



© 1997
The McGraw-Hill Companies

Лоббирование представляет собой неотъемлемую часть многосторонней демократии. Лоббирование является одной из форм защиты, имеющей своей целью изменение законов, затрагивающих жизнь отдельных лиц, а также групп, организованных как политическая, муниципальная или социальная общность. Объединяясь вместе в организации с определенными социальными, экономическими и политическими программами, граждане образуют группы, разделяющие общие интересы и способные оказывать прямое воздействие на процесс разработки и формирования политики правительства.

Лоббисты способны играть весьма значительную роль в подготовке кратких сведений по вопросам, представляющим общественный интерес, и – особенно там, где есть лоббисты, отстаивающие противоположные взгляды по любому данному спорному вопросу – обеспечении гораздо большей осведомленности законодателей, чем это могло иметь место в противоположном случае. Поощрение лоббирования удовлетворяет общую потребность общественности и потенциально обеспечивает меньшинствам наличие важного канала для выражения ими своего мнения. У таких разных групп, как, нефтяные компании и иностранные сельскохозяйственные рабочие имеются лоббисты в столицах всего мира, призванные выражать и отстаивать интересы этих групп.

Однако лоббирование не всегда идет на благо обществу. Негативная сторона этой деятельности состоит в том, что в наш век лоббистов-профессионалов, подобные практические методы могут приводить к наличию нездоровых и противоправных отношений между лоббистами и теми, кто подвергается их воздействию. Возникновению подобной ситуации способствуют предлагаемые лоббистами деньги и преимущества. В Соединенных Штатах одной из вызывающих наибольшее беспокойство особенностей, связанных с деятельностью корпорации «Энрон», было установление того факта, что эта корпорация разработала программное обеспечение, специально предназначенное для слежки за «деятельностью» некоторых членов Конгресса США. «Энрон» избрала этих конгрессменов в качестве объектов слежки, чтобы убедиться в том, что эта энергетическая компания не зря тратит свои деньги.

Влияние лоббистских групп во всем мире во многом зависит от общественно-политической культуры той или иной страны как в контексте управления, так и в контексте силы гражданского общества. В одном из широко известных исследований, посвященных практическим методам лоббирования в Соединенных Штатах, которое проводилось в шестидесятых годах прошлого века, был сделан вывод о том, что лоббирование не оказывало значительного влияния на государствен-

ную политику в Конгрессе. Однако с тех пор практические методы лоббирования повсюду стали намного изощреннее. Несмотря на широкий диапазон применяемых мер предосторожности, в настоящее время Соединенные Штаты часто рассматриваются как страна, наглядно показывающая наличие в ней наихудших примеров деформации открытого общества, которые могут быть вызваны могуществом лоббирования.

В результате, многие теперь считают, что лоббирование зашло слишком далеко и что правительства по существу являются заложниками окопавшихся в различных странах лоббистских организаций в ущерб разработке и формированию политики, а также росту общественного благополучия. Выражается опасение по поводу того, что относительная власть лобби конкретных отраслей промышленности над общим политическим процессом превратила политиков в исполнителей воли финансирующих их и льстящих им промышленных и деловых кругов.¹

ЛОББИРОВАНИЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ КОРРУПЦИИ

Судя по всему, разочарованные тем, что ими воспринимается как отсутствие у среднестатистического гражданина достаточных путей и средств воздействия на реальное формирование политики, избиратели во многих регионах мира впадают в уныние, и число участвующих в выборах сокращается. У избирателей может возникать такое чувство, что самые важные программные решения принимаются не в результате различных способов выражения гражданами своих взглядов, а в порядке сделки между политиками и организованными группами людей, объединенными общими интересами и руководимыми профессиональными лоббистами.

Создается впечатление, что лоббисты слишком сблизились с законодателями, а законодатели стали слишком податливыми на бесплатные приемы и развлечения, а также другие формы подарков. В этом процессе заключения сделки присутствует значительный риск возникновения ситуаций, отмеченных серьезными конфликтами интересов. Соединенное Королевство является лишь одной из стран, в которых скандалы заставили пойти на создание систем, имеющих своей целью отслеживание случаев бесплатных приемов и развлечений для законодателей и получения ими подарков.

Обеспокоенные граждане в демократических странах все больше требуют информировать их о том, кто оказывает политикам или правительственным чиновникам различные услуги, каков характер этих услуг и кто из политиков и должностных лиц пользуется ими.²

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Можно вводить конкретные правила, утверждающие систему регистрации лоббистов с целью придания формального характера процессу лоббирования, который в противном случае останется в высшей степени неформальным. Это дает рядовым гражданам и журналистам, а также другим лоббистам возможность видеть, кто занимается лоббированием и с какой целью.

В контексте лучшего метода практической организации упомянутого процесса реестр лоббистов должен публиковаться в Интернете с тем, чтобы имелась возможность быстро, тщательно и эффективно просмотреть имеющиеся сведения. Американская неправительственная организация Центр ответственного подхода к политике предоставляет всестороннюю информацию об американских лоббистах и интересах (<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>).

ПРОСВЕЩЕНИЕ

Любая система раскрытия регистрации и информации должна способствовать открытому доступу к деятельности органов государственной власти, государственных служащих и парламента. Эта система не должна препятствовать рядовым гражданам оказывать влияние на повестку дня правительства. С другой стороны, обычно считается, что лоббирование представляет собой неотъемлемую часть политического процесса, и он определенно приводит к тому, что в повестку дня страны включаются многие основные нерешенные вопросы. В большей части законодательства признается, что лоббирование – до тех пор, пока оно является открытым – представляет собой законную деятельность, лежащую в самой основе политического процесса.

Общественность – через организации и группы, объединенные общими интересами – должна иметь доступ к надлежащим процедурам лоббирования основных нерешенных вопросов, если она захочет участвовать в этом. Поскольку лоббирование часто считается исключительной сферой деятельности имеющих хорошо налаженные связи лоббистских организаций, которые способны использовать тайные каналы и связи с целью оказания влияния на имеющие отношение к делу политические институты, важно наглядно показать, как могут преуспеть другие группы, объединенные общими интересами.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В Польше законопроект, подготовленный Министерством внутренних дел и администрации, отмечен стремлением контролировать лоббирование. Он определяет его как любую деятельность, проводимую с использованием законных средств и призванную оказывать влияние на органы государственной власти с целью рассмотрения аргументов в поддержку интересов конкретных общественных и профессиональных групп.

Согласно этому предлагаемому законодательству лоббистам будет предъявляться требование об их регистрации и последующем соблюдении ими предписанных норм поведения. Лоббирование должно носить открытый характер, причем все контакты между лоббистами и должностными лицами, отвечающими за вопросы, представляющие для них интерес, подлежат оформлению в качестве документа. Документальные сведения об этих контактах будут затем публиковаться в государственном информационном бюллетене. Должностным лицам, подвергавшимся лоббированию, также будет предъявляться требование о соответствующем информировании своего начальства.

Соединенные Штаты и их сосед Канада имеют наиболее передовые формы законодательных процедур регистрации лоббистов. В 1995 г. в Канаде была принята пересмотренная версия Закона «О регистрации лоббиста»³ в порядке реагирования на ряд отмеченных конфликтами интересов скандалов, которые запятнали репутацию нескольких сменявших друг друга правительств. Цель данного закона состояла не в том, чтобы затруднить процесс лоббирования и усложнить его чрезмерным регулированием, а, пожалуй, в том, чтобы сделать эту систему более прозрачной.

Упомянутый канадский Закон «О регистрации лоббиста» основывается на четырех ключевых принципах:

- *Обеспечение свободного и открытого доступа к органам государственной власти является важным делом, отвечающим общественным интересам.*
- *Лоббирование государственных должностных лиц представляет собой законную деятельность.*
- *Государственные должностные лица и общественность должны иметь возможность знать, кто пытается оказывать влияние на государственную власть.*
- *Система регистрации платных лоббистов не должна мешать свободному и открытому доступу к органам государственной власти.*

В законе, о котором идет речь, определяются три вида лоббиста:

- *Консультанты – юристы, бухгалтеры и консультанты по отношениям с государственными органами, которым платят за то, что они занимаются лоббированием в интересах своих клиентов.*
- *Лоббисты корпораций – работающие по найму лица, значительная часть служебных обязанностей которых состоит в том, чтобы лоббировать интересы того или иного работодателя, занимающегося коммерческой деятельностью ради финансовой выгоды.*
- *Лоббисты организаций – представители некоммерческих организаций, в которых один или несколько сотрудников занимаются лоббированием определенных интересов, причем на эту деятельность уходит много рабочего времени, и она составляет значительную часть служебных обязанностей таких сотрудников.*

Это подразумевает весьма жесткую классификацию подлежащего регистрации лоббирования, поскольку при этом особо оговаривается, что регистрироваться должны только те лоббисты, которым платят за лоббирование. Подобный порядок имеет то преимущество, что из категории лоббизма автоматически исключаются практически все предпринимаемые рядовыми гражданами усилия по отстаиванию своих взглядов и интересов.

В канадском Законе «О регистрации лоббиста» содержится требование о том, чтобы все лоббисты раскрывали свою политическую деятельность; следовательно, внимательно просмотрев упомянутый реестр, любой человек может выяснить, кто отстаивает интересы того или иного конкретного ведомства, и что лоббисты обсуждают с этими ведомствами. Важным является то обстоятельство, что лоббисты обязаны также раскрывать сведения о своей прошлой работе с правительством. Доступ к данным о регистрации канадских лоббистов и процессу обновления информации о них легко можно получить через Интернет.⁴

Еще одной задачей Федерального советника по вопросам этики стали разработка Кодекса поведения лоббистов⁵ и ответы на любые вопросы об этике и деловой практике, возникающие в отношениях в системе государственных органов. Этот советник, назначаемый премьер-министром, дает руководящие указания как лоббистам, так и их клиентам с тем, чтобы помочь определить, является ли приемлемой предлагаемая ими деятельность. В настоящее время рассматривается законодательство, согласно которому в будущем этот советник будет подотчетен законодательному органу, а не премьер-министру.

Упомянутый Кодекс поведения лоббистов поддерживает Закон «О регистрации лоббистов», устанавливая нормы поведения, которые лоббисты будут обязаны соблюдать в своих деловых отношениях с федеральными государственными служащими. В преамбуле этого кодекса содержится положение о том, что лоббирование представляет собой законную деятельность, если оно носит открытый характер и не мешает свободному и открытому доступу к органам государственной власти. Кроме того, кодекс, о котором идет речь, предоставляет гражданам возможность подавать жалобы Советнику по вопросам этики, а также получать в его офисе сведения об этих жалобах.

Должность Советника по вопросам этики создавалась с целью установления контроля над вопросами, требующими применения принудительных мер. Если возникают подозрения в том, что лоббисты дают государственным чиновникам неуместные подарки или собирают финансовые средства от имени государственных должностных лиц, которых они лоббируют, то жалобу по этому поводу следует направлять именно вышеупомянутому Советнику.

В Соединенных Штатах двумя основными федеральными регламентирующими документами в области лоббирования являются Поправка Бэрда (Статья 31 Свода законов США, §1352⁶ и Закон о раскрытии информации о лоббистской деятельности (Статья 2 Свода законов США, § 1605). Поправка Бэрда запрещает использование федеральных средств в лоббистской деятельности в виде грантов, контрактов или в форме «кооперативных соглашений». В этой поправке также предусматривается осуществление контроля над любыми расходами на лоббирование, имеющимися у получателей федеральных средств. Неправительственным и благотворительным организациям, пользующимся освобождением от налогов, обычно разрешается заниматься лоббированием до тех пор, пока затраты на лоббистскую деятельность этих организаций не составят основной части их общих расходов.

Во втором законодательном акте США под названием Закон «О раскрытии информации о лоббировании» конкретизируются процедуры, относящиеся к регистрации и представлению два раза в год отчетности о лоббистской деятельности в национальных масштабах.

Третий законодательный акт Закон «О борьбе с противоправной лоббистской деятельностью» (Статья 18 Свода законов США § 1913⁷), представляющий собой уголовный закон, запрещает прямое или косвенное использование выделенных (т.е. государственных) средств. В этом законе предусматривается, что:

«Ни одна доля денежных средств, выделенная любым законодательным актом Конгресса, не подлежит, в отсутствие соответствующего

четкого разрешения Конгресса, прямому или косвенному использованию на оплату любой личной услуги, объявления, телеграммы, телефонного разговора, письма, печатного или письменного материала, или иного средства, имеющего своей целью или призванного оказывать любое влияние на члена Конгресса, в поддержку или против, путем голосования или каким-либо иным способом, любого законодательства или ассигнования Конгресса, будь то до или после внесения любого законопроекта или любой резолюции, содержащей предложение о подобном законодательстве или ассигновании; однако это не должно мешать должностным лицам или рядовым служащим Соединенных Штатов или их министерств, ведомств или органов доводить до сведения членов Конгресса по запросу любого члена Конгресса, по соответствующим официальным каналам, требований о принятии законодательства или выделения ассигнований, которые эти должностные лица и рядовые служащие считают необходимыми для эффективного ведения государственных дел.

Нарушители этого положения подвергаются штрафам, тюремному заключению и освобождению от должности».

ЗАКОНЫ «ВРАЩАЮЩИХСЯ ДВЕРЕЙ»

В США положения, относящиеся к регулированию деятельности лоббистов, отличаются друг от друга в разных штатах. Так, например, в двадцати с лишним штатах должен пройти определенный период времени, прежде чем тот или иной бывший законодатель может начать представлять интересы клиентов в законодательном органе в качестве лоббиста.

Известные как законы «вращающихся дверей» или «периодов остывания» эти положения направлены на то, чтобы разорвать всякую связь между профессиональными обязанностями законодателя и интересами лоббистов. Упомянутые положения призваны создать систему, в которой бывшие государственные должностные лица не имеют возможности воспользоваться своими знаниями хорошо осведомленного человека, став платными лоббистами. Эти сроки составляют от одного до двух лет.

Некоторые штаты, например Калифорния, продлевают этот запрет на всех бывших правительственных должностных лиц и запрещают им в течение года контактировать с определенными правительственными органами. Нью-Мексико представляет собой один из штатов, в которых действует постоянный запрет на представление государственными чиновниками (включая законодателей) того или иного лица в ходе ведения дел с правительством по любому вопросу, в котором бывший государственный чиновник принимал личное и значительное участие в период своего пребывания на государственной должности.⁸

СНОСКИ

- 1 (Canadian) Lobbyists' Registration Act, R.S. 1985, c. 44 (4th supp.), An Act Respecting the Registration Of Lobbyists: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>; (Canadian) Lobbyists' Code of Conduct: <http://strategis.gc.ca/SSG/Ir01044e.html>; Annual Reports Under the (Canadian) Lobbyists Registration Act: <http://strategis.gc.ca/SSG/Ir01066e.html>; {US} Federal lobbying Regulations: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf; (US) state restrictions http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm; (US) Prohibitions against legislators lobbying state government after they leave office: http://www.nesl.org/programs/ethics/c_revolving.htm. Выражаем Густаву Андо благодарность за помощь, оказанную в работе над этой главой
- 2 Weblobbying.com позволяет участникам провести свою кампанию лоббирования или высказаться по наиболее беспокоящим их вопросам в режиме онлайн. Обращайтесь по электронному адресу: <http://www.weblobbying.com>.
- 3 Lobbyists Registration System: <http://strategis.gc.ca/lobbyist>.
- 4 LobbyistsRegistrationSystem,ActandOtherDocuments: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/en/h_lr20007e.html.
- 5 Lobbyists' Code of Conduct: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/h_oe01438e.html
- 6 31 U.S. Code, §1352: <http://tinyurl.com/23t5b>
- 7 Anti-Lobbying Act (18 U.S. Code §1913) Lobbying with appropriated moneys:
- 8 Revolving Door Bans: http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm.