

Камнев Дмитрий Григорьевич
к. полит. н, старший преподаватель
Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики, г. Москва
Kamnev Dmitry G., PhD in Political Science, senior teacher
National Research University Higher School of Economics
E-Mail: dkamnev@hse.ru

Анализ организации лоббизма в США: политико-юридический аспект

Analysis of the organization of lobbying in the United States: Political and judicial aspect

Аннотация: В статье рассматриваются нормативно-правовые источники американского законодательства, которое регулирует лоббистскую деятельность. Автор подробно останавливается на анализе 2 законов «Закон о регистрации лоббистской деятельности» 1946 г. с «Закон о раскрытии лоббистской деятельности» 1995 г., выявляет законодательные новеллы, анализирует терминологический аппарат лоббизма, что в целом дает представление о единой картине развития законодательства и института лоббизма в США.

The Abstract: The article analyzes the legal sources of American law, which regulates lobbying activities. The author considers two laws: «The Lobbying Registration Act of 1946» with the «Lobbying Disclosure Act of 1995», examines the legislative developments and analyzes terminological apparatus lobbying.

Ключевые слова: Лоббизм, лоббист, США, Конгресс США, закон, государственные органы власти.

Keywords: Lobbying, lobbyists, the U.S., the U.S. Congress, law, state authorities.

В современной научной литературе широко представлена подборка исследований, посвященных изучению лоббизма, взаимодействию различных групп интересов с представителями власти, существуют также работы рассматривающие процесс лоббизма в различных странах, но чаще всего данный материал основан на анализе практических случаев, где глубина политико-юридического аспекта низка. А тем самым в основе любых процессов и практик лежат политические и как следствие юридические начала. Для лучшего понимания лоббизма, как легального института современного демократического государства, лобби который не имеет не чего общего с высшей коррупцией в государственном аппарате страны, мной было проведено исследование организации лоббизма в США. Опыт управления и регламентации лоббистской деятельности в Америке, является уникальным и во многих странах тиражируется, поэтому полученные результаты из проведенного исследования могут быть востребованы в процессе создания отечественной модели лоббизма.

В статье речь пойдет о понятийном аппарате в трактовке термина «лоббизм», будет проведен анализ американского опыта определения лоббистской деятельности. Автор избрал для рассмотрения американский опыт построения легального института лоббизма, т.к. в США накоплена вековая история лоббистской деятельности, а страны, где лоббизм также нашел свое распространение, перенесли регулятивный опыт Америки в сфере организации лоббизма

на свою почву. В силу данного обстоятельства, рассмотрение форм организации лоббистской деятельности в других странах, не является для нас самоцелью.

Первой страной, где свою официальную легализацию получила практика лоббизма, были США и в настоящее время Америка располагает самым развитым институтом лоббизма в мире.

Первыми попытками нормативно-правовыми регулирования лоббизма были резолюции Палаты представителей США: резолюция от 1852 г. – запрещающая допуск в места для прессы в Палате представителей нанятых агентов, занимающихся вопросами, находящимися на рассмотрении у сенаторского корпуса Конгресса США; резолюция от 1876 г. – обязывающая физические и юридические лица – корпорации предоставлять имена и полномочия нанятых советников и агентов клерку Палаты представителей США, если же это не было сделано, то такое лицо не может участвовать в каком либо комитете Палаты представителей. В 1854 г. в Конгрессе США был создан специальный комитет для рассмотрения вопросов о подкупе, давлении на членов Конгресса с целью обеспечения принятия того или иного законопроекта в Палате представителей США [2, стр. 36].

Принятые в XIX в. резолюции в Конгрессе США играли для институционализации лоббизма в Америке важную историческую роль. Многие зарубежные и отечественные исследователи американского лоббизма в своих научных трудах указывают на то обстоятельство, что огромное значение для развития института лоббизма в Америке стали, проведенные в начале XX в., расследования, посвященные незаконному ведению лоббизма в Конгрессе США. Российская исследовательница И.Д. Вавочкина, прямо указывает: «Важной частью процесса институционализации лоббизма в США являются расследования лоббистской деятельности первой половины XX в. Они проводились в Конгрессе в 1913, 1927 - 1928, 1935 - 1938, 1950 гг. (постепенно эта практика угасает). В результате законодателями... порицалось и наказывалось незаконное сотрудничество политиков и лоббистов; по окончании каждого расследования на рассмотрение Конгресса вносились различные проекты федерального закона о регулировании лоббизма» [2, стр. 37]. Расследования лоббистской деятельности в Парламенте США открыло истинную правду о методах и процедурах ведения лоббистской деятельности, в результате чего законодатели получили важную практическую информацию о лоббизме, которую они смогли использовать в будущих своих законопроектах, направленных на контроль над деятельностью лоббистов. Также в деле институционализации лоббизма в США, наряду с проведением парламентских расследований, самостоятельную и важную роль сыграло и наличие оформленных связей между представителями групп давления и государственными ведомствами. В 30-е г. в США заметно возрастает активность взаимодействия представителей бизнеса и профессиональных союзов рабочих с Правительством США, профильными государственными учреждениями. Количественное возрастание контактов общественников и представителей властей связано с активностью государственного аппарата в управление в экономике и социальной сфере в США, в тот момент времени начинается и после Второй мировой войны продолжается процесс формирования государственно-капиталистической модели экономики.

Первый «Закон о регулировании иностранных агентов - FARA», регулирующий лоббистскую деятельность в США был принят в 1938 г. Цель принятия Закона, заключалась в том, чтобы отрегулировать хаотичное давление различных групп интересов на законодательный процесс в стране. Закон предписывал требование иностранным лоббистам регистрироваться и направлять письма о своих намерениях Государственному Секретарю США, данный Закон с многочисленными изменениями действует в стране по настоящее время. Исследователь И.Б. Жуган, в статье «Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства» оценивает подоплеку принятия законодательных норм в

силу следующих обстоятельств: «Данные положения были главным образом введены по политическим мотивам, для того чтобы остановить расширение фашистской и нацистской пропаганды на территории США и рост числа нацистских режимов в Европе» [3, стр. 36]. Еще одним возможным основанием для обращения внимания американских законодателей к вопросу регулирования деятельности иностранных лоббистов являлось обстоятельство, что население США составляют выходцы из разных стран мира, многие из которых на протяжении долгих лет жизни не теряют связей с родственниками и знакомыми, оставшимися в стране их рождения, к тому же в начале XX в. миграционные потоки в Америку имели свой положительный рост в силу нестабильности на европейском континенте. Приехавшие мигранты из стран старого света в США активно включались в экономические отношения, создавали частный бизнес, при этом, не теряя своих связей с соотечественниками, которые оставались в Европе. В этих обстоятельствах американские власти и участники экономических отношений ощущали давление со стороны иностранных групп интересов, к примеру, в настоящее время эксперты по лоббизму отмечают высокий авторитет в правительственных кругах США еврейского и армянского лобби, которые свою историю ведут с того самого времени.

В продолжение формирования юридической базы регулирующей лоббизм в США в 1946 г. был принят очередной «Закон о регистрации лоббистской деятельности», в котором впервые сделана попытка дать юридическую трактовку лоббизма. Так в параграфе №266 Закона указывается, что любое физическое или юридическое лицо (ассоциация), которое получает или собирает денежные средства, иные ценности с целью воздействия прямого или косвенного на принятие или отклонение членами Конгресса США какого-либо законодательного акта [4, стр. 173]. Как следует из трактовки лоббистской деятельности, процесс лоббирования интересов заказчика может быть организован только между лоббистом и членом Конгресса США, это серьезно сужает круг субъектов лоббистской деятельности, оставляя вне рамок юридического регулирования весомые органы государственной власти Америки, такие как Администрация Президента США, профильные министерства и ведомства. Отсутствие в Законе широкого толкования субъектов лоббирования с государственной стороны ставит де-юре вне закона возможные контакты заинтересованных лиц с представителями означенных выше государственных ведомств.

Законодатель в Законе 1946 г. в параграфе №267 «Регистрация лоббистов секретарем Сената и клерком Палаты; сбор информации» делает попытку также дать юридическое определение термину «лоббист», он трактуется следующим образом: «Любое лицо, которое занимается за вознаграждение или по иным мотивам деятельностью, имеющей целью воздействовать на принятие или отклонение Конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта» [4, стр. 173]. При этом в Законе термин «лицо» законодателем трактуется широко и включает в себя: физическое лицо, товарищество, комитет, ассоциацию, корпорацию и любые другие организации или группы лиц. Закон также обязывает лоббистов проходить процедуру обязательной регистрации у клерка Палаты представителей и секретаря Сената Конгресса США и представить под присягой письменное заявление. И здесь мне кажется, очень важным моментом для понимания того, кто является лоббистом – элементы необходимой информации, которая должна содержаться в заявлении, от наличия и верности представленной информации и зависит возможность осуществления лоббистской деятельности в качестве лоббиста. Информация в заявлении должна содержать следующие обязательные элементы: «имя и адрес учреждения регистрируемого лица, имя и адрес лица, которое его нанимает и в чьих интересах оно выступает, сроки найма, сумма вознаграждения, сумма и цели выделенных на расходы средств» [4, стр. 173].

Законом лоббистам вменяется представлять подробные ежеквартальные отчеты, которые они передают клерку Палаты представителей и секретарю Сената США. Отчет

должен в себе содержать следующую необходимую информацию: данные обо всех полученных и израсходованных денежных средства на указанные цели в предшествующем квартале; о лицах, которым были выплачены финансовые средства и цели произведенных выплат; о публикациях в различных источниках, посвященные законопроектам. Полученная информация от лоббистов клерком и секретарем Конгресса США обобщается, далее она становится достоянием общественности посредством публикации систематизированных отчетов в материалах Конгресса США «The Congressional Record» [7]. Издание издается с 1873 г. и является в США публичным, данные и отчеты, публикуемые в издании, находятся в открытом доступе для всех заинтересованных лиц, это обстоятельство очень важно, он придает процессу и сфере лоббизма открытый характер, выводы лоббистскую деятельность из сакральной в публичную.

«Закон о регистрации лоббистской деятельности» с множеством внесенных нормативных поправок продолжает действовать и в настоящее время в США, данный закон заложили основу законодательства регулирующего деятельность лоббистов, во многом он наметил дальнейшие векторы развития института лоббизма в Америке. Закон 1946 г. не был юридически безукоризнен, во-первых, из-за своей терминологии, которая на сегодняшний момент трактовка некоторых понятий является узкой, например лоббиста, определения, используемые в Законе, не имеют четкой юридической стройности.

Следующей значительной вехой в становлении лоббизма как института в США стал принятый в 1995 г. «Закон о раскрытии лоббистской деятельности», вступил в действие 1 января 1996 г., его разработчиком стал сенатор демократ К. Левин. Цель принятия закона заключалась в желании законодателей усилить государственный и общественный контроль над деятельностью лоббистских структур в стране, к тому же существующий на тот момент времени «Закон о регистрации лоббистской деятельности» 1946 г. нуждался в обновлении и в кардинальных изменениях. В Законе 1995 г. прописано требование обязательной регистрации фирм, оказывающих услуги в лоббистской деятельности. Новый Закон позволил регистрировать лоббистские фирмы, будучи физическим или юридическим лицом, имеющим одного или более служащих, которые действуют в качестве лобби от имени клиента, при обязательном условии, что сама фирма не является данным клиентом [6].

В Акте 1995 г. получило свое продолжение работа по конкретизации понятийного аппарата лоббизма. В Законе отныне лоббистом считается человек, который не менее 20 % времени тратит на лоббистскую деятельность, располагает многочисленными контактами с представителями законодательных и исполнительных органов власти и за свою деятельность получает вознаграждение от своих заказчиков не менее 5000 долларов за 6 месяцев [5]. Под «лоббистскими контактами» в Законе понимается, любое устное или письменное сообщение (в том числе с помощью электронной почты) для представителя исполнительной или законодательной власти от имени заказчика в отношении: 1) внесения изменений или принятия федерального законодательства, государственных документов, программ, политики или позиции Правительства США; 2) управления или исполнения федеральной программы или политики; 3) назначения или утверждения лица на должность Сенатом [6].

Новеллой Закона стало и то, что его нормы, регулирующие процесс лоббирования были распространены не только на Конгресс США, но и на исполнительные органы власти, был введен специальный термин «охваченное должностное лицо исполнительных органов власти». В список «охваченных должностных лиц» вошли Президент США, Вице-президент США, чиновники исполнительного управления Президента США, руководство и ведущие сотрудники министерств и ведомств, должностные лица имеющие выход к секретной информации, генералитет вооруженных сил, члены Конгресса США, сотрудники аппаратов

членов Конгресса США, привлеченные к разработке законопроекта руководители рабочих групп.

Порядок регистрации и отчетности в «Законе о раскрытие лоббистской деятельности» сохранен, лоббисты должны быть зарегистрированы у секретаря Сената по общественным записям, после чего информация о лоббисте поступает в общественную инспекцию. Каждые полгода не позднее 14 августа и 14 февраля лоббисты обязаны направить подробный отчет о своей деятельности в подразделение по общественным записям Сената Конгресса США. Отчет включает в себя следующую важную информацию:

- список работников зарегистрированного лица, выступающих в качестве лоббистов от имени клиента;
- перечень вопросов, по которым лоббист вел деятельность, с возможным указанием точных номеров законопроектов и ссылок на законодательные акты исполнительных органов власти;
- поименная информация о «лоббистских контактах»;
- истинная информация об общей сумме расходов, потраченных на конкретные лоббистские контакты [6].

«Закон о раскрытии лоббистской деятельности» стал важной вехой для дальнейшего развития лоббизма и основой для нынешнего регулирования лоббистской деятельности в США. Закон 1995 г. смог вобрать в себя законодательные нормы, юридические рычаги управления лоббизмом, которые ранее отсутствовали в «Законе о регистрации лоббистской деятельности», но процесс совершенствования национального законодательства США в сфере регулирования лоббизма продолжается. Российские исследователи Т.И. Аравина, Ю.Ю. Кузнецова, так характеризуют Закон 1995 г.: «Вступление в действие закона привело к тому, что число зафиксированных государственными органами лоббистов к весне 1996 г. увеличилось в два раза и достигло почти 40000 человек. В то же время закон позволяет четче отслеживать методы фальсифицирования в лоббировании, когда в конгресс посылаются письма от несуществующих адресатов (такие действия подвергаются штрафу в 50 тыс. долларов), регламентировать лоббирование в пользу иностранных государств, ставить ряд ограничений лоббистской активности бывших конгрессменов (особенно попавшихся на злоупотреблениях) [1, стр. 61].

Американские специалисты по лоббизму дали свою оценку «Закона о раскрытии лоббистской деятельности», она была положительной и заключалась в том, что после принятия данного Закона в стране в 10 раз увеличится количество зарегистрированных лоббистов и лоббистских фирм. Логика экспертов была в том, что Закон широко трактовал лоббистскую деятельность, законодатель ввел в круг субъектов лоббистской деятельности дополнительных участников, из-за этого регулятивные рамки Закона распространялись на новых субъектов рынка лоббистских услуг. Также дополнительный рост регистрации лоббистов эксперты связывали с либеральными требованиями, которые предъявлялись учредителям для регистрации лоббистской фирмы, но в реальности особого роста количества зарегистрированных фирм не произошло. Многие по-прежнему из участников лоббистской деятельности не регистрируются в качестве лоббиста, предпочитая именовать себя в качестве экспертов, советников, помощников, поэтому законодательство о лоббизме продолжит свое совершенствование, выводя из законодательной тени оставшихся участников.

Законодательство США, регулирующее лоббистскую деятельность, насчитывает свою историю развития более 150 лет, а первые нормативно-правовые источники, вошедшие в фундамент лоббистского законодательства, были разработаны 100 лет назад. Американское

законодательство о лоббизме органично развивалось, отвечая, на политические и экономические вызовы времени, изданием новых юридических норм, изобретением более перспективных методик регулирования лоббистской деятельности. Реалии настоящего времени таковы, что институт лоббизма в США является неотъемлемой частью демократического государства, а лоббисты в шутку сравниваются с комарами, которые вьются вокруг большого неповоротливого слона – Конгресса США, заставляя его шевелиться и идти вперед.

Лучшие элементы американского опыта регулирования лоббистской деятельности могут и должны быть восприняты в Российской Федерации, но копирование и перенос юридических норм и практик для нашей страны будет неоптимален и даже вреден. В России следует создать собственную уникальную систему лоббизма, основанную на лучших образцах зарубежного лоббизма, с учетом российских особенностей в сферах политики, экономики, государственного управления, социального развития и ментальности российских граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аравина Т.И., Кузнецова Ю.Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости // Социологические исследования, №9, 2000, с. 59-63.
2. Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история, №1, 2007, с. 35-47.
3. Жиган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, вып. №3, 2005, с. 35-39.
4. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ./Сост. В.И. Лафитский; Под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. – М.: Прогресс, Универ, 1993, - 768 с.
5. Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, М., 2009, http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=19
6. «Lobbying Disclosure Act of 1995» // Lobbying.ru Российский профессиональный портал о лоббизме и GR, <http://www.lobbying.ru/docs/lda.pdf>
7. The Congressional Record // <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwcr.html>