



УДК 342.5

Лебедев Владислав Андреевич

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Юридический факультет

Россия, Москва

lebedev.vladislav2001@mail.ru

Lebedev Vladislav Andreevich

M.V. Lomonosov Moscow State University

Faculty of Law

Russia, Moscow

ЗАКОН США О РЕГИСТРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТОВ 1938

ГОДА: ОСОБЕННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация: в статье анализируется содержание Закона США о регистрации иностранных агентов 1938 года и критически оценивается модель регулирования, положенная в его основу. На примере конкретных дел, рассмотренных американскими судами, демонстрируется неопределенность содержания понятия «иностранный агент», которая привела к избирательному правоприменению. Особый акцент сделан на анализе деятельности ближневосточного лобби, приведены примеры его влияния на политику американского государства. В заключение формулируются два ключевых направления реформирования регулирования лоббистской деятельности иностранных агентов.

Ключевые слова: иностранный агент, закон об иностранных агентах, иностранное влияние, лоббизм, некоммерческие организации.

U.S. FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT OF 1938: FEATURES OF CONTENT AND APPLICATION



Annotation: the article analyzes the content of the U.S. Foreign Agents Registration Act of 1938 and critically evaluates the regulatory model underlying it. By the example of certain cases, considered in U.S. courts, demonstrate the vagueness of the content of the concept of «foreign agent», which has led to selective law enforcement. Particular emphasis is placed on the analysis of the activities of the Middle East lobby and examples of its influence on American public policy are given. In conclusion, two key directions for reforming the regulation of lobbying activities of foreign agents are formulated.

Key words: foreign agent, foreign agents law, foreign influence, lobbying, nonprofit organizations.

В 1938 году Конгресс США принял Закон о регистрации иностранных агентов (The Foreign Agents Registration Act, далее — FARA), который стал первым специальным законом, регулирующим лоббистскую деятельность в США. Принятие закона стало прямой реакцией на восприятие гражданами иностранного влияния в США в тот период и результатом работы Комиссии по расследованию антиамериканской деятельности. Как отмечает Юк Квонг Лоу, американский правовед, целью принятия закона было установление контроля над «подрывной деятельностью и распространением пропаганды нацистскими и коммунистическими агентами в США» [2, с. 365]. Значительную роль при его принятии играла геополитическая обстановка: усиление советского и германского тоталитарных режимов, вооруженные конфликты в Европе и Азии. По мнению Лоу, Конгресс в данном случае отразил настроения американского общества, которое испытывало озабоченность по поводу неоправданного влияния иностранных агентов на американскую внешнюю политику. По определению Верховного суда США, «это был новый тип законодательства, созданный в критический предвоенный период. Его общая цель заключалась в идентификации агентов иностранных принципалов, которые могли быть



вовлечены в подрывные действия или осуществление иностранной пропаганды, и в требовании к ним представлять публичные отчеты о цели их найма» [8].

По нашему мнению, необходимость специального регулирования лоббистской деятельности в интересах иностранных принципалов (отдельно от общего регулирования лоббизма) находится под сомнением. Любой лоббизм в конечном итоге направлен на получение политической ренты, то есть дополнительных неконкурентных доходов, с помощью внеэкономических, политических способов. При извлечении ренты происходит увеличение частного благосостояния в ущерб общественному независимо от того, является ли обладатель источника ренты иностранным субъектом. Исследователи-экономисты Роберт Маккормик и Роберт Толлисон приходят к выводу, что вся законодательная деятельность представляет собой организованный процесс трансферта богатства. Законодатели забирают богатство у тех, кто в меньшей степени способен сопротивляться этому, и передают тем, кто более успешно отстаивает свои интересы [1, с. 469]. Используя такой подход, мы можем представить весь государственный бюджет в качестве огромной ренты.

Но еще более интересен тот факт, что в рамках «войны всех против всех», которую устраивают группы интересов, от такой системы перераспределения в пользу отдельных частных лиц не выигрывает *никто*. Она приводит к тому, что в сумме все привилегии, полученные лоббистами, опустошают бюджет, растрачивают ресурсы и снижают уровень жизни всех граждан, в том числе даже тех, которым удалось успешно пролоббировать свои интересы.

С учетом этого представляется, что деятельность и отечественных, и иностранных лоббистов должна подвергаться одинаковым ограничениям. Существующие же отличия в правовом регулировании, характерные отнюдь не только для США, объясняются тем, что для всех стран характерно более подозрительное отношение к иностранцам, которые рассматриваются как потенциальные враги. Само понятие «иностранный агент» имеет ярко выраженную негативную окраску и содержит в себе элемент стигматизации.



Однако в рамках настоящей статьи мы не станем более подробно рассматривать вопрос о целесообразности существования отдельного акта, регулирующего деятельность лоббистов, отстаивающих иностранные интересы, а сосредоточим свое внимание на оценке эффективности FARA, проанализировав содержание и практику применения закона.

Прежде всего, статья 1 FARA определяет сферу действия закона. Положения FARA понимают под *иностранным агентом* лицо, соответствующее одновременно двум критериям: 1) действие в качестве агента, представителя, служащего, наемного работника, а также действие на основании приказа, запроса или под прямым контролем иностранного принципала, а равно нахождение под надзором, управлением, контролем или получение этим лицом от иностранного принципала финансирования или субсидий; 2) осуществление конкретных видов деятельности, подпадающих под действие FARA, а также любое лицо, которое соглашается, признает, принимает, или претендует на действие в качестве агента иностранного принципала.

В перечень действий, которые иностранный агент должен совершать в интересах иностранного принципала, входят четыре вида действий: 1) участие на территории США в политической деятельности; 2) действие на территории США в качестве советника по внешним связям, агента по связям с общественностью, работника информационных служб или политического консультанта; 3) привлечение, сбор, выплата или распределение взносов, займов, денег или иных ценностей на территории США; 4) осуществление на территории США представительства интересов иностранного принципала перед агентствами или должностными лицами правительства США.

Статья 2 FARA устанавливает для лиц, указанных в статье 1, обязанность заполнить специальную регистрационную форму и один раз в полгода представлять отчетность Департаменту юстиции США. Регистрационные формы и отчеты должны содержать сведения о регистрируемом агенте, сущности его деятельности, полученных доходах и произведенных расходах, а



также о соглашениях, на основе которых он стал агентом иностранного принципала. Кроме того, агент должен предоставить достаточно подробные сведения о самом принципале. Как указано в статье 4, иностранный агент также должен предоставлять копии распространяемых им информационных материалов и указывать, что данные материалы распространяются от имени иностранного агента. Статья 5 устанавливает, что лоббисты должны вести бухгалтерскую отчетность и иные записи, которые в любой момент могут быть проверены Департаментом юстиции.

За несоблюдение вышеуказанных норм статьей 8 FARA предусмотрено уголовное наказание в виде штрафа в размере до 10 тысяч долларов или же тюремного заключения на срок до 5 лет. При этом Департамент юстиции, в ведение которого в 1942 году был передан надзор за соблюдением закона, на практике стал добиваться соблюдения положений закона и в тех случаях, когда не было оснований для уголовного преследования. Так, он направлял письма, информировавшие потенциальных иностранных агентов о существовании FARA и об их возможных обязанностях в соответствии с данным законом.

Стоит отметить, что текст FARA со временем менялся под воздействием ряда обстоятельств. После становления США в качестве мирового политического и экономического гегемона с окончанием Второй мировой войны правительства иностранных государств и частные компании стали уделять больше внимания воздействию на внешнюю и внутреннюю политику данной страны. Они стали нанимать политических консультантов, организации по связям с общественностью и юристов для лоббирования своих экономических и политических интересов. В связи с этим в 1966 году в FARA был внесен целый ряд поправок. Наиболее важными нам представляются поправки, которые значительно расширили сферу применения закона (некоторые другие изменения будут проанализированы далее). Согласно обновленной редакции, в число лиц, обязанных зарегистрироваться, теперь включались не только агенты, которые способствуют продвижению интересов



и иностранных правительств, но и лоббисты иностранных компаний, тесно взаимодействующих с иностранным правительством.

Перейдем теперь непосредственно к оценке положений закона. По нашему мнению, первый и наиболее фундаментальный недостаток FARA заключается в том, что этот закон не ограничивает лоббистскую деятельность, а лишь делает ее относительно прозрачной для широкой общественности. Требование прозрачности может быть полезным, но зачастую очевидна его недостаточность, поскольку, как отмечалось выше, лоббистская деятельность приводит к уменьшению общественного благосостояния. Соответственно, ключевая идея законодательства о лоббизме должна заключаться в том, чтобы уменьшить соответствующие потери в благосостоянии. Однако в рамках действующего регулирования деятельность в качестве иностранного агента не влечет за собой никаких негативных правовых последствий, если не считать таковыми необходимость представлять отчеты всего лишь раз в полгода. При этом даже уголовные санкции за отсутствие регистрации, предусмотренные FARA, уже долгое время почти не применяются на практике. Это означает, что лоббисты получили значительный стимул уклоняться от регистрации. Таким образом, представляется неверной уже сама концепция закона, та модель регулирования, которая была выбрана американским законодателем.

Второй важной проблемой, которая уже не первое десятилетие является предметом многочисленных исследований американских ученых по тематике лоббизма, является определение содержания понятия «иностраный агент». Поправки 1966 года привели к возникновению споров относительно целей закона и тех действий, которые подпадают под его действие. Большинство американских юристов сочли, что с учетом поправок его основной целью теперь является уже не столько ограничение пропаганды со стороны радикальных политических движений, сколько противодействие *любой* экономической и политической деятельности иностранных лоббистов. Данная точка зрения соответствует позиции Департамента юстиции США: «В 1966 г. в



FARA были внесены значительные изменения, чтобы... сделать акцент на агентах, стремящихся добиться экономических или политических выгод для своих клиентов» [7]. В то же время другие специалисты продолжают рассматривать закон как способ ограничения пропаганды и дезинформации или как способ борьбы с иностранным вмешательством в американские выборы.

Некоторые исследователи опасаются того, что при буквальном прочтении закона сфера его применения оказывается предельно широкой: «Закон в равной степени применим к агентам иностранного правительства, например, Саудовской Аравии; к иностранным физическим и юридическим лицам, таким как японская компания Toyota; к некоммерческим организациям, базирующимся за рубежом, например, Amnesty International; иностранным медиа, например, Guardian» [5, с. 1080]. И хотя в нем прописаны важные исключения в отношении большинства видов коммерческой, религиозной или научной деятельности, эти исключения, как они считают, оставляют широкий спектр возможностей преследования некоммерческих организаций. Соответственно, предлагается конкретизировать категорию иностранного влияния и адаптировать ее к современным реалиям.

Однако в случае с FARA неопределенность в формулировках привела не только к активному применению закона к тем лицам, которых он не должен касаться с точки зрения целей его принятия. В целом ряде случаев она одновременно привела и к излишней «осторожности» в его применении, когда целый ряд лоббистских структур остаются в «серой зоне», за пределами любого правового регулирования. В результате этого судебная практика начинает носить явно избирательный и дискриминационный характер. Это третий существенный недостаток FARA, который напрямую вытекает из второго. Он подводит нас к необходимости рассмотреть конкретные практические примеры для того, чтобы проиллюстрировать наши теоретические выводы и понять, каким же образом данный закон в действительности применялся на практике.



В качестве примера избирательного применения FARA в научной литературе наиболее часто приводится дело «*United States v. Peace Information Center*» 1951 года [10], в котором Департамент юстиции пытался привлечь к ответственности Уильяма Дюбуа и других деятелей антивоенного движения. Поводом стало распространение литературы, направленной против создания и распространения ядерного оружия, которая поступала из-за рубежа. В ответ на требование суда представить доказательства связи организации Дюбуа с иностранными государствами сторона обвинения признала, что даже не пыталась установить наличие такой связи: «Информационный центр [мира] действовал как агент-пропагандист. Для подтверждения этого незачем устанавливать, существовали ли какие-либо отношения или непосредственная связь между Информационным центром и иностранной державой». В итоге дело завершилось оправданием обвиняемых, однако они все же были вынуждены потратить много времени и финансовых ресурсов на свою защиту, а их репутация так и не была восстановлена в полной мере [5, с. 1118–1121].

Но куда важнее то, что данный случай продемонстрировал, насколько выборочным может быть применение FARA. Государство может использовать его как орудие для преследования сторонников тех идей, которые оно не разделяет. К чести американского законодателя стоит отметить, что уже упоминавшиеся выше поправки к FARA 1966 года все же в некоторой степени способствовали предотвращению злоупотреблений, имевших место в правоприменительной практике. Поправками было предусмотрено, что иностранным агентом могло быть признано только такое лицо, в отношении которого доказано, что его деятельность осуществлялась *именно для иностранца-принципала или от его имени*. Данное уточнение представляется существенным, поскольку при буквальном толковании положений закона теперь уже не могло быть парадоксальной ситуации иностранного агента без иностранного принципала. Термин «агент» семантически предполагает наличие



какого-либо иного лица, в интересах которого агент действует. В противном случае выхолащивается сама идея контроля за лоббистской деятельностью.

В то же время приходится констатировать, что даже после принятия данной поправки к FARA имел место целый ряд неоднозначных примеров, когда возможность применения закона можно поставить под сомнение. Например, в 1981 году рассматривалось дело *«Attorney General v. Irish Northern Aid Committee»* [9]. Иск против Ирландского комитета помощи Северу (NORAID) был инициирован в 1981 году Генеральным прокурором США, который посчитал, что комитет был обязан зарегистрироваться как агент известной террористической организации — Ирландской республиканской армии (далее — ИРА). Однако представители комитета утверждали, что он действует исключительно на общественных началах и представляет не ИРА, а Комитет помощи Северу, расположенный в Белфасте. Тем не менее, окружный суд принял решение (которое затем подтвердил апелляционный суд), согласно которому организация действительно была обязана зарегистрироваться в качестве иностранного агента. При этом обращает на себя внимание тот факт, что обе инстанции вынесли свое решение без предварительного установления факта контроля над NORAID со стороны ИРА. В результате возникла неопределенность в отношении статуса подобных объединений, действующих на общественных началах, и наличия у них обязанности выполнять требования по регистрации и раскрытию информации [2, с. 372–375].

Явно неудовлетворительная ситуация с применением FARA усугубляется наличием ряда консультативных заключений Департамента юстиции, в которых ведомство использует спорные формулировки, не основанные на тексте самого закона. Многие из таких заключений даже не опубликованы, хотя они, очевидно, затрагивают права и обязанности американских граждан. Например, в 1989 году Департамент направил в Конгресс письмо относительно деятельности Генри Киссинджера в интересах иностранных принципалов. В нем разъяснялось, что Киссинджер не был обязан регистрироваться, поскольку



«Департамент неоднократно интерпретировал термин „политический консультант“ ... как означающий лицо, которое предпринимает шаги, выходящие за рамки простого консультирования иностранного принципала, такие как организация встреч с правительственными чиновниками США от его имени или сопровождение принципала на таких встречах» [6, с. 3–4].

Можно спорить о том, насколько уместно требовать регистрации от лиц, которые занимаются лишь консультированием иностранцев. Но важно то, что подобное ограничительное толкование очевидным образом не согласуется с текстом статьи 1 FARA, которая явно и недвусмысленно рассматривает информирование и консультирование как основания для регистрации в качестве иностранного агента. В конечном итоге это означает значительное усиление правовой неопределенности. Даже максимально добросовестное лицо попросту не в состоянии оценить характер своих действий с точки зрения закона и понять, в каких конкретных случаях оно обязано зарегистрироваться.

Анализ применения положений закона также позволяет утверждать, что государство активно применяло его к лоббистам тех правительств, с которыми оно враждовало, и закрывало глаза на действия своих союзников. Подобные двойные стандарты можно проследить, в частности, обратившись к особенностям определения внешней политики США на Ближнем Востоке. Имея непосредственный опыт работы с мощными ближневосточными лобби, конгрессмен Пол Финдли отмечал: «Наша политическая система серьезно ослаблена отсутствием возможности свободного обсуждения того, какая политика на Ближнем Востоке лучше всего подходит для нашей страны» [3, с. 55]. В данном случае речь идет об израильском лобби, которое является наиболее влиятельным в США. Его главной особенностью является то, что, несмотря на огромные расходы лоббистского характера, крупнейшие организации даже не регистрируются в качестве иностранных агентов.

Данное утверждение верно, например, в отношении Американско-израильского комитета по общественным связям (AIPAC) и Конференции



президентов ведущих американских еврейских организаций (СРМАЈО). Они зарегистрированы как внутренние лоббисты, хотя главной их задачей является лоббирование в Конгрессе с целью увеличения военной и экономической помощи любому правительству Израиля, то есть *иностранного государства*. На протяжении десятилетий АІРАС удавалось заручиться широкой поддержкой в продвижении законодательства, которое Комитет одобряет, и успешно препятствовать принятию законодательства, которому он противостоит.

Например, в 1970-х гг. АІРАС удалось добиться принятия поправки Джексона-Вэника в связи с ограничением еврейской эмиграции из СССР. В то же десятилетие три четверти сенаторов поставили свои подписи под письмом, призывающим президента Форда поддержать Израиль в любых начинаниях по поддержанию мира на Ближнем Востоке. В 1980-е годы АІРАС сыграл важную роль в принуждении администрации Рейгана к изменению условий сделки по продаже оружия Саудовской Аравии, а в 1988 году Саудовская Аравия приобрела оружие на крупную сумму у Великобритании, чтобы в очередной раз не заниматься преодолением противодействия со стороны израильского лобби в США. Лучшим показателем успеха деятельности АІРАС является тот факт, что вот уже не первое десятилетие Израиль стабильно получает самую большую финансовую помощь со стороны американского правительства среди всех стран мира, стабильно исчисляемую миллиардами долларов.

Говоря о ближневосточном лобби, стоит отметить, что в последнее время исследователи обратили внимание и на арабское лобби, которое ранее упускалось из виду. При этом в качестве одной из его особенностей выделяют отличие характера и методов от израильского лобби, что связано с отсутствием высокой поддержки политики арабских стран в американском обществе. Правительства стран Аравийского полуострова обладают не лучшей репутацией: им вменяют в вину поддержку международного терроризма, антихристианскую и антисемитскую политику, подавление свободы слова и варварские формы смертной казни и членовредительских наказаний.



Проарабские комитеты политического действия (РАС) собирают гораздо меньше денег, чем произраильские, именно поэтому основная часть денежных средств на лоббирование интересов арабских государств расходуется непосредственно их правительствами [4, с. 10]. В результате этого проарабские группы интересов, имеющие крайне сомнительную репутацию и негативно воспринимаемые американцами, имеют непропорционально большой вес при принятии решений законодательной и исполнительной ветвями власти.

Подводя итоги нашего анализа, можно констатировать, что Закон об иностранных агентах содержит ряд недостатков, которые приводят к трудностям в правоприменительной практике даже через 85 лет после его принятия. Прежде всего, ошибочной является сама концепция закона, которая никоим образом не способствует ограничению лоббистской деятельности. Кроме того, нами была продемонстрирована неоднозначность формулировок закона (и в первую очередь самого понятия «иностраный агент»), которая зачастую использовалась в политических целях. FARA не раз становился опасным оружием в руках американского государства, применявшимся против инакомыслящих граждан. С учетом этого необходимо, *с одной стороны*, предусмотреть для лоббистов более жесткие ограничения, которые будут препятствовать их воздействию на принятие решений органами государственной власти, а *с другой стороны*, сформулировать признаки иностранного агента таким образом, чтобы не допустить применения закона в качестве средства репрессивного воздействия на политических оппонентов.

Список литературы:

1. Мюллер Д. Общественный выбор III. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. 1000 с.
2. Law Y.K. The Foreign Agents Registration Act: A New Standard for Determining Agency // Fordham International Law Journal. 1982. Vol. 6. No. 2. P. 365–382.
3. Marrar K. The Arab Lobby and US Foreign Policy: The Two-State Solution. Abingdon: Routledge, 2008. 272 p.



4. Marshall R. Crisis Point in the Peace Process: Israel Negotiates New Agreements While it Violates Old Ones // Washington Report on Middle East Affairs. 1997. Vol. 10. No. 8.

5. Robinson N. «Foreign Agents» in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency // Duke Law Journal. 2019. Vol. 69. P. 1075 –1147.

6. The Foreign Agents Registration Act («FARA»): A Guide for the Perplexed // Covington & Burling LLP. 2019. July 27. URL: <https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2023/02/the-foreign-agents-registration-act-fara-a-guide-for-the-perplexed.pdf> (дата обращения: 18.02.2023)

7. Foreign Agents Registration Act Enforcement // U.S. Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/archives/usam/criminal-resource-manual-2062-foreign-agents-registration-act-enforcement> (дата обращения: 18.02.2023)

8. H. Rept. 104-339 – Lobbying Disclosure Act of 1995 // Congress.gov. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/339/1?s=3&r=564> (дата обращения: 18.02.2023)

9. Attorney General v. Irish Northern Aid Committee, 668 F.2d 159 (2d Cir. 1982).

10. United States v. Peace Information Center, 97 F. Supp. 255 (D.D.C. 1951).