

Институциональные ограничения церковного лоббизма в США

Д.А. ПАРЕНЬКОВ¹

МГИМО МИД России (Россия)

Аннотация

В статье представлен анализ предусмотренных законодательством США ограничений на законодательный лоббизм и запрет на участие в политических кампаниях для религиозных организаций, попадающих под действие статьи 501(c)(3) Налогового кодекса США (IRC). Существующие институциональные рамки лоббистской деятельности таких организаций рассмотрены в контексте рекомендаций Службы внутренних доходов США (IRS) для церквей и религиозных организаций и комментариев Конференции католических епископов США для католических организаций о допустимых формах политической и лоббистской активности.

Ключевые слова

Религиозный лоббизм, Римско-Католическая церковь в США, религиозные группы интересов, религия и политика

Для цитирования

Пареньков Д.А. (2023). Институциональные ограничения церковного лоббизма в США. *Управление и политика*, 2(3), С. 58–70. DOI: 10.24833/2782-7062-2023-2-3-58-70

¹ **Пареньков Даниил Алексеевич** – заместитель заведующего кафедрой политической теории, МГИМО МИД России. 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.
E-mail: D.parenkov@inno.mgimo.ru

Специфика законодательства США накладывает институциональные ограничения на деятельность религиозных лобби. Подавляющее большинство организаций в США, продвигающих интересы религиозных групп, пользуются налоговыми преференциями и подпадают под действие статьи 501(с)(3) Налогового кодекса США (IRC), которая напрямую затрагивает политические и лоббистские возможности церковных структур. По данным Исследовательского центра Пью (Pew Research Center) 82% подобных структур действуют как некоммерческие организации, освобожденные от уплаты налогов в соответствии с разделом 501(с)(3) (Hertzke et al., 2011).

Положения Налогового кодекса ограничивают возможности влияния указанных организаций на законодательный процесс и устанавливает полный запрет на участие в политических кампаниях в интересах (или против) кандидатов на выборные государственные должности.

Законодательное ограничение лоббистской деятельности, распространяющееся на церкви и религиозные организации, было введено в 1934 году. Политическая логика, стоявшая за этими ограничениями, заключалась в том, что правительство должно быть нейтральным, а значительная деятельность, направленная на попытки повлиять на законодательство, не должна субсидироваться Министерством финансов США (Aldock, 1974).

Налоговый кодекс не устанавливает для организаций, попадающих под статью 501(с)(3), полного запрета на лоббистскую деятельность, но фиксирует, что «никакая существенная часть деятельности» не может быть направлена на попытки повлиять на законодательство². Данное положение трактуется как прямое ограничение возможностей законодательного лоббизма. Если в отношении конкретной организации будет выявлена слишком высокая лоббистская активность, это может привести к потере статуса, освобождающего от уплаты налогов.

² Internal Revenue Code, 26 U.S.C. § 501(c)3

В разъяснениях Службы внутренних доходов США говорится, что под законодательными действиями в контексте рассматриваемых ограничений понимаются «действия Конгресса США, любого законодательного органа штата, любого местного совета или аналогичного руководящего органа в отношении актов, законопроектов, резолюций или аналогичных вопросов (таких как законодательное подтверждение назначений на должности) или действия граждан в ходе референдума, инициативы по голосованию, внесения поправок в Конституцию или аналогичной процедуры³». При этом к законодательным действиям не относятся действия исполнительных, судебных или административных органов (Kindell & Reilly, 1997, p. 271). Соответственно церковь или религиозная организация будет рассматриваться как пытающаяся повлиять на законодательный процесс, если она напрямую контактирует (или призывает к этому граждан) с членами или служащими законодательного органа с целью предложения, поддержки или противодействия законодательству (или если организация выступает за принятие или отклонение законодательства). Попытки повлиять на судебную или исполнительную власть (например, путем призыва к принятию или пересмотру нормативных актов или других административных указаний) в данном контексте не рассматриваются в качестве лоббистской деятельности. Другими словами, речь идет именно о законодательном лоббизме.

Практическая оценка масштаба этих ограничений осложняется отсутствием в Налоговом кодексе и иных нормативных актах конкретных критериев отнесения того или иного объема лоббистских усилий к «существенной части» деятельности организации. При проектировании собственных лоббистских кампаний организации, опираются на рекомендации Службы внутренних доходов США (IRS) и сложившуюся практику. В случае с церквями основным источником информации

³ Tax Guide for Churches & Religious Organizations. Publication 1828 (Rev. 8-2015). Internal Revenue Service. URL: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1828.pdf> (accessed: 18.08.2023).

выступают «Налоговые инструкции для церквей и религиозных организаций» и другие публикации Министерства финансов США и входящей в его состав Службы внутренних доходов.

Для определения того, являются ли попытки церкви или религиозной организации повлиять на законодательство существенной частью общей деятельности, налоговые органы США учитывают группу факторов. Они включают расходы организации на лоббистскую деятельность; время, затрачиваемое наемными работниками и волонтерами; прочие усилия и сопутствующие факторы.

Римско-Католическая церковь в США в своих рекомендациях для католических организаций по политической и лоббистской активности отмечает, что на практике лоббистская деятельность не рассматривается в качестве «существенной» части активности организации, если на нее приходится не более 5-15% от общих усилий и затрат организации⁴. При этом подчеркивается, что юристы Службы внутренних доходов США не рекомендуют опираться исключительно на показатель доли расходов, так как необходимо учитывать и другие факторы, например затраченные волонтерами усилия. В тоже время на практике расходы в размере десяти процентов от годового бюджета организации на деятельность, не облагаемую налогом, считаются «неоправданно высокими», а пятипроцентный порог – рассматривается как наиболее уместный.

Организации, попадающие под статью 501(с)(3), должны отслеживать и документировать расходы, связанные с лоббистской деятельностью, а также характер проведения такой активности, даже если они не предполагают прямых затрат. Это включает в себя время, затраченное волонтерами, степень освещения организацией этой деятельности, а также постоянный или периодический характер внимания организации к этому направлению.

⁴ Political Activity and Lobbying Guidelines for Catholic Organizations. USCCB Office of General Counsel (2020). URL: https://www.usccb.org/about/general-counsel/upload/2020-07-21-poli_activity_lobby_guide.pdf (accessed: 18.08.2023).

Отчетность учитывает восемь основных показателей, но не ограничивается ими (предусмотрена графа «другие активности»). В Таблице 1 приведены параметры, по которым организация должна проводить самооценку для подтверждения того, что лоббистская деятельность не выходит за рамки допустимых ограничений⁵ (Таблица 1):

Таблица 1.

Параметры, по которым организация должна проводить самооценку для подтверждения того, что лоббистская деятельность не выходит за рамки допустимых ограничений

<i>Пыталась ли организация в течение последнего налогового года повлиять на иностранное, национальное, государственное или местное законодательство, включая любые попытки повлиять на общественное мнение по законодательному вопросу или референдуму, посредством использования:</i>			
Инструмент	Да (+)	Нет (-)	Кол-во / объем
Волонтерская деятельность			
Расходы на персонал (объем указывается отдельно)			
Реклама в СМИ/медиа			
Рассылки законодателям, общественным и политическим деятелям			
Публикации и заявления (опубликованные или переданные в эфир)			
Гранты, переданные другим организациям с целью лоббизма			
Прямой контакт с законодателями, их аппаратом, государственными чиновниками, или законодательным органом			
Митинги, демонстрации, семинары, съезды, выступления, лекции или иные мероприятия			
Другие активности			
Итого			

Table 1. Parameters on which an organization should self-assess to ensure that lobbying activities lie within acceptable limits

⁵ Schedule C (Form 990 or 990-EZ) 2017, Part II-B. Political Campaign and Lobbying Activities for Organizations Exempt From Income Tax Under section 501(c) and section 527. Internal Revenue Service. URL: <https://www.irs.gov/pub/irs-prior/f990sc--2017.pdf> (accessed: 16.08.2023).

При учете расходов на лоббистскую деятельность организация должна принимать в расчет расходы на персонал, прямые и косвенные затраты. Расходы на персонал включают в себя затраты на каждого сотрудника, который тратит время на подготовку или проведение мероприятий в рамках лоббистских кампаний, включая часть общей заработной платы и льгот (налоговые вычеты, здравоохранение, пенсионные отчисления работодателя, транспортные расходы, субсидии и др.).

Прямые затраты относятся к сумме, уплаченной организацией за товары, услуги или средства, используемые для реализации лоббистской деятельности. Это включает в себя: расходы на печатную продукцию (например, печать листовок или брошюр в поддержку законопроекта); приобретение лицензий на интеллектуальную собственность; транспортные расходы (например, оплата такси для поездки на встречу с сотрудниками Конгресса); оплата услуг лоббистов и консультантов.

Косвенные затраты относятся к товарам, услугам или объектам, которые используются как для лоббистской, так и для обычной деятельности. К этому относятся расходы на аренду или содержание помещений, коммунальные услуги, услуги в области информационных технологий и т.д. Косвенные затраты рекомендовано определять по следующей формуле: необходимо умножить все такие затраты на дробь, числителем которой является время персонала, затраченное на лоббирование, а знаменателем – общее время работы персонала.

Помимо ограничения лоббистской деятельности статья 501(c)(3) накладывает полный запрет на «участие или вмешательство» (включая публикацию или распространение заявлений) в любую политическую кампанию от имени (или против) любого кандидата на государственную должность (public office)⁶. Хотя эти ограничения напрямую не касаются лоббистских кампаний, они значительно ограничивают арсенал возможных ресурсов для продвижения собственных интересов и воздействия на лиц, принимающих решения, в ходе лоббистских кампаний.

⁶ Internal Revenue Code, 26 U.S.C. § 501(c)3

Изначально данный запрет предлагалось установить вместе с ограничением лоббистской деятельности в 1934 году, однако тогда это положение не получило поддержки (Kindell & Reilly, 2002, p. 336). Спустя двадцать лет запрет на вмешательство в политические кампании был все же добавлен. Соответствующую поправку внес во время дебатов по редакции Налогового кодекса 1954 года Линдон Джонсон, на тот момент занимавший пост лидера меньшинства в Сенате. Поправка была принята без возражений, дебатов и обсуждений. Никаких протокольных записей, раскрывающих аргументацию возвращения к этой инициативе нет.

Наиболее обширное исследование возможных мотивов Линдона Джонсона было проведено Конференцией католических епископов США. На основе собранных Римско-Католической церковью в США данных, наиболее убедительной версией считается, что инициатива Джонсона была реакцией на праймериз в Техасе в ходе выборов в Сенат в том же году. Вероятно, он хотел отыграться на освобожденных от налогов организациях, которые оказали поддержку сопернику Джонсона Дадли Догерти в ходе праймериз в 1954 году (Kindell & Reilly, 2002, p. 449). Конференция католических епископов США пыталась использовать эту информацию, чтобы впоследствии попытаться убедить законодателей в целесообразности отмены этого положения для религиозных организаций, так оно изначально не было нацелено на церковные структуры⁷. Эти усилия, впрочем, не принесли результата.

В дальнейшем Конгресс объяснил запрет на участие организаций, включая церкви, в предвыборной агитации тем, что это отражает политику Конгресса, согласно которой Министерство финансов США должно быть нейтральным в политических делах. Предполагается, что возможность многообразных освобожденных от уплаты налогов организаций, участвовать в политических кампаниях, сохраняя при этом налоговые преференции, подрывает этот принцип. Кроме того, считается, что,

⁷ См., например: Lobbying and Political Activities of Tax-Exempt Organizations. Hearings before the Subcommittee on Oversight, Committee on Ways and Means, House of Representatives, 100th Cong., 1st Sess. Serial 100-15. (1987). URL: <https://books.google.ru/books?id=ccgWAAAAIAAJ> (дата доступа 28.08.2023).

принимая это решение, Конгресс хотел избежать ситуации, при которой не облагаемые налогом взносы, использовались бы в электоральных кампаниях (Aprill, 2001, pp. 843-844).

Предусмотренный статьей 501(с)(3) запрет обычно называют запретом на «политическую деятельность» или запретом на «вмешательство в политическую кампанию». Под вмешательством в политические кампании понимается широкий перечень действий: заявления в поддержку или против в любой форме любого кандидата, политической партии или комитета политических действий (РАС); предоставление финансовой поддержки любому кандидату, политической партии или комитету политических действий; предоставление поддержки в нефинансовой форме любому кандидату, политической партии или комитету политических действий; распространение материалов, предвзятых по отношению к какому-либо кандидату, политической партии или комитету политических действий; проведение публичных встреч, дебатов или лекций, предвзятых по отношению к какому-либо кандидату, политической партии или комитету политических действий; проведение кампаний по участию в голосовании, предвзятых по отношению к любому кандидату, политической партии или комитету политических действий.

Служба внутренних доходов США интерпретирует запрет на вмешательство в политическую кампанию как абсолютный. Это означает, что даже одно действие из списка запрещенных может привести к потере организацией освобождения от налогов, независимо от того, составляет ли это действие существенную часть деятельности организации.

Термин «кандидат» относится к любому лицу, которое выдвигается самостоятельно или выдвигается кем-либо в качестве претендента на выборную государственную должность на федеральном уровне, уровне штата или на местном уровне. При этом уже одного публичного заявления о намерении баллотироваться на государственную должность достаточно для рассмотрения какого-либо лица в качестве кандидата. Более того, в ряде случаев кандидатом может считаться даже человек, который не заявлял о намерении баллотироваться. Например, в случае выдвижения человека третьими лицами, которые прилагают усилия для его избрания. В тоже

время тот факт, что человек является видным политическим деятелем, сам по себе недостаточен, чтобы считать его кандидатом. Таким образом, для того, чтобы кто-либо считался кандидатом, необходимы действия, однако они необязательно должны предприниматься самим кандидатом или требовать его согласия. В качестве «кандидатов» не рассматриваются лица, уже назначенные на должность, а также выборщики президента или вице-президента независимо от того, выбраны, выдвинуты, избраны или назначены такие лица или выборщики.

Раздел 501(с)(3) не запрещает действия в поддержку или против кандидатов на невыборные государственные должности, например, кандидатов в федеральные судьи. Однако если назначение произведено или должно быть подтверждено законодательным органом, любые шаги в поддержку или против такого назначения считаются лоббистской деятельностью, на которую распространяются описанные выше ограничения в рамках статьи 501(с)(3).

В случае участия в политических кампаниях, церковь или религиозная организация ставит под угрозу как свой статус, освобожденный от уплаты налогов, так и свое право на получение не облагаемых налогом взносов. Служба внутренних доходов США, как правило, узнает о возможном вмешательстве в политические кампании через сообщения в СМИ и жалобы третьих лиц. Частные лица, группы наблюдателей и другие организации могут подавать жалобы на действия организаций, нарушающие запрет. Для этого достаточно просто заполнить специальную форму (заявление) и отправить ее любым удобным способом, включая электронную почту.

Такие жалобы рассматривает Служба внутренних доходов США. За это отвечает соответствующий Комитет (Political Activities Referral Committee – PARC), который состоит из трех случайно выбранных руководителей организаций, освобожденных от налогов. Он рассматривает и рекомендует проведение аудита организаций, деятельность которых предположительно не соответствует федеральному налоговому законодательству.

Любое нарушение запрета может привести к лишению организации статуса, освобождающего от уплаты налогов, в том числе возможности получать пожертвования от доноров, имеющих право на налоговый вычет по благотворительному доходу. Дополнительно могут быть

наложены штрафы. Как правило, Служба внутренних доходов США ограничивается штрафными санкциями, если нарушение запрета на вмешательство в политическую кампанию было непреднамеренным или несущественным, а организация предприняла шаги для предотвращения подобных нарушений в будущем.

Налоговый кодекс предусматривает двухуровневую систему взысканий за политические расходы, произведенные в нарушение законодательства⁸. В случае первичного выявления нарушения организация должна уплатить сбор в размере 10% от своих расходов на политическую активность. Если руководство не исправляет ситуацию, то на организацию накладывается дополнительный сбор в размере 100% от суммы расходов. Кроме того, платеж в размере 2,5% будет взыскан с руководителей организации, которое сознательно согласилось на политические расходы, за исключением случаев, когда такое согласие не является умышленным и произошло по разумной причине. Если руководство организации отказывается от реализации корректирующих мероприятий, взимается дополнительный штраф в размере 50%. При этом, сбор первого уровня на руководителей организации не может превышать 5 000 долларов США, а второго уровня – не может превышать 10 000 долларов США. Под руководителем организации в этом контексте понимается должностное лицо, директор или доверенное лицо (или другое лицо с сопоставимыми обязанностями). Другими словами, речь идет о сотрудниках организации, обладающих полномочиями или ответственностью в отношении политических расходов. Кроме того, Служба внутренних доходов США также может подать иск с требованием полностью запретить дальнейшие политические расходы организации.

Существующие институциональные ограничения накладывают на церкви дополнительные издержки и сужают набор возможных технологий продвижения интересов. На практике в качестве наиболее существенного запрета стоит рассматривать запрет на создание и финансирование

⁸ Tax Guide for Churches & Religious Organizations. Publication 1828 (Rev. 8-2015). Internal Revenue Service. URL: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1828.pdf> (accessed: 18.08.2023).

комитетов политических действий. Однако и это ограничение не все исследователи считают существенным. Для большинства религиозных групп четкая партийная предвыборная ориентация в рамках комитетов политических действий означает существенное снижение гибкости собственных стратегий и несет в себе риски нежелательных размежеваний среди паствы. Стоит, однако, отметить, что отдельные политически монолитные «правохристианские» группы стремятся повлиять на выборы в интересах конкретной партии и могут быть эффективными площадками для электоральной мобилизации (Hertzke et al., 2018).

В остальном у церкви есть достаточно возможностей для маневра. Например, запрет на проведение политических кампаний фактически не ограничивает возможности церковных иерархов участвовать в политических кампаниях в личном качестве. Связанные с церковью фигуры не могут выступать с заявлениями в поддержку или против кандидатов в официальных публикациях организации или на официальных церковных мероприятиях. Однако, как отмечается в рекомендациях Конференции католических епископов США, запрет на вмешательство в политические кампании не препятствует должностным лицам католических организаций, действующим в своем личном качестве, участвовать в агитации при условии, что они не используют финансовые ресурсы, помещения или персонал организации и четко и недвусмысленно указывают, что предпринятые действия или сделанные заявления носят частный характер.

Так, в качестве примера, можно рассмотреть следующую ситуацию, описанную в рекомендациях Конференции католических епископов США. Известный и уважаемый епископ за три недели до выборов посещает пресс-конференцию в предвыборном штабе какого-либо кандидата и заявляет, что этот кандидат должен быть переизбран. Епископ не заявляет, что говорит от имени всей церкви. При этом о его одобрении сообщается на первой полосе местной газеты, и в статье, очевидно, указывается, что он

⁹ Political Activity and Lobbying Guidelines for Catholic Organizations. USCCB Office of General Counsel (2020). URL: https://www.usccb.org/about/general-counsel/upload/2020-07-21-poli_activity_lobby_guide.pdf (дата доступа 18.08.2023).

является епископом. Данная ситуация не будет считаться вмешательством в предвыборную кампанию, поскольку епископ не выступал с одобрением кандидата на официальном церковном мероприятии, в официальном церковном издании или иным образом не использовал ресурсы церкви и не заявлял, что он выступал как представитель церкви.

В том, что касается ограничений лоббистской деятельности, для крупных организаций, осуществляющих широкий спектр деятельности, это также не является значимой проблемой. Расплывчатость формулировок в законодательстве и гибкость в определении «существенной» доли активности позволяет большинству церковных структур избегать официальной регистрации в качестве «лобби» и сохранять статус, освобождающий от уплаты налогов. В действительности же лоббистские кампании этих организаций просто встраиваются в продвижение моральных и религиозных принципов с опорой на мобилизацию верующих и прямые контакты иерархов.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликтов интересов

Institutional Constraints of Church Lobbying In the USA

Daniil A. Parenkov, Deputy Head of the Department of Political Theory, MGIMO University.
76, Vernadsky Ave., Moscow, 119454, Russia.
E-mail: D.parenkov@inno.mgimo.ru

Abstract: The article presents an analysis of the restrictions on legislative lobbying and the ban on participation in political campaigns for religious organizations covered by section 501 (c) (3) of the Internal Revenue Code (IRC). The existing institutional framework for lobbying activities of such organizations is considered in the context of the recommendations of the Internal Revenue Service (IRS) for churches and religious organizations and the United States Conference of Catholic Bishops guidelines for catholic organizations on acceptable forms of political and lobbying activity.

Keywords: religious lobbying, Roman Catholic Church in the USA, religious interest groups, religion and politics

Conflicts of interest: the author has no conflicts of interest to declare

Список литературы / References:

- Aldock, J. (1974). Church Lobbying: The Legal Constraints. *The Catholic Lawyer*, 20 (4), 309-316.
- Aprill, E. (2001). Churches, Politics, and the Charitable Contribution Deduction. *Boston College Law Review*, 42(4), 843-873.
- Hertzke, A., Lugo, L., Cooperman, A., Lawton A., & Podrebarac E. (2011). *Lobbying for the Faithful: Religious Advocacy Groups in Washington, D.C.* Pew Research Center. 76 p.
- Hertzke, A., Olson, L., Den Dulk, K., & Fowler, R. (2018). *Religion and politics in America: faith, culture, and strategic choices.* 6th Edition. Routledge. 378 p.
- Kindell, J., Reilly, J. (2002). *Election Year Issues.* IRS Exempt Organizations Division. 335-487.
- Kindell, J., Reilly, J. (1997). *Lobbying Issues.* IRS Exempt Organizations Division. 261-366.