низовом уровне обычно направлены либо на то, чтобы заставить политиков и чиновников обратить внимание на проблему или тему (т.е. определить повестку дня), либо на то, чтобы оказать давление на лиц, принимающих решения, чтобы они поддержали повестку дня группы, например, проголосовали «за» по предложению, которое одобряет группа.

Группы давления используют различные методы на низовом уровне. Во-первых, они участвуют в кампаниях по электронной почте, письмам, телеграммам или телефонным звонкам. Во-вторых, группы давления проводят встречи между членами группы интересов и представителями власти. В-третьих, группы давления размещают рекламу в средствах массовой информации. В-четвертых, группы давления могут участвовать в демонстрациях или протестах. В-пятых, группа давления может направить своего представителя в средства массовой информации в попытке заручиться общественной поддержкой своей позиции.

В нескольких штатах и городах Соединенных Штатов гражданам предоставлено право непосредственно принимать авторитетные решения посредством инициатив и/или референдумов. Группы давления и их лоббисты используют два основных метода прямого демократического лоббирования. Во-первых, группы давления могут попытаться внести инициативу или референдум. Во-вторых, после того, как инициатива или референдум внесены в бюллетень для голосования, группы давления могут проводить кампанию за или против них.

Основным способом лоббирования своих интересов во время избирательных кампаний является внесение денежных взносов кандидатам. Во многих штатах группам давления запрещено вносить деньги непосредственно кандидатам. Вместо этого они должны создать специальные дочерние организации, называемые комитетами политических действий (РАС). Группы давления участвуют в предвыборном и выборном лоббировании пятью способами. Во-первых, они проводят кампанию за кандидатов или против них. Во-вторых, используя тесно связанный с предыдущим метод, группы давления проводят кампанию за или против кандидатов напрямую, подчеркивая их сильные или слабые стороны, но

явно не призывая к избранию или поражению конкретного кандидата. Это практика, известная как пропаганда предвыборных вопросов, и она весьма противоречива. В-третьих, организованные интересы мобилизуют активистов на работу от имени кандидата. В-четвертых, группы давления могут открыто поддерживать того или иного кандидата на пост. В-пятых, группы давления выпускают руководства для избирателей, которые, по сути, представляют собой краткие публикации, в которых излагаются позиции кандидатов по вопросам, представляющим интерес для общественности.

Одной из наиболее распространенных технологий лоббизма, используемых в США, является лоббирование через сеть Интернет. Интернет предоставляет лобби группам платформу для обмена информацией, полевой и сетевой мобилизации сторонников и общения с законодателями. Платформы социальных сетей, такие как Twitter, Facebook и Instagram, стали важными инструментами для лоббистских групп, позволяя им взаимодействовать с миллионами людей в режиме реального времени.

Лоббирующие фирмы и заинтересованные группы также используют сложные программные средства для анализа данных и выявления потенциальных союзников/конкурентов. Другой технологией лоббирования, которая приобрела популярность в последние годы, является искусственный интеллект (ИИ). Алгоритмы искусственного интеллекта могут обрабатывать огромные объемы данных и предоставлять информацию о политических тенденциях и общественном мнении. Лоббисты могут использовать эту информацию для создания целевых сообщений и стратегических кампаний, которые с большей вероятностью найдут отклик у их целевой аудитории. Кроме того, технологии облегчили лоббистским группам сбор средств для своих кампаний.

ПРИЛОЖЕНИЯ

№	Институциональная среда	Метод	Частота применения	Общая характеристика	Польза для субъекта принятия решения (от лоббиста)
Приложение А. Технологии лоббистских групп в Соединенных Штатах Америки					
1	Законодательная власть	Оказание услуг и/или предоставление подарков законодателям Личная встреча с законодателями и/или их помощниками Выступление на заседаниях в комиссиях на разных уровнях/слушаниях	— очень часто очень часто	Лоббисты (1) на всех трех уровнях активно лоббируют законодателей. Законодательные органы привлекают больше внимания лоббистов, чем исполнительная или судебная ветви власти; (2) занимаются двумя видами законодательного лоббирования – фоновым и проблемным; (3) полагаются на личные встречи с законодателями и/или сотрудниками законодательных органов.	Предоставляет экспертную информацию и «взгляд изнутри» на компанию, отрасль, проблему. Экономит время, которое в противном случае было бы потрачено на поиск информации или написание законов. Представляют аналитическую информацию по вопросам политики и карьеры, которая имеет отношение к избирателям.
2	Исполнительная власть	Взаимодействие со специальными организациями, которые консультируют главу исполнительной власти Взаимодействие с прессе-центром главы исполнительной власти Личная встреча с главой исполнительной власти и/или его помощниками Личная встреча с сотрудниками исполнительного органа Участие в работе консультативных (совещательных) органов, рабочих групп по выработке решений Представление письменных замечаний по предлагаемым правилам или подзаконным актам	часто часто редко часто часто часто	Лоббисты (1) регулярно лоббируют бюрократию. Независимо от того, какие методы они используют, лоббисты (2) уделяют особое внимание аналитической информации. Однако, когда они лоббируют бюрократов для принятия благоприятных разрешительных решений, они (3) полагаются на техническую информацию.	Предоставляет исполнительным органам ценную инсайдерскую информацию о/от различных стейкхолдеров. Повышает значимость в глазах общественности и улучшает имидж. Может расширить знания политиков о вопросах, по которым они голосуют или поддерживают конгрессменов.

Выступления на заседаниях исполнительного органа	часто			Предоставляют суду «авторский» взгляд на общественно-значимые проблемы и на то, как решение скажется на них.
Разработка проектов нормативных правовых актов и организация их обсуждения	часто			
Участие в работе органов государственной власти	—			
3 Судебная власть				
Попытка повлиять на назначение конкретных судей	—		Как и две другие ветви власти, судебная власть привлекает внимание лоббистов, но не на постоянной основе. Лоббисты больше заинтересованы не в выигрыше конкретного дела, а в изменении политики суда по важным вопросам.	
Участие в судебном разбирательстве	периодически			
Предоставление amicus curiae	периодически			
4 Grassroots лоббизм				
Организация личных встреч между членами отстаиваемой лоббистом группы интересов и таргетированными представителями власти	—		(1) Объектом воздействия выступает общественность. (2) Лоббизм направлен на достижение одной или обеих из следующих целей: а) повлиять на мнения людей и б) побудить людей доводить до политиков свое мнение. Несмотря на большой арсенал методов, лоббисты (3) полагаются на кампании по электронной почте, письмам, телеграммам или телефонным звонкам, а также на использование	Может склонить общественное мнение в пользу таргетированного политика/партии и отстаиваемых им/партией проблем. Может отвлечь общественное мнение от конкурентов и их взглядов. Экономит деньги, которые политики в противном случае потратили бы на продвижение своих программ/убеждений.
Организация кампаний в СМИ	часто			
Участие в кампаниях по электронной почте, письмам, телеграммам или телефонам	очень часто			
Участие в демонстрациях/протестах	редко			
Воздействие на законодателя через контакты лоббиста с влиятельными избирателями	—			
Воздействие на законодателя через контакты с его близким личным другом или лицом, пользующимся особым доверием	—			

	Приглашения законодателя на неформальные мероприятия	—	средств массовой информации.	
	Распространение в избирательном округе законодателя результатов его голосований	—		
5	Прямая демократия	Попытка внести общественную инициативу или провести референдум	редко	Лоббисты проводят кампании «за» или «против» инициативы. Сами вносят выгодную для себя инициативу.
		Агитация за или против общественной инициативы или референдума	редко	Может увеличить популярность, политика, партии, идеи и пр. Инициатива может благополучно сказаться на экономическом, карьерном и пр. положении СТР.
6	Электоральный лоббизм	Агитация за кандидатов или против них (участие в политической кампании)	редко	Финансирование электоральных кампаний
		Участие в предвыборной и выборной пропаганде (участие в пропагандистской кампании)	редко	выступает средством лоббизма. В большинстве штатов деньги передаются кандидату через комитеты политических действий (РАС).
		Внесение взносов натурой кандидатам	редко	
		Внесение денежных взносов в пользу политических партий	редко	
		Внесение денежных взносов кандидату	периодически	
		Мобилизация активистов для работы от имени кандидата, выпуск руководств для избирателей	—	
7	Технологический и штатный лоббизм	Использование ПО, ИИ и Интернета для сетевой мобилизации, анализа больших данных, построения прогнозов и пр. Изучение развития политической ситуации, проведение исследований, подготовка аналитических документов	очень часто	Современные технологии позволяют лоббистам не тратить время на анализ данных и рутинные задачи.
8	Другое	Вступление в коалиции с другими организациями и/или лоббистами	очень часто	Ускорение коммуникативных процессов, упрощенный доступ к информации.
				Группы давления объединяются в ассоциации и союзы и т.п. для отстаивания своих интересов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Соединенных Штатов Америки [Электронный ресурс] // National Constitution Center. – Режим доступа: <https://constitutioncenter.org/media/files/RU-Constitution.pdf>. – Дата доступа: 20.02.2023.
2. California proposition 31, flavored tobacco products ban Referendum (2022) [Electronic resource] // Ballotpedia. – Mode of access: [https://ballotpedia.org/California_Proposition_31,_Flavored_Tobacco_Products_Ban_Referendum_\(2022\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_31,_Flavored_Tobacco_Products_Ban_Referendum_(2022)). – Date of access: 20.02.2023.
3. Proposition 56. Tobacco tax [Electronic resource] // California State Auditor. – Mode of access: <http://auditor.ca.gov/reports/2019-046/introduction.html>. – Date of access: 22.02.2023.
4. Proposition 56: Cigarette tax to fund healthcare, tobacco use prevention, research and law enforcement [Electronic resource] // LWVC: League of Women Voters of California. – Mode of access: <https://lwvc.org/vote/elections/ballot-measures/proposition-56-cigarette-tax-fund-healthcare-tobacco-use-prevention>. – Date of access: 20.02.2023.
5. Lobbying Disclosure Act Guidance [Electronic resource] // United States House of Representatives. – Mode of access: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html. – Date of access: 20.02.2023.
6. Белоусов, А. Б. Лоббизм как политическая коммуникация: основы теоретического моделирования : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / А. Б. Белоусов. – Екатеринбург, 2004. – 176 л.
7. Белоусов, А. Б. Современная практика лоббизма в США / А. Б. Белоусов // Антиномии. – 2013. – Т. 13, № 2. – С. 69–86.
8. Беляева, Н. Ю. Законодательство о лоббизме и развитие гражданского общества // Круглый стол по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» / Фонд развития парламентаризма. М., 1995. С. 20-25.
9. Васильева, С. В. Не стоит искать лоббизм там, где его нет: к вопросу о правовом понимании этого института в России / С. В. Васильева // Сравн. конституц. обозрение. – 2008. – № 1. – С. 138–144.
10. Зяблюк, Н. Г. США: лоббизм и политика / Н. Г. Зяблюк. – М. : Мысль, 1976. – 207 с.
11. Ильичева, Л. Е. Лоббизм и интересы предпринимательства / Л. Е. Ильичева. – М. : Мысль, 2000. – 254 с.

12. Киселев, К. В. Лоббизм: основные модели восприятия и конфликт интересов / К. В. Киселев // Полит. экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2006. – Т. 2, № 3. – С. 156–168.
13. Кобзев, А. А. Какую роль проблема абортотв играет в политической жизни Америки [Электронный ресурс] / А. А. Кобзев // Профиль. – Режим доступа: <https://profile.ru/abroad/kakuju-rol-problema-abortov-igraet-v-politicheskoy-zhizni-ameriki-1259039/>. – Дата доступа: 22.04.2023.
14. Королева, В. Ю. Государственная Дума: технология экономического лоббирования хозяйствующих субъектов / В. Ю. Королева // Представ. власть: мониторинг, анализ, информация. – 1997. – № 2. – С. 69–77.
15. Косопкин, А. С. Корпоративные основы лоббистской деятельности [Электронный ресурс] / А. С. Косопкин // Viperson. – Режим доступа: <https://viperson.ru/articles/aleksandr-kosopkin-korporativnyye-osnovy-lobbistskoj-deyatelnosti/>. – Дата доступа: 22.05.2023.
16. Костяев, С. С. Реформа здравоохранения в США / С. С. Костяев // Экон. и соц. проблемы России. – 2011. – № 2. – С. 32–45.
17. Кумс, К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта / К. Кумс // Бизнес и политика. – 1994. – № 1. – С. 34–39.
18. Кучеров, А. Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Л. Кучеров ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 1998. – 24 с.
19. Левин, М. И. Лоббирование и коррупция в России / М. И. Левин, Е. А. Левина // Страна после коммунизма: государственное управление в новой России : в 2 т. / Ин-т права и публич. политики. – М., 2004. – Т. 1. – С. 236–281.
20. Любимов, А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / А. П. Любимов. – М. : Ин-т государства и права Рос. акад. наук, 1998. – 255 с.
21. Малько, А. В. Лоббизм / А. В. Малько // Обществ. науки и современность. – 1995. – № 4. – С. 58–65.
22. Малютин, М. В. Кто такие лоббисты? Сама власть / М. В. Малютин // Бизнес и политика. – 1995. – № 5. – С. 56–57.
23. Масловская, Т. С. Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации / Т. С. Масловская. – М. : Спутник+, 2008. – 174 с.
24. Меньшина, Н. Н. Лоббизм : учеб. пособие : курс лекций / Н. Н. Меньшина, М. В. Пантелеева. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 136 с.
25. Морозов, О. А. Продвижение интересов компании в органах государственной власти [Электронный ресурс] : учеб.-практ. пособие / О. А. Морозов. – СПб. : Высш. шк. технологии и энергетики С.-Петербур. гос. ун-та пром. технологий и дизайна, 2017. – Режим доступа: <http://nizrp.narod.ru/metod/kaffiniuch/19.pdf>. – Дата доступа: 20.03.2023.

26. Орлов, К. А. Теоретико-правовой анализ понятийно-категориального аппарата лоббизма / К. А. Орлов // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. – 2014. – № 4. – С. 15–20.
27. Осипова, Н. А. Косвенный лоббизм как политическая технология (на примере современной Украины) / Н. А. Осипова // Изв. Тул. гос. ун-та. Гуманитар. науки. – 2018. – № 1. – С. 18–31.
28. Павроз, А. В. Government relations как институт социально-политического взаимодействия / А. В. Павроз // Полит. экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2005. – Т. 1, № 2. – С. 238–252.
29. Сучков, М. Как признание права на аборт неконституционным скажется на американской политике [Электронный ресурс] / М. Сучков // Профиль. – Режим доступа: <https://profile.ru/abroad/kak-priznanie-prava-na-abort-nekonstitucionnym-skazhetsya-na-amerikanskoj-politike-1111827/>. – Дата доступа: 22.05.2023.
30. Сучкова, А. А. Лоббизм: основные подходы к пониманию / А. А. Сучкова // Изв. Тул. гос. ун-та. Гуманитар. науки. – 2016. – № 1. – С. 22–30.
31. Толстых, П. А. Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: структура, технологии, перспективы легитимации : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / П. А. Толстых. – М., 2006. – 221 л.
32. Толстых, П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс] / П. А. Толстых // Lobbying.ru. – Режим доступа: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1. – Дата доступа: 21.04.2023.
33. Толстых, П. А. Теория групп и теория лоббизма: соотношение научных концепций / П. А. Толстых // Грамота. – 2013. – № 2, ч. 2. – С. 191–206.
34. Толстых, П. А. Теория и практика взаимодействия бизнеса и власти / П. А. Толстых // ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия. – Режим доступа: http://www.intelros.ru/pdf/Repnoe_seminar/2014_march/5.pdf. – Дата доступа: 23.03.2023.
35. Фельдман, П. Я. К вопросу о классификации лоббистских технологий / П. Я. Фельдман // Власть. – 2012. – № 4. – С. 111–114.
36. Фельдман, П. Я. Коммуникативная структура лоббистской деятельности / П. Я. Фельдман // Коммуникология. – 2015. – Т. 3, № 2. – С. 59–66.
37. Что такое Big Data и почему их называют «новой нефтью» [Электронный ресурс] // РБК. – Режим доступа: <https://trends.rbc.ru/trends/innovation/5d6c020b9a7947a740fea65c#:~:text=Big%20Data%20или%20большие%20данные,росте%20объемов%20информации%20в%20>. – Дата доступа: 22.03.2023
38. GR: теория и практика : учебник / К. В. Киселев [и др.] ; под ред. И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та, 2013. – 179 с.
39. 2 USC 1601: Findings [Electronic resource] // Office of the Law Revision Counsel (OLRC). – Mode of access: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=%28ti>

tle:2%20section:1601%20edition:prelim%29%20OR%20%28granuleid:USC-prelim-ti-
tle2-section1601%29&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true. – Date of ac-
cess: 23.03.2023.

40. AARP [Electronic resource] // Wikipedia : free encycl. – Mode of access:
https://en.wikipedia.org/wiki/AARP#cite_note-4. – Date of access: 18.03.2023.

41. Anderson, J. J. Judicial lobbying [Electronic resource] / J. J. Anderson // Wash-
ington Law Rev. – 2016. – Vol. 91, № 2. – P. 401–462.

42. Balla, S. J. Interest groups, advisory committees, and Congressional control of
the bureaucracy / S. J. Balla, J. R. Wright // Amer. J. of Polit. Science. – 2001. – Vol. 45,
№ 4. – P. 799–812.

43. Baumgartner, F. R. Basic interests: the importance of groups in politics and in
political science / F. R. Baumgartner, B. L. Leech. – Princeton : Princeton Univ. Press,
1998. – 223 p.

44. Big pharma's patent abuses are fueling the drug pricing crisis [Electronic re-
source] // TIME. – Mode of access: [https://time.com/6257866/big-pharma-patent-abuse-
drug-pricing-crisis/](https://time.com/6257866/big-pharma-patent-abuse-drug-pricing-crisis/). – Date of access: 18.03.2023.

45. Brennan, Z. How much? Pfizer leads top pharma companies' ramped up lobby
spending on Congress [Electronic resource] / Z. Brennan // EndpointsNews. – Mode of
access: [https://endpts.com/how-much-pfizer-leads-top-pharma-companies-ramped-up-
lobby-spending-on-congress/](https://endpts.com/how-much-pfizer-leads-top-pharma-companies-ramped-up-lobby-spending-on-congress/). – Date of access: 22.05.2023.

46. Briffault, R. Lobbying and campaign finance: separate and together [Electronic
resource] / R. Briffault // Columbia Law School. – Mode of access: [https://scholar-
ship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/916/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/916/). – Date of access: 23.03.2023.

47. Brownstein, R. Abortion pills will be the next battle in the 2024 election [Elec-
tronic resource] / R. Brownstein // Atlantic. – Mode of access: [https://www.theatlan-
tic.com/politics/archive/2023/01/medication-abortion-pill-biden-executive-branch-ex-
pand-access/672788/](https://www.theatlantic.com/politics/archive/2023/01/medication-abortion-pill-biden-executive-branch-expand-access/672788/). – Date of access: 22.05.2023.

48. Caldeira, G. A. Amici Curiae before the Supreme Court: who participates, when,
and how much? / G. A. Caldeira, J. R. Wright // J. of Politics. – 1990. – Vol. 52, № 3. –
P. 782–806.

49. Caldeira, G. A. Organized interests and agenda setting in the U.S. Supreme Court
/ G. A. Caldeira, J. R. Wright // Amer. Polit. Science Rev. – 1988. – Vol. 82, № 4. – P.
1109–1127.

50. Campaign contributions and media campaign expenses by proponents and op-
ponents of Obamacare : rep. by Center for responsive politics. – Washington : CRP Press,
2010. – 34 p.

51. Carpenter, D. P. Groups, the Media, agency waiting costs, and FDA drug ap-
proval / D. P. Carpenter // Amer. J. of Polit. Science. – 2002. – Vol. 46, № 3. – P. 490–
505.

52. Contributions [Electronic resource]. // OpenSecrets. – Mode of access: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying>. – Date of access: 23.03.2023.
53. Collier, R. Drug patents: the evergreening problem [Electronic resource] / R. Collier // CMAJ : Canad. Med. Assoc. J. – 2013. – Vol. 185, № 9. – Mode of access: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3680578/>. – Date of access: 06.04.2023.
54. Contandriopoulos, D. On the nature and strategies of organized interests in health care policy making / D. Contandriopoulos // Administration a. Soc. – 2011. – Vol. 33, № 1. – P. 45–65.
55. Fellowes, M. C. Funding mechanisms and policy instruments: how business campaign contributions influence Congressional votes / M. C. Fellowes, P. J. Wolf // Polit. Research Quart. – 2004. – Vol. 57, № 2. – P. 315–324.
56. Fernandez, M. How consultants are thinking about AI for 2024 [Electronic resource] / M. Fernandez // POLITICO. – Mode of access: <https://www.politico.com/newsletters/weekly-score/2023/04/24/how-consultants-are-thinking-about-ai-for-2024-00093441>. – Date of access: 23.05.2023.
57. Figueiredo, J. M. de. Advancing the empirical research on lobbying / J. M. de Figueiredo, B. K. Richter // Annu. Rev. of Polit. Science. – 2014. – Vol. 17. – P. 163–185.
58. Gais, T. L. Pathways to influence in American politics: factors affecting the choice of tactics by interest groups / T. L. Gais, J. L. Walker. – Ann Arbor : Univ. of Michigan, 1983. – 35 p.
59. Gelak, D. R. Lobbying and advocacy: winning strategies, recommendations, resources, ethics and ongoing compliance for lobbyists and Washington advocates: the best of everything lobbying and Washington advocacy / D. R. Gelak. – Alexandria : Capitol.Net, 2008. – 490 p.
60. Giaimo, S. Interest groups, think tanks, and health care policy (1960s – present) / S. Giaimo // Guide to U.S. health and health care policy / ed. T. R. Oliver. – Madison, 2014. – Chap. 26. – P. 375–392.
61. Hassel, A. Multilevel governance and organized interests [Electronic resource] / A. Hassel // Handbook on multi-level governance / ed.: H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. – Cheltenham, 2010. – Mode of access: http://ankehassel.de/downloads/hassel_organized_interests_and_mlg_final.pdf. – Date of access: 03.04.2023.
62. Improving access to affordable prescription drugs act [Electronic resource] // Public Citizen. – Mode of access: <https://www.citizen.org/article/improving-access-to-affordable-prescription-drugs-act/>. – Date of access: 12.04.2023.
63. JACK Act would require lobbyists to disclose previous convictions [Electronic resource] // GovTrack.us. – Mode of access: <https://govtrackinsider.com/jack-act-would-require-lobbyists-to-disclose-previous-convictions-d61377f5dc99>. – Date of access: 23.04.2023.

64. Karen Ignagni remarks on health care reform [Electronic resource] // C-SPAN. – Mode of access: <https://www.c-span.org/video/?290427-1/karen-ignagni-remarks-health-care-reform>. – Date of access: 25.03.2023.
65. Keown, A. Incoming Novartis CEO, Bayer leader Join president Trump for private dinner at Davos [Electronic resource] / A. Keown // BioSpace. – Mode of access: <https://www.biospace.com/article/unique-incoming-novartis-ceo-bayer-leader-join-president-trump-for-private-dinner-at-davos/>. – Date of access: 28.03.2023.
66. Klingelhöfer, J. Lobbying and elections [Electronic resource] / J. Klingelhöfer // Bull. of Econ. Research. – 2018. – Vol. 71, № 1. – Mode of access: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/boer.12148>. – Date of access: 01.04.2023.
67. Kollman, K. Outside lobbying public opinion and interest group strategies / K. Kollman. – Chichester : Princeton Univ. Press, 1998. – 215 p.
68. Kounang, N. Big Pharma's big donations to 2016 presidential candidates [Electronic resource] / N. Kounang // CNN. – Mode of access: <https://edition.cnn.com/2016/02/11/health/big-pharma-presidential-politics/index.html>. – Date of access: 28.03.2023.
69. Latham, E. The group basis of politics: notes for a theory / E. Latham // Amer. Polit. Science Rev. – 1952. – Vol. 46, № 2. – P. 376–397.
70. Landers, S. H. Health Care Lobbying in the United States / S. H. Landers , A. R. Sehgal // The Amer. Jour. of Med. – 2004. – Vol. 116. – P. 474–477.
71. Longley, R. Laws regulating federal lobbyists [Electronic resource] / R. Longley // ThoughtCo. – Mode of access: <https://www.thoughtco.com/laws-regulating-federal-lobbyists-4042342>. – Date of access: 28.02.2023.
72. Milbrath, L. W. The Washington lobbyists / L. W. Milbrath. – Chicago : Rand McNally & Co, 1963. – 431 p.
73. Mincer, J. California approves tax increase on cigarettes [Electronic resource] / J. Mincer // REUTERS. – Mode of access: <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-tobacco-idUKKBN1340PT>. – Date of access: 23.05.2023.
74. Mullin, J. How the patent trolls won in Congress [Electronic resource] / J. Mullin // Arstechnica. – Mode of access: <http://arstechnica.com/tech-policy/2014/05/how-the-patent-trolls-won-in-congress/>. – Date of access: 9.04.2023.
75. Mykkänen, M. Media strategies in lobbying process: a literature review on publications in 2000–2018 / M. Mykkänen , P. Ikonen // Acad. Inter. Sci. J. – 2019. – Vol. 20. – P. 34–50.
76. Novartis general counsel resigns over deal with Trump lawyer [Electronic resource] // NBC News. – Mode of access: <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/novartis-general-counsel-resigns-over-deal-trump-lawyer-n874611>. – Date of access: 11.04.2023.
77. Nownes, A. J. Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it) / A. J. Nownes. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2006. – 280 p.

78. Peterson, M. A. The presidency and organized interests: White House patterns of interest group liaison / M. A. Peterson // *Amer. Polit. Science Rev.* – 1992. – Vol. 86, № 3. – P. 612–625.

79. Pharma company Novartis pays big fine for bribing doctors in the US [Electronic resource] // *Swissinfo*. – Mode of access: <https://www.swissinfo.ch/eng/novartis-pays-big-fine-for-bribing-doctors-in-the-us/45876508>. – Date of access: 19.04.2023.

80. Political Action Committees (PACs) [Electronic resource] // Federal Election Commission. – Mode of access: <https://www.fec.gov/press/resources-journalists/political-action-committees-pacs/>. – Date of access: 10.04.2023.

81. Robinson, J. C. Funding of pharmaceutical innovation during and after the COVID-19 pandemic [Electronic resource] / J. C. Robinson // *JAMA*. – 2021. – Vol. 325, № 9. – Mode of access: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2775400>. – Date of access: 16.04.2023.

82. Schlozman, K. L. Organized interests and American democracy / K. L. Schlozman, J. T. Tierney. – New York : Harper & Row, 1985. – 448 p.

83. Soper, T. Amazon donates \$10M to ACLU, Equal Justice Initiative, NAACP, other social justice organizations [Electronic resource] / T. Soper // *GeekWire*. – Mode of access: <https://www.geekwire.com/2020/amazon-donates-10m-aclu-equal-justice-initiative-naacp-social-justice-organizations>. – Date of access: 14.03.2023.

84. The global use of medicines 2023 : outlook to 2027 [Electronic resource] / IQVIA Inst. for Human Data Science // IQVIA. – Mode of access: https://www.iqvia.com/-/media/iqvia/pdfs/library/presentations/presentation_global_meds_2023_webinar.pdf. – Date of access: 22.03.2023.

85. Tichenor, D. J. Organized interests and American political development / D. J. Tichenor, R. A. Harris // *Polit. Science Quart.* – 2002. – Vol. 117, № 4. – P. 587–612.

86. Tierney, J. T. Organized interests in health politics and policy-making. / J. T. Tierney // *Med. Care Rev.* – 1987. – Vol. 44, № 1. – P. 89–118.

87. Top industries 2000–2023 [Electronic resource] // *OpenSecrets*. – Mode of access: <https://www.opensecrets.org/politicians/industries.php?type=C&cid=N00009922&newMem=N&cycle=2014>. – Date of access: 23.03.2023.

88. Transparency Register [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=en>. – Date of access: 12.04.2023.

89. Walker, J. L. Mobilizing interest groups in America: patrons, professions, and social movements / J. L. Walker. – Ann Arbor : Univ. of Michigan Press, 1991. – XVII, 272 p.

90. Whelan, D. Big five insurers to break with AHIP, Karen Ignagni – really? [Electronic resource] / D. Whelan // *Forbes*. – Mode of access:

<https://www.forbes.com/sites/davidwhelan/2010/12/09/big-five-insurers-to-break-with-ahip-karen-ignagni-really/?sh=770324385c96>. – Date of access: 22.05.2023.

91. Woll, K. Lobbying in the European Union: from Sui Generis to a comparative perspective / K. Woll // J. of Europ. Publ. Policy. – 2006. – Vol. 13, № 3. – P. 456–470.

92. Wouters, O. J. Lobbying expenditures and campaign contributions by the pharmaceutical and health product industry in the United States, 1999–2018 / O. J. Wouters // JAMA Internal Medicine. – 2020. – Vol. 180, № 5. – P. 688–697.

Wright, J. R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions, and influence / J. R. Wright, B. I. Oppenheimer. – Boston : Allyn a. Bacon, 1996. – 214 p.