

УДК 328.184

Коцан И.М.

*Коми республиканская академия
государственной службы и управления (г. Сыктывкар)*

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

I. Kotsan

Komi Republican Academy of Public Administration and Management, Syktyovkar

POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS OF REGULATORY LOBBYING IN FOREIGN COUNTRIES

Аннотация. Статья раскрывает особенности и наиболее эффективные концепции регулирования взаимоотношений групп интересов с представителями органов власти. Проводится сравнительный политико-правовой анализ опыта наиболее развитых государств мира, как-то: Соединенные Штаты Америки, Канада, Великобритания, Германия, Франция и, в отдельности, регулирования лоббистской деятельности в наднациональных структурах Европейского союза, несущего отдельные черты федерации и обладающего собственным концептуальным подходом к данному явлению. На основании изложенного материала делается вывод о необходимости признания и законодательного обеспечения взаимодействия групп интересов с представителями органов исполнительной власти, наиболее эффективным представляется оформление данного регулирования в конкретном нормативном правовом акте.

Ключевые слова: лоббистская деятельность, регулирование лоббизма в англо-саксонской системе, анализ регулирования лоббизма в Европейском союзе.

Abstract. The article reveals the features and the most effective concepts of managing relationships between interest groups and authorities. The author carries out comparative research of political and legal experience of the most developed individual countries, such as the United States, Canada, UK, Germany and France, and supranational structures of the European Union aimed at regulating lobbying activities, the latter being of special interest as it possesses some features of federation and that has its own conceptual approach to the phenomenon. On the basis of the analysis the conclusion is made that it is necessary to recognize and provide legislative support in form of a concrete legal act for interest groups and executive branch interaction.

Key words: lobbying, lobbying regulation in Anglo-Saxon system, the analysis of lobbying regulation in the European Union.

Для современных правовых систем характерны различные подходы к регулированию лоббистской деятельности. Причем различия эти настолько велики, что отсутствует возможность проводить обобщения даже в рамках континентальной или англо-саксонской системы права. Для выявления особенностей и наиболее эффективных концепций регулирования взаимоотношений групп интересов с представителями органов власти, представляется необходимым провести сравнительный политико-правовой анализ опыта наиболее развитых государств мира, как-то: Соединенные Штаты Америки, Канада, Великобритания, Германия, Франция и, в отдельности, регулирования лоббистской деятельности в наднациональных структурах Европейского союза, несущего отдельные черты федерации и обладающего собственным концептуальным подходом к данному явлению. Для того, чтобы лоббизм стал формой цивилизованного согласования интересов и установления связей между их носителями и властью, необходимы определенные условия. Опыт развитых государств, где лоббизм уже стал законным явлением, свидетельствует, что отсутствие норм, его регулирующих, свойственно для стран с низким уровнем демократического развития [15, 113-128].

В.Г. Вишняков выделяет две основные черты, присущие лоббизму развитых государств: кулуарная деятельность различного рода контор и агентств монополий, прежде всего при законодательных органах; и прямое или косвенное воздействие со стороны этих организаций и лиц на процесс подготовки и принятие законов в частных интересах монополий, корпораций, фирм [4,62]. В целях минимизации отрицательного влияния подобных характерных черт лоббистской деятельности развитые страны различными способами стремятся к ее законодательному урегулированию.

Подход к законодательному регулированию лоббистской деятельности в Канаде наиболее близок к концепции, принятой в США [13, 74-81]. В законодательстве этих государств даются определения лоббистской деятельности, клиентов, лоббистов, лоббистских фирм, перечисляются должностные лица, взаимодействие с которыми приравнивается к лоббистским контактам, устанавливаются права и обязанности субъектов лоббистской деятельности, публичная система контроля над ней, виды незаконного лоббизма, основания и меры ответственности нарушителей [1, 104-106]. Основным документом, регулирующим лоббистскую деятельность в Канаде, является Закон о регистрации лоббистов 1988 г. [8, 79-84]. При концептуальном единстве подходов к регулированию института лоббирования в Северной Америке, этот Закон имеет ряд существенных отличий от Закона о раскрытии лоббистской деятельности США. Особое значение канадские законодатели уделяют свободному доступу граждан к правительству, что полноценно отражено в вышеупомянутом Законе. В связи с этим канадская система регулирования лоббистской деятельности более либеральна, чем американская, что вызывает множество нареканий со стороны общественности. Чаще всего предметом критики становится то, что в Канаде лоббисты не обязаны раскрывать объём финансовых средств, потраченных на лоббистскую деятельность; отсутствуют ограничения на

занятия бизнесом уволившихся министров или иных госслужащих, занимающих высокие должности; непрозрачна система распределения государственных заказов; отсутствует кодекс поведения для членов парламента, обязывающий их раскрывать свои интересы, устанавливающий ограничения для них на получение подарков и т. п.

Существенным различием является и исключение из области регулирования лоббистской деятельности взаимодействия с представителями власти, действующими строго в рамках своих компетенций, среди которых члены законодательных или исполнительных органов власти провинций; члены дипломатических миссий, представляющих в Канаде интересы иностранных государств; члены представительства ООН, а также других международных организаций. Также канадским законом не регулируется любое устное или письменное обращение к парламенту, совершенное в ходе процедур, письменные стенограммы которых доступны общественности; любое устное или письменное обращение физических лиц к государственным служащим для обеспечения применения или толкования любого нормативно-правового акта парламента в его интересах или интересах компании, которую оно представляет; любое устное или письменное обращение к государственному служащему, сделанное в ответ на письменный запрос с его стороны с целью предоставить экспертное мнение, консультацию или комментарий в области разработки нормативных правовых актов, заключения контрактов для удовлетворения потребностей государства.

В законе предложено разделение лоббистов на лоббистов-консультантов и корпоративных лоббистов. Законом лоббисты-консультанты определяются как лица, которые за плату осуществляют лоббистскую деятельность в интересах клиента. Корпоративные лоббисты – это лица, нанятые какой-либо организацией или частным лицом, значительную часть обязанностей которых составляет общение с госслужащими в интересах работодателя или аффилированной

компаний. И те, и другие являются профессиональными лоббистами, представляющими любую организацию или частное лицо через обращения к государственным служащим с целью принятия, внесения изменений или отмены какого-либо нормативного правового акта, влияния на государственную политику, получения субсидий, грантов и т. п. от государства. Различия в их статусе отражаются в требованиях относительно их регистрационных действий. Лоббисты-консультанты предоставляют в регистрирующий орган информацию о себе и клиенте, как-то: имя, название, адрес, юридические адрес и т. д., перечень вопросов, в связи с которыми был осуществлен лоббистский контакт, представители органов государственной власти, с которыми контактировал лоббист, методы лоббирования, которые он использовал. Вся информация подается по факту осуществления лоббистского контакта в уведомительном порядке не позднее 10 дней с момента осуществления соответствующих действий.

О действиях корпоративных лоббистов предоставляется аналогичная информация. На ее подачу отводится два месяца. Регистрацией корпоративных лоббистов занимается компания-работодатель, в том случае, если общее количество времени, в течение которого все работники организации заняты лоббистской деятельностью, составляет не менее 20 процентов общего времени занятости всех сотрудников. Если это условие выполняется, компания-работодатель должна отправить в регистрирующий орган информацию обо всех своих сотрудниках, занятых в лоббистской деятельности, включая тех сотрудников, чье индивидуальное время занятости лоббистской деятельностью меньше 20 процентов. Органом, регистрирующим лоббистов в Канаде, является специальный регистратор при Центральном бюро регистрации Канады, который каждый год предоставляет отчет в парламент и публикует его для широкой общественности.

Весьма интересной представляется практика частной законодательной инициативы, то есть возможности внесения проекта

нормативного правового акта в законодательный орган государства непосредственно группой интересов. В подобном случае уплачивается пошлина от 100 до 800 долларов на каждой стадии обсуждения законопроекта [9, 65]. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии отличается еще более либеральным подходом к регулированию лоббистской деятельности. Несмотря на крайне высокую степень развитости лоббистской деятельности, законодательное регулирование данного института достаточно размыто, нормы, имеющие предмет своего регулирования лоббистскую деятельность, встречаются в различных законах и кодексах, определяющих правила взаимоотношений представителей власти с группами интересов. Характерной особенностью этого регулирования является акцентирование внимания законодателей не на деятельности непосредственно лоббистов или групп интересов, а на финансовых интересах самих членов парламента. Основным документом, оказывающим влияние на регулирование лоббистской деятельности, можно назвать Свод Законов о государственной гражданской службе (Civil Service Code), основываясь на котором каждый департамент принимает свой Кодекс управления (Management Code).

Непосредственно регулированием взаимоотношений государственных служащих и представителей групп интересов занимается Комитет по стандартам публичной сферы, созданный в 1994 г. В первом докладе Комитета утверждалось, что лоббировать в парламенте и министерствах — неотъемлемое право каждого. С самого начала своей деятельности Комитет исходил из того, что контролировать нужно не лоббистов, а лоббируемых. Это решение объяснялось тем, что создание единого реестра лоббистов, помимо очевидных организационных сложностей, будет способствовать созданию имиджа «закрытой» власти, противодействию вертикальной коммуникации в обществе [16, 196]. В палате лордов и палате общин ведется реестр финансовых интересов членов парламента. В нем содержатся сведения о договорах с консультанта-

ми, представителями юридических фирм и лоббистских организаций. Интересно отметить, что в Великобритании члены парламента сами часто выступают в роли лоббистов: им не возбраняется являться официальными представителями коммерческих интересов одной из сторон при заключении договора, в том числе, если одной из сторон по договору является государство. Также представители законодательной ветви власти могут давать платные консультации. В то же время члены обеих палат парламента, имеющие финансовую заинтересованность в принятии какого-либо решения по вопросу на повестке дня, должны заявить об этом в своем выступлении. Если рассматриваемый вопрос носит явный, непосредственный и личный характер, член парламента не имеет права голосовать по данному вопросу. При осуществлении своей деятельности в качестве членов палат и поддерживая деловые контакты с другими членами парламента, а также министрами, должностными лицами, они обязаны заявить о своей возможной заинтересованности.

В качестве специфических черт, характеризующих систему регулирования лоббистской деятельности в Великобритании, можно также отметить тесно связанный с вышеизложенным принцип «no paid advocacy rule», т. е. запрет для членов парламента на получение материального вознаграждения за их деятельность, к которой относится голосование, парламентский запрос, снятие предложения с обсуждения, внесение законопроекта, внесение или снятие с обсуждения поправок к законодательному предложению и т. д. Также представители законодательной ветви власти Великобритании имеют право на участие в деятельности, не связанной напрямую с парламентскими должностными обязанностями. Комитет по стандартам публичной сферы указывает на положительное влияние подобной деятельности на осведомленность члена парламента о процессах, происходящих в обществе, реальных интересах граждан. Из дополнительных общих требований, относящихся как к представителям законодательной, так и исполнительной

ветви власти, можно выделить следующие: обязанность документировать свои контакты со сторонними организациями и лицами, неразглашение конфиденциальной информации, соответствие этическим нормам в отношении получения подарков, денежных переводов и т. п. При возникновении конфликта между своими личными интересами и общественными интересами государственные служащие должны руководствоваться общественными интересами. Концепция же относительного невмешательства законодателей в регулирования деятельности лоббистов обосновывается возможностью саморегулирования деятельности общественных институтов по продвижению интересов.

Лоббисты объединены в профессиональные организации: ассоциации и альянсы политических консультантов, которые разрабатывают кодексы поведения для представителей их профессионального сообщества и пытаются самостоятельно осуществлять контроль в этой сфере. Годовой оборот лоббистских фирм в Соединенном Королевстве превышает 500 миллионов фунтов стерлингов. Наиболее крупными из профессиональных объединений лоббистов в Великобритании являются Ассоциация профессиональных политических консультантов (APCC), Ассоциация консультантов по связям с общественностью (The Public Relations Consultants Association (PRCA)), Институт связей с общественностью (The Institute of Public Relations (IPR)). Первая и последняя из этих ассоциаций ведут собственные списки лоббистов. В целом можно отметить тенденцию к унификации корпоративных норм профессиональных объединений лоббистов и естественную эволюцию внутреннего регулирования их деятельности, что во многом оправдывает невмешательство законодательных органов Великобритании в процесс их становления. Соединенному Королевству известен и внешний, межгосударственный лоббизм. К услугам крупнейших лоббистских ассоциаций прибегало бывшее политическое руководство ЮАР и султан Брунея.

Очевидно, что в Великобритании законодательное регулирование лоббистской деятельности не развито. При достаточно успешном и динамичном развитии корпоративных норм, регулирующих деятельность лоббистов, государственные служащие имеют настолько широкий простор для самостоятельной оценки правомерности своих действий, их необходимости, этичности и т. д., что коррупционные скандалы, связанные с лоббизмом, крайне распространены. После серии подобных скандалов в конце 90-х гг. прошлого века секретарь кабинета сэра Ричард Вилсон выпустил «Руководство для государственных служащих: контакты с лоббистами», где были детально прописаны правила поведения госчиновников при общении с лоббистами. Но тема лоббизма и методов его законодательного регулирования не затрагивалась в парламенте Великобритании с 1999 г.

Как и в США, в ФРГ институт лоббизма признан в Основном Законе. Статья 17 Основного закона Федеративной Республики Германия [17] гласит: «Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и в парламент». Единого закона, регулирующего лоббистскую деятельность, в Германии нет, но в качестве доминирующего закона, регулирующего данный институт, можно выделить Положение о регистрации союзов и их представительств в бундестаге 1972 г. При переводе с немецкого языка слово «союз» в данном случае аналогично «группе интересов». Классическими лоббистами в Германии считаются союзы и объединения (Verbande und Vereine). По мнению А.П. Любимова, этот нормативный правовой акт наиболее близок по своим целям к Закону о раскрытии лоббистской деятельности США. В качестве основной задачи данных документов он называет легализацию контактов субъектов лоббистской деятельности с органами государственной власти.

Положения о регистрации союзов и их представителей в бундестаге также регулируют

ведение президентом бундестага списков всех союзов, ежегодную публикацию списков лоббистов, сведений, необходимых для регистрации, как-то: адрес и название союза, состав его правления, область интересов при взаимодействии с органами государственной власти, количество членов союза, имя представителя союза и адрес представительства при бундесрате и федеральном правительстве [14, 112-120]. Существенными отличиями Положений о регистрации союзов и их представителей в бундестаге от Закона о раскрытии лоббистской деятельности США является отсутствие требований об указании объема получаемых и расходуемых денежных средств и распространения определения союза, т. е. лоббиста, только на юридических, а не на физических и юридических лиц. Иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы, оказывающие влияние на осуществление лоббистской деятельности, являются: «Единое положение о федеральных министерствах», которое устанавливает, что эксперты из заинтересованных союзов и ассоциаций могут участвовать в разработке законопроектов в федеральных министерствах. Это фактически устанавливает лоббирование на уровне исполнительной ветви власти; Регламент деятельности бундестага, согласно которому те же самые группы интересов допускаются к участию в деятельности германского парламента; Кодекс поведения члена бундестага, наделяющий депутатов правом за материальное вознаграждение представлять определенную позицию при обсуждении вопроса на повестке дня комитета, предварительно объявив о заинтересованности, и обязывающий предавать гласности информацию о том, с какими лоббистскими организациями он взаимодействует. Депутаты бундестага могут параллельно числиться в штате коммерческих организаций в качестве консультантов или юристов либо возглавлять отраслевые союзы и объединения, входить в советы директоров корпораций. О побочных видах деятельности и доходах депутаты обязаны сообщать палате. Если в ходе обсуждения законопроекта

в парламентской комиссии возникает вопрос о конфликте интересов, заинтересованный депутат слагает полномочия на время обсуждения. Если парламентарий не сделает этого, он будет нести ответственность согласно положениям регламента бундестага вплоть до уголовного преследования.

В Германии развиты консультации власти с представителями крупных коммерческих организаций. На основании регламентов органов исполнительной власти и положений об их деятельности представители этих организаций на постоянной основе «прикомандированы» к министерствам и иным государственным структурам. Существенными недостатками регулирования лоббистской деятельности в Германии является недостаточная конкретизация критериев, согласно которым союзам предоставляется официальная регистрация, отбор групп интересов во многом осуществляется на субъективных началах, поэтому далеко не все заинтересованные союзы могут участвовать в разработке законопроектов в министерствах, что подрывает конкурентные основы лоббистской деятельности, способствующие ее позитивному влиянию на принятие управленческих решений. На стадии обсуждения законопроектов в государственных органах нет достаточного уровня гласности, что отмечается и при применении требования об обнародовании информации о взаимодействии депутатов с группами интересов. Всё вышперечисленное ведет к созданию среды, подверженной возникновению коррупции и ущемлению интересов гражданского общества в сфере применения института лоббирования как механизма реализации своих конституционных прав.

Во Франции отсутствует законодательное регулирование лоббистской деятельности. Но национально-исторические особенности развития французской демократии обуславливают солидное влияние групп интересов через использование иных механизмов давления на принятие политических и управленческих решений. Данная специфика выражается во взаимодействии групп интересов от

предпринимательских кругов, общественно-политических объединений и, в особенности, профессиональных союзов и влияния других объединений на партийную систему, законодательный процесс, деятельность исполнительной ветви власти. Во Франции велика роль государства в регулировании экономических отношений, степень централизации принятия решений весьма высока. В 80-е гг. прошлого века впервые начали появляться законодательные инициативы в области легитимизации лоббистской деятельности. Однако до настоящего момента закон, регулирующий лоббистскую деятельность, не был принят. В то же время влияние групп интересов на принятие управленческих решений во Франции вполне традиционно и, ввиду неразвитости законодательной базы, не урегулировано. Насчитывается более 170 содружеств и исследовательских групп, специализирующихся на разработке идей и проблем с целью их продвижения в качестве законодательных инициатив, поправок к действующему законодательству и т. д. [12, 7]. Также устойчивая связь бизнеса и власти обеспечивается путем перехода государственных служащих в крупные корпорации, что также является косвенным признаком развития лоббирования в государстве. В 1991 г. во Франции создается Ассоциация советов по лоббингу, целью которой является продвижение идей легального лоббирования, открытости лоббистской деятельности, ее законодательного урегулирования.

На основании Конституции 1958 г. во Франции также действует Социально-экономический совет. Этот орган состоит из представителей профессиональных групп страны и призван давать правительству заключения по всем законопроектам экономического и социального характера. Взаимодействие членов этого органа с группами интересов подлежит наименьшему контролю, что ведет к активной лоббистской деятельности в рамках этого органа и со стороны его представителей в отношении представителей законодательной ветви власти. Показателен в данной связи документ, который приводит в

своей книге руководитель ведущей консалтинговой фирмы в сфере связей с общественностью Жан-Пьер Бодуан. В этом документе описываются конкретные виды услуг, которые оказывают консалтинговые фирмы в области взаимодействия с органами государственной власти. Среди них можно выделить такие: продвижение идей заинтересованной стороны в органах власти, теоретическая разработка и практическое применение коммуникационных стратегий по отношению к органам законодательной и исполнительной власти для принятия или изменения решения, внесение нужных изменений в законодательство и т. п. Приводятся также классический набор услуг для продвижения интересов внешнего заказчика при проведении взаимоотношений с органами государственной власти Франции: консультирование и содействие иностранным государствам, иностранным компаниям, государственным или негосударственным организациям и пр. [2, 174]. Франции, так же как и другим странам, известен межгосударственный лоббизм, хотя он и не имеет законодательной базы, но его существование считается законным. Его осуществляют так называемые «группы дружбы». Активную деятельность ведут франко-израильская и франко-вьетнамская группы дружбы, но наиболее успешным и развитым можно считать деятельность китайской группы интересов – хуацяо, которая в последние два десятилетия проводила политику своего государства при помощи механизмов лоббирования наиболее эффективно. Координация осуществляется в Китайском центре, финансирование которого осуществляется напрямую из Пекина.

Одновременно с началом европейской интеграции и появлением первых управленческих структур единой Европы появляются и группы интересов, стремящиеся оказывать влияние на принятие решений в них. В 1957 г. только были подписаны Римские договоры, а в 1958 г. в Брюсселе уже появились первые группы влияния: Комитет аграрных организаций в ЕС, лоббирующий интересы европейских фермеров в рамках

единой аграрной политики Евросоюза, и Союз конфедераций промышленников и работодателей ЕС90, являющийся структурой, которая на настоящий момент объединяет 39 союзов предпринимателей из стран ЕС, а также стран-партнеров Евросоюза, включая РФ (РСПП обладает статусом ассоциированного члена) [3, 2]. Наибольшее развитие деятельности групп интересов в единой Европе связано с новым витком интеграции, ознаменованным принятием в 1986 г. Единого Европейского Акта [6], относящего к компетенции управленческих структур единой Европы такие значимые направления, как разработка программы и дальнейшее нормативное регулирование общего европейского рынка, объединявшего страны ЕС в единую экономическую зону, формирование политики в области защиты окружающей среды, научно-технического развития. Единый Европейский акт также существенно расширил полномочия и влияние Европейского парламента: этим документом он был наделен возможностью блокировать рассмотрение законопроектов посредством наложения особой формы отлагательного вето, что незамедлительно обострило заинтересованность групп влияния в лоббировании парламентариев.

Вместе с увеличением лоббистской активности появляется стремление ее законодательно урегулировать. И в 1989 г. представитель Дании в Европейском парламенте поднимает вопрос о принятии нормативного правового акта, который бы регулировал лоббистскую деятельность. По поручению депутатов разработкой кодекса, направленного на регламентацию поведения лоббистов и стимуляцию их регистрации, занялся депутат из Бельгии Гале. Его доклад включал предложение дефиниций в области регулирования института лоббирования на общеевропейском уровне. Было предложено определение лоббиста как лица, выступающего по поручению третьей стороны в защиту интересов этой стороны. Квинтэссенцией идей, выраженных в докладе, явилась концепция саморегулирующейся модели управления организованными интересами, с заложен-

ной системой стимулов к самоорганизации. С развитием европейской интеграции увеличивалось не только количество лоббистских структур, но и сама сущность их деятельности. Если группы интересов, возникшие и действовавшие в середине прошлого века, являлись реакционными, ставившими перед собой задачу минимизации рисков, то к 80-м гг. создание интегрированного рынка приводит к смещению вектора лоббистской активности в сторону воздействия на разработку институтами ЕС выгодного курса промышленной и конкурентной политики. В дальнейшем история укрепления европейской интеграции, расширения компетенции наднациональных институтов неуклонно ведет к усилению деятельности групп интересов в них и адекватной активности в сфере ее урегулирования. Так, в 1992 г. Маастрихтский договор закрепляет наделение ЕС компетенцией в сфере экономической и монетарной политики; трансъевропейских сетей (транспорт, энергоснабжение, телекоммуникации); здравоохранения; защиты прав потребителей; культуры; образования; молодежной политики. В 1997 г. Амстердамский договор вновь увеличивает значимость ЕС, передавая в область его ведения политику занятости, таможенное сотрудничество, визовую политику, иммиграционную политику, политику в области предоставления убежища. В этом же году Европейский парламент принимает Кодекс поведения лоббистов, разработанный консалтинговыми компаниями, и два доклада Форда и Норманна. Основными и объединяющими данные документы идеями в области регулирования лоббистской деятельности явились требования о регистрации лоббистов, которые должны обеспечиваться рядом стимулов и привилегий, предоставляемых зарегистрированным представителям групп интересов, и необходимость отчетности депутатов [11, 265].

Аналогичные процессы продолжают протекать и с началом нового тысячелетия. Согласно Ниццкому договору [10], принятому в 2001 г., компетенция ЕС вновь была расширена: на этот раз за счет полномочий

в области экономического, финансового и технического сотрудничества с третьими странами. Законодательное регулирование лоббистской деятельности получает свое продолжение в Регламенте (ЕС) № 2004/2003, принятом Европейским парламентом и Советом Европейского союза в 2003 г. Он содержит нормы-дефиниции и условия признания политических партий, действовавших в ЕС, вопросы финансирования из бюджета. Развитие партий в рамках наднациональных институтов единой Европы и необходимость регулирования их деятельности были напрямую связаны с усилением политического лобби, обусловленного положениями Ниццкого договора. 4 июля 2004 г. в Праге была принята декларация о создании русской партии и манифест «За единство русских в единой Европе». Данная партия была сформирована из представителей русских диаспор различных государств-участников ЕС и претендует на роль лоббиста-посредника между Российской Федерацией и органами ЕС.

Предложения Еврокомиссии по регулированию взаимодействия с лоббистскими группами легли в основу Зеленой книги «Европейская Инициатива по Обеспечению Прозрачности», опубликованной 5 мая 2006 г. Придерживаясь концепции самоорганизации, Еврокомиссия предложила установить процедуру добровольной регистрации в специально предусмотренном для этих целей реестре. Для прохождения регистрации лоббистам предлагалось принять положения кодекса поведения, разработанного Комиссией. Проект же опубликованного в 2007 г. кодекса не имел существенных отличий от критериев этического поведения, предложенных в вышеупомянутом акте 1992 г. Также для целей регистрации лоббист должен был предоставить данные о клиентах, в интересах которых осуществляется лоббистская деятельность, в частности – информацию об объемах полученных гонораров. Для стимулирования добровольной регистрации Еврокомиссия принимала на себя обязательства извещать зарегистрированных лоббистов о проведении публичных консультаций в тех

областях политики ЕС, которые лоббисты обозначают как сферу своих интересов. В качестве санкции за предоставление неполной либо заведомо ложной информации предусматривалось исключение из реестра. Согласно данному проекту лоббизм определялся как вид деятельности, направленный на оказание влияния на разработку политики и процедур принятия решений европейскими институтами, а термин «лоббист» означает лицо, практикующее этот вид деятельности и представляющее различные виды организаций, таких, как консалтинговые кабинеты, юридические фирмы, НПО, исследовательские группы (think tanks), корпорации (in-house representatives), либо профессиональные объединения.

Важно отметить, что Комиссия подчеркивает легитимный характер лоббистской деятельности, осуществляемой в рамках демократической системы, вне зависимости от типов организаций, которыми она осуществляется. Зеленая книга также напоминает о практической полезности лоббистской деятельности. По итогам публичных консультаций по проекту итоговый документ уточнял объем коммерческой информации, которую должны были предоставить различные типы лоббистских структур. Специализированным консалтинговым кабинетам и юридическим фирмам предлагалось предоставить информацию об объеме оборота, а также – о доле доходов, полученных от каждого клиента, в общем обороте фирмы; корпорациям (in-house representatives) и профессиональным объединениям предоставлялась возможность ограничиться общей сметой расходов, выделяемых на лоббистскую деятельность; НПО и исследовательские центры (think tanks) обязывались огласить общий бюджет и его распределение по основным источникам финансирования (публичное финансирование, отчисления, пожертвования, взносы и т. д.). Столь дифференцированные условия регистрации и раскрытия информации явились поводом для дальнейшей существенной критики Кодекса. Так, в позиционном меморандуме, переданном Ев-

рокомиссии в рамках процедуры публичных консультаций, ассоциация ЕРАСА обвинила Комиссию в дискриминационном подходе к консалтинговым кабинетам по отношению к другим видам лоббистских организаций. Подчеркивалось, что требования о раскрытии информации о клиентах нарушают принципы коммерческой тайны, а также создают предпосылки для искажения свободной конкуренции на рынке консалтинговых услуг, связанных с лоббизмом, что негативно скажется на добровольном характере регистрации. Организацией также был выдвинут ряд альтернативных предложений, как-то: общая обязательность регистрации и единые требования по раскрытию информации. Данная позиция была поддержана и другими крупными лоббистскими организациями. Также негативное отношение представителей лоббистских организаций вызвала аргументация требований о раскрытии информации как стремления предоставить институтам и гражданам ЕС возможность оценить объемы финансовых средств, которые та или иная организация может потратить для достижения своих целей. По мнению лоббистов, такой аргумент содержал опасное допущение, что эффективность лоббирования институтов ЕС соразмерна финансовым средствам, которыми располагает лоббистская структура. Довод лоббистов о несоизмеримости финансовых средств и эффективности влияния поддержал депутат Александр Стабб, которому Комитет Европейского парламента по конституционным вопросам поручил подготовить проект резолюции по Зеленой книге. Он также высказался за введение равных условий для всех типов лоббистских групп и призвал к увеличению степени прозрачности работы самих институтов единой Европы.

Введение же процедуры регистрации поддерживалось европейскими некоммерческими организациями, выступавшими за борьбу с коррупцией и административными злоупотреблениями. Приветствовали введение системы регистрации и оказавшиеся в выигрыше адвокатские кабинеты. Полученные ими преференциальные условия навер-

няка можно расценивать как предпосылку к усилению «лоббистской» составляющей деятельности брюссельских юридических фирм и, следовательно, – к формированию нового, более близкого к англо-саксонским традициям, стиля представительства интересов, который фирма Alber & Geiger уже окрестила «юридическим лоббированием» («lobbying by lawyers»). Наряду с вышеизложенным, в институциональной системе Европейского союза большое распространение получили совещательные и консультативные институты и механизмы. В их числе – экспертные группы, которые привлекаются к разработке проектов актов и их согласованию, регулярные налаженные контакты представителей европейских институтов власти с независимыми специалистами определенного профиля. Согласно определению Еврокомиссии, экспертная группа представляет собой консультативное объединение, состоящее из представителей национальных правительств и/или экспертов частного сектора и учреждаемое Комиссией с целью оказания экспертной поддержки на стадии подготовки проектов регулирующих актов. Эти группы или комитеты подразделяются на три вида: консультативные комитеты, комитеты социального диалога, научные комитеты. Наибольший интерес для исследования лоббистской деятельности представляют консультативные комитеты, где участвуют представители организаций потребителей, НПО, правительственные эксперты и представители бизнеса. Согласно Сообщению ЕК, формулирующему рамочные условия работы экспертных групп, эксперты обладают правом консультировать Комиссию на протяжении всего законодательного цикла, в том числе инициировать процесс нормативного регулирования, формулировать предложения по содержанию регулирующего акта, а также осуществлять предварительную и заключительную оценку эффектов, связанных с введением регулирующего акта в действие. В связи с высокой степенью влияния данных экспертных групп, представительство групп интересов посредством лоббистов в них

крайне велико. Кроме того, использованию данного механизма лоббирования способствует гибкость способа формирования данных экспертных групп. Согласно рамочным условиям, экспертные группы могут учреждаться двумя разными способами – либо решением Комиссии о создании группы, либо отдельными Генеральными директоратами. В случае создания неформальной группы соответствующему Генеральному директорату достаточно получить разрешение Генерального секретариата Еврокомиссии, а информация об образовании группы не подлежит обязательной публикации в Официальном журнале Евросоюза.

В связи с повышенной активностью групп интересов в рамках экспертных групп, регулирование лоббистской деятельности в них является насущной потребностью. Инициатором данных процессов явился депутат от Дании Бонд, который занимается вопросами экспертных групп с 1999 г. В 2004 г. он впервые публикует в Интернете список экспертных групп, т. н. Список Бонда, вслед за которым в 2005 г. Еврокомиссия публикует официальный реестр экспертных групп. Реестр содержит информацию о сфере компетенций группы, ее миссии и задачах, учредившем ее Генеральном директоре, а также общие сведения о ее составе (количество экспертов и типе структур, которые они представляют). В 2008 г. данная информация была дополнена личными данными лоббистов.

В настоящее время до 75 процентов экономического законодательства, проходящего утверждение в национальных парламентах стран-участниц ЕС, разрабатываются в Брюсселе. Развитие лоббистской деятельности и лоббистских организаций четко взаимодействует с процессом расширения компетенции наднациональных структур ЕС. Основными тенденциями в регулировании лоббистской деятельности можно считать требования о регистрации лоббистов, обнародования их списков с периодичностью один раз в год, добровольный подход к осуществлению регистрации, основанный на системе стимулов, минимальность регистра-

ционных сборов для обеспечения справедливого представительства групп интересов, прозрачность контактов представителей управленческих структур.

Обращаясь к опыту регулирования лоббистской деятельности в различных зарубежных государствах, логичным представляется вывод о необходимости признания и законодательного обеспечения взаимодействия групп интересов с представителями органов исполнительной власти. Причем наиболее эффективным представляется оформление данного регулирования в конкретном нормативном правовом акте. Р. Давид писал: «Закон в силу самой природы строгости его изложения представляется лучшим техническим способом установления четких норм в эпоху, когда сложность общественных отношений выдвигает на первый план среди всех аспектов правильного решения его точность и ясность» [5, 109]. И наиболее четким и совершенным из существующих законов в области регулирования лоббистской деятельности можно признать американский вариант, о чем свидетельствует анализ регулирования данного института в других государствах. Как отмечает Зяблюк Н.Г., США удерживают «неоспоримое первенство» в развитии института лоббирования и всего, что с ним связано [7, 55]. Следовательно, за основу для разработки российского законодательства о регулировании лоббистской деятельности можно брать комплекс нормативных актов, действующих в США, однако при этом стоит учитывать опыт таких стран, как Германия и такой наднациональной структуры, как Европейский союз.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Богдановский И.Ю. Лоббизм и право: опыт США // Современное право. 2007. № 2. С. 104-106.
2. Бодуан Ж.-П. Управление имиджем компании. Паблик рилейшнз: предмет и мастерство. М., 2001. 232 с.
3. Бореев А.В. Регулирование корпоративного бизнеса в Европейском Союзе: хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности / Информационно-аналитическое издание «Советник президента». Март 2008. С. 2.
4. Вишняков В.Г. Проблемы государственного регулирования «лоббизма» в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3 (5). С. 62.
5. Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. 398 с.
6. Единый Европейский Акт// Единый Европейский Акт. Договор о Европейском Союзе. М., 1994. 244 с.
7. Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт// США. Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1 (301). С. 55.
8. Канада. Закон о регистрации лоббистов // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 79-84.
9. Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. 204 с.
10. Ниццкий договор и Хартия основных прав Европейского Союза / Под общей редакцией Л.М. Энтина. М.: Изд-во НОРМА, 2003. 158 с.
11. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенко И.С. Группы интересов и Российское государство.- М.:Эдиториал УРСС, 1999. 350 с.
12. Прохода Н. Лоббизм по-французски // Деловой мир. 1994. 2 июня. С. 7.
13. Пчелинцев С.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности: канадские подходы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 74-81.
14. Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом // Государство и право. 1996. № 1. С. 112-120.
15. Тихомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью // Вестник Московского университета. Социология и политология. 2002. № 3. С. 113-128.
16. Толстых П.А. GR: практикум по лоббизму в России. Альпина бизнес букс, 2007. 378 с.
17. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Erl. von Karl-Heinz Seifert et al. - 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1988. 642 с.