

УДК 328.3

## КОНГРЕСС, ЛОББИСТЫ, ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ И ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ

© 2014 г. **С.М. Самуйлов**  
*Институт США и Канады РАН, Москва*

© 2014 г. **Д.Б. Графов\***  
*Дипломатическая академия МИД РФ, Москва*

*В статье анализируется такой неотъемлемый компонент современной государственности США, как лоббизм. Рассматриваются законы, а также этические правила Конгресса, регулирующие лоббистскую деятельность. В частности, делается важный вывод, что, несмотря на значительное уменьшение возможностей прямого подкупа законодателей, коррупционная природа американской государственности сохраняется. Она является следствием структурной организации вашингтонской политико-бюрократической элиты в виде сплочённых тройственных союзов чиновников правительственных ведомств, законодателей и лоббистов.*

**Ключевые слова:** *зарегистрированные лоббисты, законы, этические правила, Конгресс, тройственные союзы, вашингтонская элита, коррупция, прямой подкуп, расследование, ФБР, тюремное заключение.*

В современных США лоббизм превратился в неотъемлемую часть политического процесса. Как обоснованно замечает российский исследователь А.В. Павроз, «под лоббизмом следует понимать любые попытки индивидуума или групп интересов воздействовать на органы публичной власти в целях влияния на формирование или осуществление государственной политики во имя содействия реализации собственных интересов» [5, с. 85].

Можно согласиться с данным автором и в том, что «институт лоббизма стал одним из важнейших элементов в системе политического взаимодействия и процессах выработки и осуществления государственной политики современных обществ» [5, с. 89–90]. На Западе лоббизм давно стал делом профессионалов.

Роль лоббизма в США в сравнении с европейскими государствами намного значительнее. Так, в начале 2000-х годов в лоббистскую деятельность Соединённых Штатов было вовлечено порядка 100 тыс. человек, при этом затраты на неё с 1998 по 2005 г. достигли 13 млрд. долл. [5, с. 89]. Американские политологи не без оснований иногда называют лоббизм «третьей палатой парламента» или «пятой ветвью власти» (после исполнительной, законодательной, судебной властей и СМИ. – *Авт.*).

---

\* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – доктор исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США ИСКРАН. E-mail: fpcenter@rambler.ru; ГРАФОВ Дмитрий Борисович – соискатель Дипломатической академии МИД РФ. E-mail: graftvc@mail.ru.

С лоббизмом неразрывно связана проблема коррупции среди законодателей и государственных чиновников, их возможного подкупа группами давления. В США борьба с коррумпированностью членов Конгресса началась в основном с 1913 г., когда в Палате представителей по инициативе президента Вильсона было проведено первое масштабное расследование неблагоприятной лоббистской деятельности такой заинтересованной группы, как Национальная ассоциация промышленников. На протяжении 20-х и 30-х годов прошлого столетия в Конгрессе неоднократно обсуждались законопроекты, направленные на установление определённого государственного контроля над деятельностью лоббистов. Но противодействие групп давления было настолько велико, что все такие попытки заканчивались безрезультатно. И лишь в 1946 г. был принят первый закон о регулировании лоббистской деятельности.

Главные вопросы, которые находятся в центре внимания данной статьи, можно сформулировать следующим образом: каков коррупционный механизм во взаимоотношениях американских законодателей, с одной стороны, и лоббистов и заинтересованных групп – с другой; каким образом степень коррупционности политической системы постепенно понижается путём принятия Конгрессом самоограничивающего законодательства?

### **Основные законы, регулирующие лоббистскую деятельность**

Лоббистский закон 1946 г. был одобрен как составная часть более масштабного и серьёзного закона о реорганизации всего Конгресса. Возможно, поэтому законодатели не уделили большого внимания лоббистской части. Их больше интересовали проблемы реорганизации парламента.

Третий раздел принятого в августе 1946 г. закона о реорганизации назывался «Федеральный закон о регулировании лоббизма» (*Federal Regulation of Lobbying Act*). Тем самым лоббизм был официально признан в качестве неотъемлемого компонента американского политического процесса.

Статья 307 закона гласила, что «положения этого раздела должны применяться к любому лицу (физическому или юридическому. – *Авт.*).., которое само или через любого агента или работника, или других лиц каким бы то ни было способом прямо или косвенно просит, собирает или получает деньги или другие ценности, чтобы использовать их главным образом для помощи, или главной целью данного лица является помощь в достижении любой из следующих целей: а) одобрение или отклонение любого законопроекта Конгрессом Соединённых Штатов, б) воздействие прямо или косвенно на одобрение или отклонение любого законопроекта Конгрессом Соединённых Штатов» [3, с. 153].

В статье 308 говорилось, что «любое лицо, которое нанимается за плату или любое вознаграждение с целью пытаться воздействовать на одобрение или отклонение любого законопроекта Конгрессом Соединённых Штатов» должно регистрироваться у клерка Палаты представителей и секретаря Сената и представлять им квартальные отчёты о всех финансовых операциях, связанных с отпращиванием указанных функций [3, с. 153]. Как видно, закон отно-

сился только к лоббированию членов Конгресса и не касался чиновников федеральных министерств и ведомств.

После обнародования закон был подвергнут резкой критике из-за неясности формулировок, противоречий в статьях и лазеек, которыми при желании нетрудно было воспользоваться. В частности, многие заинтересованные группы заявляли, что их «главной целью» не является воздействие на Конгресс, следовательно, они не обязаны были регистрироваться и предоставлять финансовые отчёты. Национальная ассоциация промышленников попыталась в судебном порядке признать закон неконституционным и отменить его. Однако Верховный суд США в 1954 г. признал его конституционным и уточнил формулировки. В его постановлении, в частности, говорилось, что закон применим только к «лоббизму в его общепринятом смысле», т.е. «к прямым контактам с членами Конгресса», применим к тем лицам, которые «сами наняты за плату или любое другое вознаграждение с целью воздействовать на законодательство посредством прямых контактов с Конгрессом» [3, с. 155–156]. Другими словами, Верховный суд резко сузил применение закона, исключив из сферы его действия непрямой лоббизм, т.е. рекламно-пропагандистские кампании, специально организуемые кампании посылке в массовом количестве законодателям телеграмм и писем и т.п.

Следует подчеркнуть, что данный закон позволял подавляющему большинству вашингтонских лоббистов и лоббистских фирм обходить его и не регистрироваться. По этой причине в Конгрессе на протяжении десятилетий не прекращались попытки ужесточить его, но в силу активного противодействия влиятельных групп интересов они заканчивались безрезультатно. Лишь почти половину столетия спустя был принят в декабре 1995 г. новый закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (*Lobbying Disclosure Act*). Как заявил президент Б. Клинтон после его подписания: «Это жёсткий закон. Он снимет завесу с мира вашингтонского лоббизма. Он поможет восстановить веру американского народа в своё правительство» [2, с. 43].

Если появление закона о лоббизме 1946 г. было попыткой защиты политической элиты от грубого вмешательства монополий, то история закона 1995 г. в большей степени стала уступкой запросам общества – требованиям прозрачности и открытости законодательного процесса на Капитолии. Законопроект появился ещё в 1992 г. усилиями сенатора от Мичигана, демократа Карла Левина. Сильное сопротивление его принятию оказывали законодатели-республиканцы и влиятельные лоббисты. Ради одобрения его обеими палатами демократам пришлось пойти на ряд уступок. В частности, было отвергнуто предложение ввести понятие «непрямой лоббизм». Не прошло и предложение о создании специального Управления регистрации лоббистов и публичного раскрытия лоббистской деятельности в качестве одного из органов исполнительной власти. Статья о подарках членам Конгресса также была изъята [2, с. 44].

Принципиальное отличие нового закона от предыдущего заключалось в том, что сфера его действия была распространена, помимо лоббизма законодателей, и на чиновников исполнительной ветви власти, начиная с президента США. Кроме того, в текст закона был введён хорошо разработанный понятийный аппарат. Некоторые его определения заслуживают внимание.

Во-первых, был введён термин «охваченное должностное лицо» как исполнительных органов власти, так и Конгресса. Лоббистской деятельностью считается контакты лоббиста только с этими лицами. «Охваченными» считаются лица, которые имеют возможность принимать решения или реально влиять на их принятие. В отношении законодательной власти к «охваченным» лицам относились как члены Конгресса, так и сотрудники их аппарата (за исключением канцелярских работников), а также рабочие группы, создаваемые для оказания законодательных услуг.

Во-вторых, термин «физическое или юридическое лицо» «охватывает любое физическое лицо, корпорацию, компанию, фонд, ассоциацию, фирму, партнёрство, общество, акционерную компанию открытого типа, группу организаций, правительство штата или местное правительство» [2, с. 45].

В-третьих, «клиентом именуется любое физическое или юридическое лицо, у которого работает в штате или которое нанимает за денежное или иное вознаграждение другое физическое лицо, которое будет заниматься лоббистской деятельностью от имени данного клиента...». Другими словами, по закону лоббисты могут быть как «внешние», так и «внутренние». Последние являются штатными служащими клиента.

В-четвёртых, под лоббистской деятельностью понимаются «лоббистские контакты или усилия в поддержку таковых контактов».

В-пятых, «лоббистский контакт» означает «любое устное или письменное сообщение, адресованное от имени клиента охваченному должностному лицу относительно разработки, изменения или принятия федерального законодательства; управления федеральными программами» [2, с. 45].

В законе также было дано определение, кто является лоббистом. Лоббистом «считается любое физическое лицо, которое является штатным служащим клиента или которое нанято клиентом за денежное или иное вознаграждение и которое оказывает услуги, включающие не менее двух лоббистских контактов». В то же время, было сделано важное исключение. Лоббистом не считается лицо, деятельность которого занимает менее 20% его основного рабочего времени в течение полугода [2, с. 46]. Кроме того, лоббист не обязан регистрироваться, если его общий доход от оказания услуг конкретному клиенту не превысил 5 тыс. долларов.

Согласно требованиям закона лоббист обязан зарегистрироваться у секретаря Сената или клерка Палаты представителей не позднее 45 дней с момента, когда он приступил к выполнению своих функций или был нанят клиентом.

Понятно, что затраты времени на лоббистскую деятельность – показатель субъективный и трудно проверяемый. И если лоббист не «многостаночник», т.е. не обслуживает сразу же нескольких клиентов, то может спокойно работать с ключевым законодателем или чиновником, не подпадая под требования о регистрации. Если же ключевых лиц несколько, то и лоббистов, не подпадающих под регистрацию, может быть представлено группой интересов несколько.

Не позже чем через 45 дней после окончания каждого календарного полугодия зарегистрированный лоббист обязан представить упоминавшимся секретарю или клерку отчёт о своей деятельности за этот период (по каждому клиенту составляется отдельный отчёт). Кроме того, в нём должен содержаться

перечень вопросов, по которым велась лоббистская деятельность, включая перечисление конкретных законопроектов и ссылки на конкретные акты исполнительных органов власти [2, с. 47].

Секретарю и клерку, среди прочего, вменялось в обязанность «составлять доступные для общественности списки всех зарегистрированных лоббистов, лоббистских фирм и их клиентов, равно как и обеспечить максимально возможный доступ ко всем материалам, предоставляемым согласно данному закону» [2, с. 47].

Показательно, что на момент принятия нового закона официально в Вашингтоне было зарегистрировано лишь 5,5 тыс. лоббистов. Как обоснованно писал российский американист Н.Г. Зяблюк, «подавляющее большинство представителей этой профессии., пользуясь лазейками в прежнем законе, предпочитали уклоняться от соблюдения его требования (о регистрации. – Авт.)» [2, с. 48]. Предполагалось, что по новому закону число зарегистрированных лоббистов должно было возрасти в 10 раз.

Однако этого не произошло. По оценкам Главного контрольно-финансового управления Конгресса, с 1995 по 1996 г. количество лоббистских регистраций возросло более чем в 2 раза и достигло 14 тыс. По состоянию на конец 2003 г. секретарь Сената зафиксировал 20 тыс. регистраций [4, с. 84–85]. Другими словами, с принятием закона 1995 г. по-прежнему подавляющее большинство вашигтонских лоббистов находило лазейки для того, чтобы не регистрироваться.

Не удивительно, что и этот закон не оправдал ожидания его сторонников. В сентябре 2007 г. президент Дж. Буш-мл. утвердил принятый Конгрессом ещё один закон, имеющий отношение к лоббизму. Он получил название «Закон о честном руководстве и открытом правительстве» (*Honest Leadership and Open Government Act 2007*). Одним из главных его положений стало ужесточение требований к ставшему традиционным переходу американских законодателей после окончания их политической карьеры на работу в вашигтонские лоббистские фирмы, с которыми они имели дело во время своей деятельности в Конгрессе. Следует объяснить почему сложилась такая традиция.

Дело в том, что значительная власть в политическом Вашингтоне принадлежит высокопоставленному трёхзвенному корпоративному правящему слою, который имеет «своих людей» и в ведущих американских СМИ. Этот слой «состоял (и состоит) из неформального объединения несменяемой карьерной бюрократии высших уровней федеральных министерств и ведомств, постоянно взаимодействующих с нею комитетов Конгресса и лоббистских организаций, взаимодействующих и с теми, и с другими» [6, с. 34]. Люди, принадлежащие к этому слою, много лет работают вместе, хорошо знают друг друга, проявляют корпоративную солидарность и оказывают поддержку друг другу.

Любая находящаяся у власти администрация, независимо от её партийной принадлежности, вынуждена считаться с интересами этого корпоративного объединения, главный из которых заключается в самосохранении и самовывживании. В 1970–1980 гг. такие трёхзвенные устойчивые политико-бюрократические образования в США назывались «железными треугольниками» (*iron triangles*).

Нетрудно понять, что ради продолжения пребывания в вашигтонской политико-бюрократической элите высокопоставленные чиновники министерств и

ведомств, законодатели, высокопоставленные сотрудники аппарата комитетов Конгресса и конкретные законодатели после окончания своей служебной карьеры могут перейти, так сказать, в лоббистский сегмент этого властного слоя. Это они успешно и осуществляют на практике и получают там заработные платы гораздо большие чем те, которые они получали, находясь на службе в органах федеральной власти. Такая практика в США получила название политика «вращающихся дверей» (*revolving doors*).

Но и лоббисты, многие из которых являются квалифицированными специалистами и консультантами в «своей» сфере правительственной деятельности, могут быть привлечены на работу в федеральные исполнительные органы власти или в аппараты комитетов Конгресса и самих сенаторов и конгрессменов. Особенно это справедливо в отношении таких сфер как оборонные заказы, здравоохранение, финансовая политика. При этом лоббисты, переходящие на правительственную работу, получают от своих лоббистских фирм или клиентов, так сказать, авансом такие большие выплаты в виде бонусов, которые в качестве предварительной платы делают их обязанными учитывать интересы бывших клиентов, т.е. групп интересов, в своей правительственной деятельности [10].

Возвращаясь к закону 2007 г., следует сказать, что члены Конгресса под нажимом общественности де-юре пошли на определённое самоограничение в данной сфере. В частности, закон запрещает сенаторам, а также бывшим министрам и высокопоставленным чиновникам исполнительных ведомств после окончания их служебной карьеры в течение двух лет переходить на работу в лоббистские фирмы и заниматься лоббированием соответственно Конгресса и ведомств (по закону 1995 г. этот срок составлял один год. – *Авт.*) лоббированием в течение одного года после окончания их работы в законодательном органе [12]. Как будет показано ниже, на деле указанные лица вполне успешно обходят данное требование.

Закон также вводит множество других ограничений на лоббистскую деятельность, перечислить которые в рамках данной статьи не представляется возможным. Назовём лишь некоторые, наиболее важные. Он запрещает дарение подарков и оплату путешествий лоббистами должностным лицам, если это не соответствует внутренним этическим правилам Сената и Палаты представителей. Закон сделал отчётность лоббистов о своей деятельности ежеквартальной и увеличил размер штрафа за нарушение закона 1995 г. с 50 тыс. до 200 тыс. долл. и возможный срок тюремного заключения до 5 лет. Он требует от лоббистов раскрытия сведений о всех организациях, которые заплатили им за услуги более 5 тыс. долларов [12].

Усилил закон и регулирование такой важной области как сбор лоббистами пожертвований и частичное финансирование избирательных кампаний членов Конгресса. В частности, необходимо было информировать Федеральную избирательную комиссию тогда, когда лоббист в течение полугода осуществил предвыборный взнос более 15 тыс. долл. в поддержку любого выборного федерального должностного лица или кандидата. Закон также увеличил штраф для американских законодателей, высокопоставленных сотрудников аппарата Конгресса и высокопоставленных чиновников исполнительных органов с 10 тыс. до

50 тыс. долл. за фальсификацию финансовой отчётности и даже установил за это тюремный срок до одного года [12].

Помимо указанных законов, как было сказано, существуют внутренние этические правила обеих палат Конгресса. Они имеют не меньшее значение, чем законы. Это не просто провозглашение нравственных идеалов. Все зарегистрированные лоббисты, обязаны декларировать, что эти правила им известны и они их ни за что не нарушат. А если не будут соблюдать, то будут отвечать, как за нарушение закона. Нарушение этических правил для самих законодателей может привести к внутреннему расследованию и даже закончиться возбуждением уголовного дела и обвинением в суде.

Казалось бы, столь серьёзные и многочисленные законодательные меры по контролю за деятельностью лоббистов должны были нейтрализовать коррупционные механизмы в американской политической системе. Однако на практике можно говорить лишь о серьёзном ограничении масштабов, но не ликвидации коррупции как явления. Дело в том, что существует сильная личная заинтересованность американских законодателей и чиновников исполнительной власти в услугах лоббистов и групп интересов.

### **Личная заинтересованность законодателей в деятельности лоббистов и частных лиц**

Во-первых, главный интерес членов Конгресса заключается в том, чтобы переизбраться на следующий срок и тем самым продлить своё пребывание в вашигтонской политико-бюрократической элите как можно дольше.

Напомним, что сенаторы переизбираются через шесть лет и каждую федеральную избирательную кампанию переизбирается одна треть сенаторов. Как известно последняя такая кампания имела место в 2012 г., следующая происходит в 2014 г. Все члены Палаты представителей переизбираются через два года. Другими словами, одна из главных функций в деятельности американских законодателей заключается в постоянном поиске доноров и пополнении своих предвыборных финансовых фондов, поскольку стоимость успешных избирательных кампаний постоянно возрастает.

Два года назад средняя стоимость успешной кампании сенатора по переизбранию приближалась к 10 млн. долл. Стоимость успешной кампании конгрессмена – к 1,5 млн. долл. [1, с. 6]. При этом львиная доля средств идёт на рекламу в пользу переизбираемого законодателя в электронных средствах массовой информации.

В соответствии с избирательным законодательством основную роль в сборе предвыборных пожертвований играют, так называемые комитеты политических действий (КПД), подотчётные Федеральной избирательной комиссии. Прямое финансирование федеральных избирательных кампаний банками, корпорациями и профсоюзами запрещено.

Однако и зарегистрированные лоббисты занимаются сбором предвыборных пожертвований в пользу «своих» законодателей, поскольку это не запрещено законом и этическими правилами Конгресса. Эти деятели играют определённую роль в формировании предвыборных фондов членов Конгресса. При этом

лоббисты имеют право объединять в единый пакет множество мелких предвыборных пожертвований и вносить этот пакет в избирательный фонд КПД, который поддерживает нужного им законодателя. По закону КПД, получивший от лоббиста такой финансовый пакет, который был собран за полгода и сумма которого превышает 15 тыс. долл., обязан публично раскрыть информацию об этом и информировать Федеральную избирательную комиссию [16, р. 8].

Хотя лоббисты при сборе предвыборных пожертвований, как правило, действуют в рамках закона, понятно, что законодатели после очередного переизбрания должны учитывать интересы их клиентов, т.е. заинтересованных групп, в своей дальнейшей деятельности.

Как обоснованно при этом замечает американский обозреватель Л. Лессиг, Конгресс вместо того, чтобы фокусироваться на интересах простых людей, сосредоточивает внимание на интересах тех, кто финансирует проведение кампаний по переизбранию. А это всего лишь 0,05% всего населения США [13]. Другими словами, определённая коррупционность заложена в механизм переизбрания американских законодателей.

Во-вторых, личные интересы законодателей, высокопоставленных аппаратчиков Конгресса и влиятельных чиновников исполнительных органов власти заключаются и в том, чтобы остаться в вашингтонской политико-бюрократической элите после окончания их служебной карьеры. В один прекрасный момент она может закончиться. Законодатели могут не переизбраться, а аппаратчики и чиновники могут быть уволены. Тогда ради продления своего пребывания в вашингтонской элите они имеют хорошие шансы просто перейти в её лоббистский сегмент, точнее в те лоббистские фирмы, с которыми они сотрудничали в период нахождения у власти и где их хорошо знают. Вышеупомянутые временные ограничения в два года для сенаторов и в один год для членов Палаты представителей относятся только к прямому лоббированию, т.е. к прямым лоббистским контактам. Поэтому они не являются препятствием для экс-законодателей и чиновников устроиться в лоббистские фирмы сразу же после окончания служебной карьеры.

Показательна история с бывшим заместителем лидера республиканского меньшинства в Сенате, экс-сенатором от штата Аризона Дж. Кайлом. Он начал свою политическую карьеру в 1986 г., когда был впервые избран в Палату представителей, а в 1994 г. был избран в Сенат. В 2012 г. он отказался от переизбрания, решил завершить свою политическую карьеру. К этому времени он стал вторым по влиятельности сенатором-республиканцем.

Но уже в марте 2013 г. Кайл был принят на работу в качестве советника во влиятельную международную юридическую лоббистскую фирму «Ковингтон энд Берлинг». Один из руководителей фирмы заявил, что Кайл был принят, потому что обладает «глубокими знаниями и экстраординарными законодательными умениями», и поэтому он «идеально подходит для того, чтобы помочь в усилении публичной политики и ведении дел с правительством». Сам Кайл прокомментировал своё новое назначение так: «Это волнующая возможность открыть новую главу в моей карьере в одной из наиболее престижных фирм мира» [20]. Показательно, что на этой фирме до прихода Кайла уже работало несколько высокопоставленных экс-чиновников и сотрудников аппара-



та Конгресса. Также в марте на работу в эту фирму был принят бывший глава комитета по международным делам Палаты представителей, экс-конгрессмен демократ из Калифорнии Г. Берман.

По данным вашингтонского Центра за ответственную политику, который следит за реализацией практики «вращающихся дверей», с ноября 2012 г. по май 2013 г. по меньшей мере, 22 бывших члена Конгресса обрели новую работу в вашингтонских лоббистских фирмах. А с 1998 г. в общей сложности 338 бывших законодателей устроились в лоббистские фирмы. Экс-законодатели хорошо знают семьи и местные интересы своих бывших коллег, что позволяет быстро устанавливать зарегистрированным лоббистам необходимые личные контакты с действующими членами Конгресса. Работа в лоббистских фирмах позволяет экс-законодателям получать первоначальную зарплату, начиная с нижнего предела от 250 до 300 тыс. долл. в год и заканчивая верхним пределом для высокопоставленных лиц в 1 млн. долл. Это гораздо выше их зарплаты в Конгрессе, составляющей 174 тыс. долларов [19].

Таким образом, несмотря на ограничение де-юре возможностей прямого лоббирования своих бывших коллег экс-законодателями, на деле практика быстрого перехода бывших членов Конгресса и чиновников в лоббистские фирмы по-прежнему процветает. Следовательно, упоминавшиеся «железные треугольники» по-прежнему эффективно действуют.

В-третьих, следует сказать о такой личной заинтересованности законодателей и сотрудников аппарата Конгресса как получение подарков, оплату их поездок и получение гонораров от частных лиц. В настоящее время эта сфера жёстко регулируется законами и этическими правилами обеих палат Конгресса с тем, чтобы у американской общественности создавался образ неподкупных законодателей. Каковы ограничения, устанавливаемые этими этическими правилами?

После принятия закона 2007 г. были значительно ужесточены требования, предъявляемые к зарегистрированным лоббистам. В соответствии с этими правилами, подарки законодателям и сотрудникам аппарата Конгресса от третьих лиц стоимостью менее 50 долл. не считаются подарками. Это исключение не распространяется на лоббистов. Если ранее член Конгресса в рамках этого исключения мог законно получить от лоббиста в подарок бутылку ликёра или вина, билеты на спортивные или развлекательные мероприятия, угощения, то с 2007 г. это запрещено делать [16, р. 19].

Множество других исключений в рамках правил также не распространяется на зарегистрированных лоббистов. Законодатели и сотрудники аппарата могут принимать подарки, стоимостью менее 50 долл. от частных лиц, но общая стоимость подарков, полученных в течение года от одного лица, не должна превышать 100 долл. [16, р. 20]. Исключения в правилах сделаны для подарков, получаемых от членов семей и личных друзей законодателей и сотрудников аппарата Конгресса. От этих лиц разрешается получать подарки, стоимостью более 50 долл. Тем не менее, если ценность подарка от личного друга превышает 250 долл., то получатель должен добиться письменного подтверждения от комитета по стандартам и официальному поведению Палаты представителей или специального сенатского комитета по этике того, что дан-

ный подарок не нарушает этические правила [16, р. 21]. На угощения, получаемые законодателями и сотрудниками аппарата от частных лиц (за исключением лоббистов), также распространяется указанное ограничение. Их стоимость от одного лица не должна превышать 50 долл., и они считаются подарком. В то же время, закуски и освежающие напитки по «номинальной стоимости», обычно подаваемые на различного рода приёмах, не считаются подарками и их можно потреблять без нарушения этических правил. Данное исключение распространяется даже на мероприятия, которые организуют лоббисты или лоббистские фирмы [16, р. 21-22].

Также имеется множество исключений из принципа 50-долларового ограничения в отношении угощений для членов Конгресса и сотрудников их аппарата. Сюда входят: посещение мероприятий по сбору предвыборных средств, спонсируемых политическими организациями, членами семей или личными друзьями; участие в мероприятиях по поиску новой работы, которые организует возможный работодатель из сферы частного бизнеса; участие в приёмах, связанных с проведением избирательных кампаний и финансируемых политическими организациями; посещение вечеринок, устраиваемых третьими лицами у себя на дому в порядке «личного гостеприимства» (за исключением лоббистов); участие в разрешённых, «широко посещаемых» мероприятиях (съезды, конференции, симпозиумы, официальные обеды, приёмы и др.), включая благотворительные вечера [16, р. 22-23].

Предусматривается также, что законодатели и работники аппарата могут принимать от частных лиц (за исключением лоббистов) оплату или компенсацию их расходов на поездки, размещение в гостиницах и т.п. При этом поездки должны быть связаны с выполнением их должностных обязанностей. Это могут быть изучение ситуации на месте, встречи с избирателями, выступления, конференции. Предполагается, что в данном случае расходы оплачиваются или компенсируются не конкретному человеку, а всему Сенату или всей Палате представителей [16, р. 24].

Тем не менее, по закону 2007 г. требуется, чтобы до принятия данных по оплате или компенсации от частных лиц законодатели и сотрудники аппарата получили официальное одобрение на это от вышеуказанных комитетов по этическому поведению палат. А после завершения поездки они должны представить детальный отчёт о своих реальных расходах [16, р. 25].

Однако принятие указанных «разумных» транспортных оплат и компенсаций не позволяет членам Конгресса и работникам его аппарата распространять их на какие-либо мероприятия, «которые в своей основе связаны с отдыхом» или развлечениями. Исключением из этого требования являются развлечения, предоставляемые всем участникам мероприятия в качестве его неотъемлемой части [16, р. 27].

В прошлом существовала широко распространённая практика, когда лоббисты, лоббистские фирмы или группы интересов приглашали законодателей или высокопоставленных сотрудников аппарата Конгресса выступить с лекцией или принять участие в публичном мероприятии, за что выплачивали большие «гонорары», порой, составлявшие десятки тысяч долларов. Такие дейст-

вия, по сути, являлись плохо замаскированной формой взятки и постоянно подвергались критике со стороны американской общественности.

После принятия законов 1995 и 2007 гг. и внесения соответствующих изменений в этические правила Конгресса такая практика была резко ограничена. Выплата «гонораров» за публичные выступления, участие в мероприятиях и опубликование статей была запрещена. В то же время, не запрещается оплата «реальных и необходимых» расходов на поездку к месту выступления и обратно организатором мероприятия. Вместо выплаты гонорара он может сделать «благотворительный взнос», который не должен превышать 2 тыс. долларов [16, р. 28-29].

Таким образом, несмотря на жёсткие, масштабные и скрупулёзные антикоррупционные ограничения, наложенные законами и этическими правилами Конгресса на деятельность законодателей, сотрудников законодательного аппарата и лоббистов, в неявном виде коррупционная природа американской политической системы сохраняется. Она проявляется, прежде всего, в личной заинтересованности членов Конгресса, сотрудников его аппарата и высокопоставленных чиновников исполнительных органов во взаимовыгодном сотрудничестве с лоббистами и группами интересов.

Сказанное не означает, что в США избавились от такого явления, как прямой подкуп законодателей. Периодически вспыхивают политические скандалы, связанные с прямой коррупционностью членов Конгресса.

### **Случаи прямого подкупа американских законодателей и их расследование**

Пожалуй, наиболее нашумевшим случаем прямой коррупции в политической жизни США за последнее десятилетие был скандал с подкупом конгрессмена-республиканца Р. Каннигэма из штата Калифорния, который возглавлял подкомитет по оборонным ассигнованиям Палаты представителей, санкционирующим выделение средств на оборонные программы.

На судебном разбирательстве в ноябре 2005 г. он признал себя виновным в получении взяток от подрядчиков Министерства обороны на общую сумму свыше 2,4 млн. долл., уклонении от уплаты налогов и по ряду других пунктов. Взятки позволили ему приобрести особняк стоимостью 2,5 млн. долл., яхту, «Роллс Ройс» и другие ценности. Кроме того, федеральные власти объявили о намерении конфисковать у него этот особняк, а также различные ценности (наличные деньги, антиквариат, мебель, драгоценности и др.) на сумму в 1,8 млн. долларов [8].

Одна из коррупционных схем заключалась в том, что Каннигэм продал свой дом в Калифорнии руководителю одной из фирм-подрядчиков М. Вэйдю по завышенной цене в 1,6 млн. долл. Позднее Вэйд смог продать этот дом только по цене на 700 тыс. долл. дешевле. Затем фирма Вэйда получила контракты от Пентагона на общую сумму в 150 млн. долл. Коррупционное сотрудничество между Каннигэмом и Вэйдом продолжалось приблизительно четыре года. Расследование представителями ФБР и Федерального большого жюри (Служба федеральных прокуроров. – *Авт.*) началось после того, как сообщение об этой

сомнительной сделке появилось в местной прессе калифорнийского города Сан-Диего, от одного из избирательных округов которого был избран Каннигэм.

Летом 2005 г., когда началось расследование, конгрессмен публично заявлял о своей невиновности. Однако после признания своей вины он сообщил: «Я ввёл в заблуждение мою семью, друзей, моих помощников, коллег, общественность и даже самого себя» [8] и ушёл в отставку с поста конгрессмена.

Показательно, что Нэнси Пелоси, лидер демократического меньшинства в Палате представителей в то время обоснованно заявила, что данный случай является «наиболее свежим примером коррупции, которая распространяется в контролируемом республиканцами Конгрессе и которая игнорирует потребности американского народа ради обслуживания богатых групп специальных интересов и их приближённых» [8].

В марте 2006 г. Каннигэм был осуждён на восемь лет и четыре месяца тюремного заключения и взят под стражу в зале суда. Также суд постановил возместить ранее не уплаченные им налоги в размере 1,8 млн. долл. и конфисковать у него ценности на сумму 1,85 млн. долларов [11]. Он вышел на свободу в июне 2013 г. в возрасте 71 года, отсидев в тюрьме штата Аризона более семи лет. Срок заключения был сокращён приблизительно на год за «хорошее поведение» [7].

Вэйд признал себя виновным перед федеральными обвинителями в начале 2006 г. Он активно сотрудничал со следствием, преимущественно на основе его показаний был осуждён Каннигэм. Федеральный судья вынес ему мягкий приговор в декабре 2008 г. Он был осуждён на 30 месяцев тюремного заключения, приговорён к выплате штрафа в сумме 250 тыс. долл. и 100 часам общественных работ в течение года после своего освобождения [17].

В процессе расследования выяснилось, что подкупом Каннигэма занимался также в течение приблизительно десяти лет калифорнийский бизнесмен и одновременно лоббист Б. Вилкс, фирма которого в обмен на оказание «услуг» конгрессмену получила контракты от Пентагона на общую сумму в 90 млн. долл. Часть «услуг» сводилась к тому, что Вилкс снимал в отеле «Уотергейт» в Вашингтоне номера для развлечения Каннигэма и других законодателей, куда, среди прочего, доставлялись элитные проститутки. Кроме того, бизнесмен обеспечивал Каннигэму дорогие угощения, подарки, оплачивал его путешествия, давал взятки наличными.

Федеральные прокуроры настаивали на том, чтобы он был осуждён на 25 лет или, по меньшей мере, на 16. Однако суд счёл такое наказание слишком суровым. Тем не менее, в феврале 2008 г. Вилкс был приговорён к 12 годам тюремного заключения, но не признал своей вины [15]. Показательно, что он также был активным организатором по сбору предвыборных средств для Республиканской партии. Так, в 2004 г. ему удалось собрать более 100 тыс. долл. на переизбрание президента Дж. Буша-мл. А с 1995 по 2005 г. он совместно с коллегами по бизнесу собрал более 656 тыс. долл., которые пошли на переизбрание 64 законодателей-республиканцев и финансирование национального комитета партии [9]. В коррупционной истории с Каннигэмом оказались не затронутыми чиновники Министерства обороны. А ведь именно они заключали контракты с фирмами, которые «рекомендовал» конгрессмен. Не исключено,

что и они получали взятки от Вилкса и Вэйда, но каким-то образом Минобороны удалось выгородить своих людей.

Ещё одним нашумевшим коррупционным делом стал скандал с темнокожим конгрессменом-демократом из штата Луизиана У. Джефферсоном. Расследование ФБР его коррупционной активности началось в марте 2005 г., когда бюро получило надёжную информацию от «сотрудничающего свидетеля» (*co-operative witness*) о том, что он использовал своё служебное положение для получения взяток от американских компаний, имеющих бизнес в странах Западной Африки. Джефферсон – выпускник Гарвардской школы права, впервые избранный в Палату представителей в 1990 г., бывший член Комитета по доходам и налогам с 2000 по 2005 гг. стремился вместе с сообщниками получить сотни миллионов долларов от американских компаний, деловая успешность которых зависела от принятия благоприятных решений некоторыми органами правительства США и правительств ряда африканских стран. Как выявило следствие, в общей сложности ему удалось прикарманить 478 тыс. долл., но он потратил гораздо больше правительственных средств на свои незаконные цели. Одна из коррупционных ситуаций состояла в том, что он лично (это было зафиксировано камерами, установленными ФБР) получил взятку мечеными купюрами от «сотрудничающего свидетеля» в размере 100 тыс. долл. якобы для подкупа одного высокопоставленного африканского правительственного чиновника. Несколько дней спустя агенты ФБР во время обыска по его месту жительства обнаружили 90 тыс. долл. этими купюрами в холодильнике. Расследование раскрыло, по меньшей мере, одиннадцать коррупционных схем, в которые был вовлечён Джефферсон.

Указанным свидетелем выступила одна бизнес-леди из штата Вирджиния. Как позднее сообщал представитель ФБР, «она пришла к нам, заявив, что конгрессмен Джефферсон предложил использовать своё служебное положение для оказания ей помощи в осуществлении зарубежного бизнеса в обмен на долю собственности в её компании. Она согласилась на сотрудничество, обеспечивая нас важной информацией о её встречах с конгрессменом и другими сообщниками и имея при этом нателное звукозаписывающее устройство» [18].

Подобно другим коррупционным расследованиям ФБР использовало такие методы, как работа с «сотрудничающими свидетелями», санкционированное судом электронное прослушивание, видеонаблюдение, изучение финансовой отчётности и другие методы, которые применяются бюро против организованной преступности, групп, занимающихся финансовыми обманными махинациями международных наркокартелей [18].

В июне 2007 г. федеральные прокуроры предъявили Джефферсону обвинительное заключение, насчитывающее 94 страницы и состоящее из 16 пунктов. Помимо присвоения денег в качестве взяток, он обвинялся в рэкете, отмывании денег и создании препятствий правосудию. В процессе расследования ФБР в мае 2006 г. произвело обыск в его служебном офисе и изъяло жёсткий диск с персонального компьютера и несколько служебных папок с делами. Лидеры Палаты представителей подняли вопрос о конституционной правомерности таких действий. Президент Дж. Буш-мл. наложил запрет на использование этих материалов. Однако федеральный судья признал такое изъятие конституционным.

Ряд этих материалов был использован следователями. Несмотря на расследование У. Джефферсон был переизбран в Палату представителей на очередной двухгодичный срок в ноябре 2006 г. Гипотетически Джефферсону грозило в случае его признания виновным по всем пунктам до 200 лет тюрьмы. В обвинительном заключении утверждалось, что он имел деловые интересы, по меньшей мере, в семи западноафриканских странах, включая телекоммуникационные сделки в Нигерии и Гане, нефтяные концессии в Экваториальной Гвинее, предприятия по переработке отходов в Нигерии и фабрику по производству сахара также в Нигерии, для которой он стремился добиться финансирования от Экспортно-импортного банка [14]. На заключительном судебном процессе выступило 45 свидетелей, из которых 12 составляли правительственные чиновники. В августе 2009 г. Джефферсон был приговорён к 13 годам тюремного заключения. Его апелляции в Верховный суд были отклонены [18].

Рассмотрение раскрытых случаев прямого подкупа американских законодателей можно было бы продолжить. Однако следует отметить, что в последние годы, особенно после принятия законов 1995 и 2007 гг., такие коррупционные истории происходят довольно редко. Гораздо чаще члены Конгресса подвергаются уголовному преследованию за менее существенные нарушения закона – езду на автомобиле в нетрезвом виде, употребление наркотиков, использование финансовых средств из предвыборных фондов на личные цели и т.п. За такие нарушения на них либо налагается штраф, либо они приговариваются к небольшим тюремным срокам.

\* \* \*

На основе проанализированного материала можно сделать несколько выводов. Во-первых, несмотря на жёсткие и детальные антикоррупционные ограничения, наложенные законами 1995 и 2007 гг., а также этическими правилами Конгресса, коррупционная природа американской государственности сохраняется. Главный коррупционный механизм заложен в существовании корпоративных тройственных союзов бюрократии исполнительных министерств и ведомств, комитетов Конгресса и их аппарата и лоббистских фирм и стоящих за ними групп интересов. Все три компонента этих союзов заинтересованы в услугах друг друга. Они составляют структурную основу вашингтонской политико-бюрократической элиты. Их существование убедительно подтверждают свежие примеры перехода экс-сенатора Дж. Кайла и экс-конгрессмена Г. Бермана на работу во влиятельную лоббистскую фирму после окончания их политической карьеры, а также скандальные ситуации с прямым подкупом законодателей.

Неявная коррупционность членов Конгресса вытекает из их личной заинтересованности в сотрудничестве с лоббистами и группами интересов, в частности, при постоянном поиске финансовых средств на очередное переизбрание и трудоустройство после завершения политической карьеры. Даже если законодатели не нарушают требования закона и этических правил Конгресса, ради политического выживания они вынуждены учитывать интересы лоббистов и групп давления в своей деятельности.

Во-вторых, содержание законов 1995 и 2007 гг. и этических правил показывает, что в рамках политической системы под давлением американской об-

щественности де-юре произошло значительное и скрупулёзное ограничение возможностей прямого подкупа членов Конгресса. Можно говорить о том, что масштабы прямой коррумпированности американских законодателей в последние годы значительно сократились и ограничиваются единичными случаями. Точнее было бы сказать, что раскрываются единичные случаи. Но эти расследованные ситуации, когда обвиняемые получают большие тюремные сроки, служат хорошим уроком для всех членов Конгресса в том, чтобы не преступать черту законности в своей деятельности.

В-третьих, на наш взгляд, способность членов Конгресса под давлением общества к самоограничению, к тому, чтобы законодательно существенно сузить возможности удовлетворения своих корыстных интересов через лоббистские структуры и группы интересов, свидетельствует о живучести американской государственности и политической системы в целом.

### Список литературы

1. *Зяблюк Н.Г.* Власть, деньги, политика: американский опыт / Отв. ред. Н.М. Травкина. М.: Кругъ, 2012. 27 с.
2. *Зяблюк Н.Г.* Соединённые Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3. С. 43–48.
3. *Зяблюк Н.Г.* США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976, 206 с.
4. *Костяев С.С.* Законодательное регулирование лоббистской деятельности // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 5. С. 72–86.
5. *Павроз А.В.* Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2006 86 с.
6. *Самуйлов С.М.* Внешнеполитический механизм США: эволюция, реформирование, проблемы. М.: Прометей, 2009. 323 с.
7. *Chappel B.* Former Rep. “Duke” Cunningham Freed after Bribery Sentence. 04.06.2013 (<http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2013/06/04/188667106/former-rep-duke-cunningham-freed-after-bribery-sentence>).
8. Congressman Resigns after Bribery Plea. 28.11.2005 (<http://edition.cnn.com/2005/POLITICS/11/28/cunningham/>).
9. *Eggen D.* Defense Contractor Sentenced to 12 Years for Bribery. 20.02.2008 (<http://www.washingtonpost.com/dyn/content/article/2008/02/19/AR2008021902456.html>).
10. *Elkis M.* More Corruption: Lobbyists Becoming Congressional Staffers. 07.05.2013 (<http://economyincrisis.org/content/more-corruption-lobbyists-becoming-congressional-staffers>).
11. *Hoar J.* Disgraced Rep. Gets 8 Years in Prison. 3.03.2006 (<http://www.cbsnews.com/news/disgraced-rep-gets-8-years-in-prison>).
12. Honest Leadership and Open Government Act. 2012 (<http://www.commoncause.org/site/pp.asp?c=biOIZNJKjKOF&b=8217569>).
13. *Lessig L.* Congressmen Come and Go, but Corruption Is Here to Stay. 06.07.2013 (<http://www.thedailybeast.com/articles/2013/06/07/congressmen-com-and-go-but-corruption-is-here-to-stay.html>).

14. *Markon J.* and *Lengel A.* Lawmaker Indicted on Corruption Charges. 5.06.2007 (<http://www.washingtonpost.com/mp-dyn/content/article/2007/06/04/AR200706040068.html>).
15. *Martinez A.* Wilkes Sentenced to 12 Years in Prison (<http://legacy.utsandiego.com/news/politics/cunningham/20080219-1439-bn19wilkes.2html>).
16. *Maskell J.* Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules. CRS Report for Congress. Order Code RL 31126. Washington. 24.09.2007. 29 p.
17. *Rood J., Schwartz E.* Defense Contractor Gets 30 Months in Bribe Scandal. 15.12.2008 (<http://abcnews.go.com/Blotters/id=6465466&page=1>).
18. Rooting Out Corruption. A Look Back at the Jefferson Case. 09.04.2013 (<http://www.fbi.gov/stories/2013/april/a-look-back-at-the-william-j.-jefferson-corruption-case/>).
19. *Salant J.* Congress Members Sprint for Money to Lobby after Election. 8.05.2013 (<http://www.bloomberg.com/news/2013-05-08/congress-members-sprint-for-money-to-lobby-after-election.html>).
20. *Silva M.* Kyl's "Power to Persuade" Hailed by Lobbying Firm Landing Ex-Senator. 6.03.2013 (<http://go.bloomberg.com/political-capital/2013-03-06/kyls-power-to-persuade-ailed-by-lobbying-firm-landing-ex-senator/>).