

Л.К. Баранова*

Особенности правового регулирования лоббизма в США и России

Лоббизм — одна из актуальнейших политико-правовых проблем современности, неотъемлемая составная часть политической и правовой жизни любого государства. Лоббизм (от англ. — «кулуары») — термин, обозначающий разветвленную систему контор и агентств, монополий или организованных групп при законодательных органах, оказывающих давление (вплоть до подкупа) на законодателей и чиновников с целью принятия решений (определенных законопроектов, получение правительственных приказов, субсидий) в интересах представляемых ими организаций.

Слово «лоббизм» общественным сознанием оценивается неоднозначно. Крайним выражением негативного лоббирования могут выступать незаконное давление на представителей власти, взяточничество, коррупция — все, с помощью чего принимаются управленческие решения в интересах определенных групп или лиц. Позитивная оценка характеризует лоббизм как здоровое, нормальное, жизненно необходимое явление, выступающее в качестве института демократического процесса.

Лоббистская деятельность отличается следующими чертами. *Во-первых*, лоббизм весьма жестко связан с политической властью. Больше лоббизма там, где сконцентрирована реальная власть, т.е. лоббизм является своего рода признаком власти. И наоборот, он не будет проявляться там, где власть отсутствует или где она выступает лишь в качестве номинальной силы. Органы власти и должностные лица являются объектами воздействия лоббистов. *Во-вторых*, лоббистская деятельность всегда ведется в

* Доцент кафедры политических наук Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, кандидат социологических наук.

чьих-либо интересах (классов, регионов, партий, общественных организаций и т.п.). *В-третьих*, лоббисты выполняют функцию посредничества между влиятельными заинтересованными группами, финансовыми корпорациями, коммерческими организациями, политическими партиями, общественными объединениями, гражданами и государственными структурами (законодательными и исполнительными органами власти). *В-четвертых*, лоббизм допускает возможность отстаивания интересов не только организаций и объединений, но и отдельных лиц. Ведь у определенных граждан и их коллективов могут быть как общие, так и сугубо индивидуальные интересы. И те, и другие важно научиться отстаивать законно. *В-пятых*, лоббизм представляет отдельным гражданам и группам граждан возможность косвенно участвовать в создании и подготовке правовых и политических решений, что весьма важно, поскольку большинство этих групп может не иметь представителей в парламенте, заинтересованных в отстаивании их интересов, аналогично и в органах исполнительной власти. Таким образом, через лоббистскую деятельность можно реализовать различные интересы, которые в ином случае могли бы остаться невостребованными.

Лоббизм как полноценный институт появляется тогда, когда уже существуют два необходимых условия: 1) многообразие интересов в обществе, возникающее вследствие его социальной дифференциации, расслоения, «специализации»; 2) доступ к власти на основе политического плюрализма, что характерно прежде всего для демократических режимов. В связи с тем, что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно наиболее полно все интересы сразу, возникает проблема очередности, приоритета осуществления тех или иных интересов. Отсюда закономерно стремление различных групп и слоев общества воздействовать на поведение государства в целях переориентации политики в свою пользу, стимулировать его, принимать выгодные для себя управленческие решения.

Цели лоббизма разнообразны. Однако даже в странах с богатыми демократическими традициями лоббизм преследует преимущественно социально-экономические цели, связанные с решением вопросов собственности и прав распоряжаться ею. Это финансирование социальных программ, а также предоставление прав на ведение конкретной деятельности (экспорта сырьевых ресурсов, производства вооружения и т.д.), государственные заказы, квоты, лицензии, дотации, кредиты, тарифы на энергоресурсы, экономические и налоговые льготы. Цели, которые преследует лоббизм, могут достигаться различными средствами и методами. Их выбор зависит от политико-правовой ситуации, складывающейся в данной стране, потенциальных возможностей субъекта и особенно объекта лоббирования. В мировой и российской практике распространены следующие формы лоббизма:

- выступления на слушаниях в профильных комитетах законодательного органа;
- составление законопроектов и вынесение их на обсуждение парламента;
- организация пропагандистских кампаний в средствах массовой информации по поводу готовящихся или принятых решений;
- проведение научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной власти;

– психологическое давление на депутатов и представителей исполнительной власти (звонки, письма, личные визиты влиятельных деятелей и местных избирателей);

– митинги, забастовки, демонстрации, пикеты¹.

Необходимо отметить, что лоббизм, как и всякое социальное средство, может быть употреблен как на благо всего общества, так и в узкопартийных, узкогрупповых интересах. Все зависит от социально-экономического, политического и культурного фона страны, от ряда обстоятельств, которые способны наделять лоббизм как плюсами, так и минусами. Для того чтобы лоббизм приносил пользу всему обществу, необходимо реальное действие в стране демократических институтов и норм, экономическая и политическая стабильность, свобода средств массовой информации, а также устойчивое гражданское общество. Только при наличии данного набора факторов расширяются шансы на использование лоббизма в общественных интересах.

По тому, как регулируется (в правовом отношении) в стране лоббизм, можно выделить две модели – англо-саксонскую и европейскую, или континентальную. В США наиболее развита англо-саксонская модель лоббирования. Считается, что начало регулирования лоббизма в США положила первая поправка к Конституции, гарантирующая гражданам право обращаться в органы государственной власти с петициями об удовлетворении жалоб. Первый Федеральный закон о регулировании лоббизма появился в США (да и в мире) в 1946 г. Главным его положением была обязательная регистрация лоббистов у клерка Палаты представителей и секретаря Сената, а также представление ежеквартальных отчетов о своей деятельности. Главным недостатком этого закона была его некоторая непродуманность. Например, закон не распространялся на лоббирование органов исполнительной власти, на контакты с членами Конгресса и не прямое лоббирование. Данный закон также не ограничивал размер финансовых средств, которые можно было использовать на лоббистскую деятельность. По мнению самих американцев, лоббисты, включенные в списки Конгресса США, являлись лишь частью профессионального лобби, так как многие лоббисты уклонялись от регистрации, т.е. от уплаты налогов и иных взносов в государственную казну США. При этом их можно было разделить на несколько категорий:

– профессиональные лоббисты, которые регистрировались в Конгрессе США;

– профессиональные лоббисты, занимающиеся этой деятельностью, но без регистрации;

– профессиональные лоббисты, которые работали без регистрации, но имели официальное представительство, например отдел по связи с Конгрессом;

– профессиональные лоббисты из числа должностных лиц, обладающих большими связями и влиянием;

– непрофессиональные лоббисты, также обладающие связями и влиянием, но привлекающиеся к этой работе эпизодически².

¹ См.: Автономов А.С. Азбука лоббирования. М., 2004.

² См.: Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1.

При всех своих недостатках и неточностях этот закон в США не менялся до 1995 г. В декабре 1995 г. был принят новый закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (вступил в силу с 1 января 1996 г.). Цель нового закона — обеспечить эффективную открытость усилий, предпринимаемых платными лоббистами для оказания влияния на ведение правительственных действий должностными лицами законодательной и исполнительной ветвей власти. При этом он дал народу США самую полную возможность осуществлять его конституционное право обращаться к правительству с петициями об исправлении несправедливостей, а также свободно выражать свое мнение. В новом законе были прописаны и установлены:

- понятийный аппарат, который состоит почти из двух десятков терминов;
- перечень сведений, который должен отобразить лоббист в регистрационном документе;
- сроки отчетов зарегистрированных лоббистов;
- сведения, которые должны содержаться в отчетах;
- обязанности зарегистрированного лоббиста или лоббистской организации;
- обязанности Секретаря Сената и клерка Палаты представителей;
- размеры штрафа за нарушение норм лоббистской деятельности³.

После того как лоббист приступил к выполнению своих обязанностей, по данному закону он должен зарегистрироваться, однако есть два случая, в которых он имеет право этого не делать. Во-первых, если доход лоббистской фирмы от ее лоббистской деятельности не превышает \$ 5000 в течение полугодия. Во-вторых, освобождаются от регистрации организации, штатные сотрудники которых осуществляют лоббистскую деятельность в ее пользу, причем расходы на эту деятельность не превышают \$ 20 000. По окончании каждого полугодия лоббист обязан предоставить секретарю Сената и клерку Палаты представителей отчет о своей деятельности. В случае нарушения закона виновный наказывается штрафом до \$ 50 000 в зависимости от тяжести нарушения⁴. Главный недостаток закона проявляется в том, что он не распространяется на не прямой лоббизм. Противники регулирования этого вида лоббизма ссылаются на то, что таким образом будет нарушено право граждан обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб.

Однако закон о лоббизме не может охватить все сферы, так или иначе связанные с лоббистской деятельностью, поэтому его дополняет серия смежных законодательных актов. На федеральном уровне — это законы об этике госслужащих, федеральных избирательных кампаний и другие. На уровне штатов, помимо «дублеров» федеральных законов, существуют совершенно оригинальные, например, во Флориде запрет на заключение контрактов штата с лицом, сделавшим взносы в фонды кандидатов на выборные должности.

В США существует такое явление, как иностранный лоббизм и его правовое регулирование. В целях безопасности страны в 1938 г. был при-

³ См.: Боботов С.В. Законодательный процесс в Соединенных Штатах Америки // Журнал российского права. 1997. № 5.

⁴ См.: Зяблюк Н.Г. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3.

нят Закон о регистрации иностранных агентов, который предусматривал публичное раскрытие сведений лицами, вовлеченными в пропагандистскую и иную деятельность в пользу или от имени зарубежных организаций. Этими зарубежными организациями являлись:

- правительства иностранных государств и иностранные политические партии;

- предприятия, созданные по законам иностранных государств или имеющие основное место своей деятельности в иностранных государствах.

В 1966 г. в этот закон были внесены поправки, а именно официально признавался факт существования иностранного лоббизма. С того времени начали различать лоббирование в пользу или от имени иностранных государств и партий, а также лоббирование интересов иностранных корпораций. После принятия в 1995 г. закона «О раскрытии лоббистской деятельности» деятельность лоббистов, работающих на иностранные корпорации, стала регулироваться новым законом, а регулирование лоббирования политических интересов иностранных государств и партий осталось за старым законом.

В современной России цивилизованное отстаивание интересов различных слоев общества во властных структурах рождает спрос на законность. Ведутся споры, на какую из двух существующих в мире моделей лоббизма – англо-саксонскую или континентальную – надо ориентироваться России. Дискуссии о необходимости и путях легитимации лоббистской деятельности, уровне жесткости контроля за лоббистскими отношениями и их финансированием, возможных формах организации и открытости лоббистов ведутся давно. Так, в Конституции РФ закреплены положения, являющиеся основанием для признания и регулирования лоббистской деятельности в России. Например, в ст. 30 Конституции гарантируется право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений и свобода от принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Право на объединение получило дальнейшее развитие и конкретизацию в федеральных законах «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. Это право относится к любому человеку, законно находящемуся на территории РФ. Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере реализации данного права за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Таким образом, Основной Закон России в числе прочих косвенно допускает и лоббистские формы защиты интересов. Как представляется, институт лоббизма будет способствовать реализации права граждан на личное участие или через своих представителей в управлении делами государства, что закреплено ст. 32 Конституции РФ. Обоснование института лоббизма содержится в ст. 33 Конституции РФ, в которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Таким образом, физическим лицам предоставляется право вступать в контакт с властными структу-

рами⁵. Открытость и легализация подобных контактов должны стать целью правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации.

Несмотря на достаточные конституционные основания, в России пока не существует нормативных актов, регламентирующих лоббистскую деятельность. Практическая работа над законопроектом «О регулировании лоббистской деятельности» началась еще в 1992–1993 гг. в Верховном Совете Российской Федерации и проводилась силами аналитиков специально созданных для этого рабочих групп. За время работы над законопроектом был проведен целый ряд мероприятий:

- в мае 1993 г. состоялась международная научная конференция «Лоббизм как средство влияния на политику», однако материалы этой конференции остались недоступны для депутатов, широкой общественности, специалистов и научных работников;

- 11 февраля 1995 г. в Президент-отеле прошла научно-практическая конференция «Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования», организованная Государственной Думой совместно с Фондом развития парламентаризма;

- 18 апреля 1997 г. в Торгово-промышленной палате состоялся круглый стол по вопросам лоббизма;

- 4 марта 2000 г. в Москве была проведена конференция «Лоббизм в России: 10 лет теории и практики», организованная Ассоциацией российских лоббистов;

- в августе 2002 г. Торгово-промышленная палата России организовала Интернет-форум на тему «Цивилизованный лоббизм в России: миф или реальность? Как регулировать лоббистскую деятельность»;

- 25 ноября 2003 г. состоялся семинар «Лоббизм против криминала», организованный Аналитическим управлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Международным университетом в Москве;

- 19 апреля 2004 г. прошло рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», подготовленного депутатами Государственной Думы еще 2 июня 1997 г. и представленного ответственным Комитетом⁶.

Данный законопроект оговаривает методы лоббистской деятельности, права лоббистов, порядок их регистрации и отчетности. Однако в законопроекте прослеживается некоторая неточность, размытость в определении прав и обязанностей лоббистов. Некоторые статьи законопроекта, например, требующие от лоббиста предоставления сведений о клиенте, в пользу которого осуществлялось лоббирование, а также выплаченных им финансовых средств, трудно выполнимы в современных российских условиях, тем более, что эффективных методов проверки достоверности таких данных не предлагалось. Эксперты, занимающиеся работой по профессионализации лоббизма, убеждены в крайне слабой эффективности такого закона. Закон может работать только при условии его включения в лоббистскую практику в комплексе законодательных норм, регламентирующих те сферы деятельности, которые соприкасаются с объектом регули-

⁵ См.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М., 1997.

⁶ См.: Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.

рования законодательства о лоббизме (государственная служба, местное самоуправление и другие). Еще более важной и трудноразрешаемой выступает проблема преодоления дефицита доверия к лоббистской деятельности как таковой. Результатом явилось снятие законопроекта с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Еще позже был снят с рассмотрения законопроект, вынесенный фракцией СПС.

Таким образом, законодательная работа, направленная на урегулирование лоббистских отношений, растянулась более чем на 10 лет. Попытки установить в России такую модель, какая сложилась в Соединенных Штатах Америки, не увенчалась успехом. В настоящее время некоторые эксперты, занимающиеся работой по профессионализации лоббизма, выступают за принятие европейской модели в России. Число сторонников принятия этического кодекса, исполнение норм которого может быть только добровольным, растет, однако сейчас уже понятно, что его вживание в российскую политическую практику — процесс длительный. Процесс формирования в нашей стране цивилизационного лоббизма возможен только с перестройкой сознания населения, с реформой законодательства, с качественными изменениями всего политического устройства нашего государства.