

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В СОЕДИНЁННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И КАНАДЕ

Е. А. Кремянская

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

Автор рассматривает историю и особенности нормативного регулирования лоббизма в США и Канаде, выявляет тенденции развития законодательства. США, а затем и Канада стали одними из первых государств в современном мире, которые нормативно урегулировали отношения по продвижению интересов общества и бизнеса в органах управления, организации законного давления на власть. Автор изучает эволюцию развития законодательства о лоббизме в США, в частности останавливается на Законе о регистрации иностранных агентов 1938 г., Законе о лоббировании 1946 г., Законе о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г. в США, а также эволюцию законодательства в Канаде, где действует Акт о лоббизме 1989 г., претерпевший значительные изменения за последнее десятилетие. Принимая во внимание форму территориального устройства США и Канады, автор рассматривает особенности законодательства ряда субъектов федерации. Кроме того, автор не оставляет без внимания деятельность контролирующих органов, порядок регистрации и предоставления отчетности лоббистами, выявляет преимущества и недостатки законодательного закрепления такого института как лоббизм. Так, в работе выявляется перечень информации, которая должна быть предоставлена лоббистами регулирующим органам, при этом автор справедливо замечает, что спектр предоставляемой информации и её детализация шире в США, чем в Канаде. В работе рассматривается ответственность за нарушения законодательства о лоббизме. Например, в США предусматривается уголовная ответственность сроком до пяти лет и штрафы до 200 тыс. долларов США. На основе опыта США и Канады автор выделяет ключевые вопросы, требующие нормативного закрепления, и, в частности, четкое определение лоббизма и лоббиста, необходимость раскрытия информации о клиентах и выплаченных денежных суммах, закрепление механизмов контроля и ответственности.

Ключевые слова: Соединённые Штаты Америки, Канада, законодательство, лоббирование, лоббизм, Закон о раскрытии лоббистской деятельности, коррупция.

Среди учёных и политиков давно ведутся споры, является ли лоббизм действительно полностью законным способом давления представителей общества на власть. Опыт зарубежных государств показывает, что путём лоббирования представители населения имеют возможность оказать давление на избранных представителей народа, а также на сотрудников других органов власти. Такая деятельность является частью демократического процесса взаимодействия между властью и народом. Тем не менее рамки такого процесса должны быть чётко очерчены, и в особенности для того, чтобы избежать подмены нормального взаимодействия в рамках лоббирования и замены демократических процессов коррупционными отношениями. Прежде всего очень важно законодательно определить и установить такие рамки и формы взаимодействия, а затем внедрить полноценно действующий механизм контроля.

Ряд государств Северной Америки, и в частности США, стали первыми, кто юридически закрепил наличие института лоббизма в своём законодательстве и установил определённые «правила игры», то есть те правила, которые позволяют удержать баланс между определённым давлением на органы власти, продвижением интересов узких групп населения и соблюдением демократических принципов в государстве.

Первые основы для института лоббизма можно найти в Конституции США, а именно в Билле о правах, который первой поправкой «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих её свободное вероисповедание, либо ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб» [1, с. 316] закрепил право петиций, то есть право обращаться с запросами к органам власти. Любое обращение в органы власти должно происходить открыто. Прозрачность процесса позволяет гражданам понимать, что происходит при принятии государственных решений, в ином случае тайное «лоббирование», тайное общение с органами власти однозначно приведёт к усилению интересов некоторых групп, что очевидно противоречит основным принципам демократического общества.

Пожалуй, действительно Соединённые Штаты Америки стали первопроходцами в институциональном закреплении лоббизма и создании достаточно детальных законодательных правил деятельности лоббистов. Кроме того, долгое время США оставались единственной страной, которая нормативно закрепила лоббизм в своём законодательстве. В конце XIX в. в США усилились процессы по оказанию давления на правительство по решению тех или иных вопросов, и, в частности, речь шла о решении проблем железнодорожного лобби. В 1876 г. была предпринята попытка закрепить обязанность тех, кто представляет интересы определённых

узких групп регистрироваться в Конгрессе, однако эта попытка не увенчалась успехом.

Следующим этапом в развитии законодательного закрепления института лоббизма в США можно считать 1935 г., когда Конгресс принял Закон о компаниях коммунального обслуживания (*Public Utilities Holding Company Act*). Он устанавливал, что все, кто оказывал влияние на Конгресс, Комиссию по ценным бумагам или Федеральную комиссию по энергетике, должны были сначала заполнить соответствующие документы в Комиссии по ценным бумагам. Аналогичное положение появилось в 1936 г. в Законе о морской торговле (*Merchant Marine Act*), в соответствии с которым представители судостроительных компаний и верфей, которые получали государственное финансирование, должны были ежемесячно предоставлять информацию о своих доходах, расходах и интересах. Существенным недостатком этих законодательных новаций можно считать то, что они распространялись на ограниченную группу лиц, тем самым создавая неравноправные условия для представителей различных предприятий.

В 1938 г. был принят Закон о регистрации иностранных агентов (*Foreign Agents Registration Act*), распространивший требование о регистрации на представителей иностранных органов власти или организаций. Закон требовал от представителей иностранных органов власти и организаций (за исключением дипломатов, сотрудников государственных органов иностранных государств и других поименованных лиц) раскрывать информацию о своих взаимоотношениях и осуществлять регистрацию в министерстве юстиции США, раскрывая информацию о доходах, денежных поступлениях и расходах от имени зарубежного клиента. Одной из причин принятия Закона о регистрации иностранных агентов в 1938 г. стала значительная активность представителей фашистской Германии по оказанию влияния на деятельность Конгресса США и других органов власти.

Несмотря на уже имеющийся перечень нормативных актов, которые в той или иной степени затрагивали вопросы лоббизма, до 1946 г. отсутствовал единый документ, который бы устанавливал основы деятельности лоббистов, представляющих любую отрасль и любого клиента. Но вскоре после Второй мировой войны закон появился и получил название Закон о лоббировании (*Federal Regulation of Lobbying Act*). Закон получился довольно кратким и содержал в себе определение лоббиста, требование о регистрации всех лоббистов и предоставлении квартальных отчётов об их деятельности. В соответствии с нормами Закона 1946 г., лоббистом в США являлось лицо, которое непосредственно или через своих представителей собирало или получало финансовые средства в целях решения определённых задач, к которым относились: «принятие или отклонение Конгрессом США законодательных актов, воздействие

прямо или косвенно на принятие или отклонение Конгрессом США законодательного акта». Взаимоотношения лоббистов с представителями исполнительной власти, другими государственными органами власти были за рамками закона, что оставляло существенные лазейки в законодательстве и позволяло многим не формировать государство и общественность о своей деятельности.

Такая ситуация сохранялась вплоть до 1995 г., когда был принят Закон о раскрытии лоббистской деятельности (*Lobbying Disclosure Act.*). Прежде всего новый закон доработал понятие «лоббист». Теперь лоббистом считалось «лицо, которое имеет намерения оказывать влияние на Конгресс, сотрудников Конгресса и чиновников, представляющих исполнительную власть и занимающихся вопросами нормативного регулирования, включая Президента и высших чиновников Белого дома, глав органов исполнительной власти, их заместителей и помощников» [5, р.3]. Таким образом была закрыта та лазейка, которая существовала в предыдущем законе, в связи с чем категория лоббистов определяется существенно шире. Важно и то, что лоббистом стал считаться тот, кто заключил более одного контракта на предоставление услуг по лоббированию чьих-то интересов и чьё вознаграждение по лоббированию превышало 20% от оплачиваемого времени работы за период трёх месяцев.

Процесс лоббирования включал в себя устное или письменное общение с чиновниками от лица клиента в отношении «законодательства, правил и законов, программ, грантов, займов и преференций, утверждаемых Сенатом». Закон различал несколько категорий лоббистов, в частности консультантов и сотрудников организаций. Консультанты, ожидавшие получение более 3000 долл. США в течение трёх месяцев за услуги по лоббированию, должны были в обязательном порядке зарегистрироваться у секретаря Сената и клерка палаты представителей. Аналогичное требование предъявлялось к сотрудникам организаций, однако предполагаемая сумма оплаты была поднята до 12 500 долл. за аналогичный период. Данные правила стали действовать с 1 января 2013 г. При регистрации лоббисты должны предоставлять следующую информацию:

- о лоббисте (название компании, адрес регистрации, имена сотрудников, которые представляют интересы, описание бизнеса компании);
- о клиенте (название компании, адрес регистрации, описание бизнеса компании);
- указание имён сотрудников компании, лоббирующей вопрос, которые уволились с государственной службы в исполнительной или законодательной ветвях власти менее чем за два года до этого;
- перечень проектов, по которым осуществлялось лоббирование ранее;
- предварительные оценки размеров поступления денежных средств от клиента.

Регистрация консультантов осуществляется в отношении каждого клиента, тогда как регистрация компаний, сотрудники которой осуществляют деятельность по лоббированию, причём это направление не является для компании профильным, регистрируются единовременно. Вся указанная информация может быть предоставлена в электронной форме, при этом она размещается на публично доступном интернет-ресурсе.

Лоббисты обязаны предоставлять отчёты о своей деятельности раз в квартал, при этом консультанты предоставляют отчёты в отношении каждого клиента, тогда как компании предоставляют единый отчёт. Отчёты содержат в себе информацию о предоставленных услугах по лоббированию, израсходованных денежных средствах, обо всех государственных органах и чиновниках, с которыми общались лоббисты, представляя интересы клиента и интересы своих компаний. Кроме квартальных отчётов лоббисты предоставляют также полугодовые отчёты. В случаях, когда консультант прекращает отношения с конкретным клиентом, он обязан уведомить об этом регистрирующий орган.

За нарушения в области лоббистской деятельности установлена серьёзная ответственность, вплоть до уголовной. Так, в частности, за нарушение порядка регистрации, ведения дел, предоставления информации лоббисты могут быть подвергнуты штрафу размером до 200 тыс. долл. США, а в случаях, когда нарушения совершены намеренно в целях коррумпирования чиновников или намеренного сокрытия информации, срок лишения свободы может составить до 5 лет. Так, известен случай, когда в 2006 г. лоббист Джек Абрамофф (Jack Abramoff) был приговорен к тюремному заключению сроком на 5 лет и 10 месяцев по обвинению в мошенничестве, уходе от налогообложения и коррупционных намерениях.

Регулирующее деятельность лоббистов законодательство США находится в постоянном развитии: изменяется порядок регистрации и отчётности, вводятся новые санкции за нарушением закона. В частности, в 2007 г. был принят Закон об открытом ведении дел и об открытом правительстве (*Honest Leadership and Open Government Act*), который:

- установил новые правила финансирования, в том числе сбора пожертвований;
- закрепил серьёзные меры ответственности, вплоть до уголовной;
- включил запрет для определённых групп государственных чиновников заниматься лоббированием до 2 лет после прекращения их трудовых отношений с государственными органами.

Поправки в Закон о раскрытии лоббистской деятельности, принятые в том же году, запретили лоббистам преподносить подарки представителям законодательной власти США (включая конгрессменов, их помощников и других сотрудников), а также оплачивать поездки в случае, если стоимость таких подарков превыша-

■ Право

ет 50 долл., а поездки являются официальными поездками конгрессменов.

Одним из ключевых вопросов регулирования деятельности лоббистов в США является регулирование их участия в организации финансирования избирательных компаний [2, р.25]. В соответствии с действующим законодательством физическое лицо может пожертвовать до 95 тыс. долл. в течение 2 лет, тогда как юридическое лицо может предоставить до 5 тыс. долл. кандидату на государственный пост. Лоббисты принимают довольно активное участие в организации сбора средств для кандидатов.

По состоянию на конец 2012 г. число зарегистрированных лоббистов в США, активно предоставляющих услуги по лоббированию, превысило 12 тыс., а сумма расходов только за 2012 г. составила более 3 млрд долл. США. Законодательство США регулирует деятельность лоббистов и на федеральном уровне, и на уровне штатов. Впервые нормы, регулирующие деятельность лоббистов в штатах появились в законодательстве штата Массачусетс в 1890 г., а с принятием в 2007 г. Закона о раскрытии лоббистской деятельности в штате Пенсильвания теперь уже все штаты нормативно регулируют деятельность лоббистов на своей территории.

Обязательным условием является регистрация лоббистов, причём ряд штатов требует от них зарегистрироваться ещё до начала какой-либо деятельности по лоббированию, а другие штаты устанавливают правила, в соответствии с которыми лоббисты обязаны регистрироваться в кратчайшие сроки после начала оказания услуг. Нельзя не отметить, что в зависимости от штата регулирование может различаться. Так, в некоторых штатах лоббистами являются только те, кто взаимодействуют с законодательной ветвью власти (например, в Вайоминге), в других штатах регулируется взаимодействие лоббистов с законодательной и исполнительной властями (Флорида).

Велико значение отраслевых организаций, которые создают этические кодексы, устанавливающие этические принципы деятельности лоббистов. Данные кодексы не содержат в себе нормы права, однако являются серьёзным рычагом воздействия на участников рынка. Как отмечают авторы работы «Regulating lobbying: a global comparison», велико значение законов штатов в области лоббизма, поскольку на уровне штатов осуществляется существенная часть общей деятельности по лоббированию интересов различных категорий населения [2, р.30].

Канада, расположенная по соседству с Соединёнными Штатами Америки, также является одной из стран, где лоббизм является нормативно урегулированным инструментом общения представителей общества с властью. Принятый в 1988 г. и вступивший в силу в 1989 г. Акт о регистрации лоббистов (*Lobbyists Registration Act*) в настоящее время претерпел ряд изменений и теперь называется Актом о лоббизме (*Lobbying Act*). Он является основным нормативным ак-

том, регулирующим вопросы лоббизма в Канаде. Целью принятия данного акта было повышение прозрачности во взаимоотношениях власти и представителей общества и бизнеса. Изменения Акта о регистрации лоббистов и его переименование в Акт о лоббизме вступили в силу в декабре 2006 г., при этом в закон были внесены довольно серьёзные изменения.

Прежде всего появилась должность независимого уполномоченного по лоббизму должностного лица, обладающего полномочиями в сфере регистрации и контроля за лоббистами. Кроме того, введён пятилетний запрет на работу в качестве лоббиста или в соответствующих компаниях, предоставляющих услуги по лоббизму, для государственных чиновников высокого ранга – министров, сотрудников министерств и иных старших государственных служащих после того, как они увольняются из органа власти. Введён также запрет на осуществление и получение чиновниками платы за услуги от лоббистов.

Преамбула акта содержит четыре основных принципа лоббизма в Канаде [6, р.1]:

- открытый и свободный доступ к органам власти по важным вопросам, которые представляют публичный интерес;

- лоббирование является законной деятельностью;

- предпочтительным является информирование общественности о тех, кто участвует в лоббистской деятельности;

- система регистрации участников лоббистской деятельности не должна препятствовать свободным контактам народа и власти.

В соответствии с Актом о лоббизме лоббистом считается лицо, которое за денежное вознаграждение от имени другого лица или организации вступает в отношения с государственным чиновником для того, чтобы оказать влияние, в том числе на принятие законодательного предложения правительством Канады, членом сената или депутатом палаты общин; оказать влияние на внесение или дополнение законодательного акта. Данный акт ввёл обязательную процедуру регистрации лоббистов в органах государственной власти, закрепил права и обязанности лоббистов, а также установил формы ответственности за нарушение положений законодательства о лоббизме.

Закон делит лоббистов на несколько категорий – консультантов, сотрудников корпораций и сотрудников других организаций. Консультанты – это лица, которые осуществляют лоббирование в интересах клиента. Лоббирование осуществляется на платной основе. В данном случае консультантами являются консультанты по связям с государственными органами, юристы, финансисты и другие профессиональные консультанты, которые предоставляют лоббистские услуги на платной основе. Каждую сделку с клиентом в отношении лоббирования того или иного вопроса такие консультанты обязаны регистрировать. По окончании сделки необхо-

димо направить уведомление регистрирующему органу.

Сотрудники корпораций – это лица, находящиеся в трудовых отношениях с корпорацией, при этом лоббирование составляет преимущественную часть их трудовых обязанностей. Обычно такие лица работают в отделах по связям с государственными органами и общественными организациями. Закон требует зарегистрировать корпорацию в качестве лоббиста в случае, если деятельность по лоббированию, осуществляемая сотрудниками корпорации, превышает 20% рабочего времени одного человека, работающего полный рабочий день. При осуществлении регистрации корпорация должна указывать имена всех управленцев, их подчинённых, а также иных сотрудников, чьей основной деятельностью является лоббистская деятельность.

Сотрудники других организаций – это персонал некоммерческих организаций – учебных заведений, фондов, ассоциаций и др. По аналогии с сотрудниками корпораций закон требует зарегистрировать такую некоммерческую организацию в качестве лоббиста в случае, если деятельность по лоббированию, осуществляемая сотрудниками, превышает 20% рабочего времени одного человека, работающего полный рабочий день. При осуществлении регистрации все лоббисты обязаны раскрыть следующую информацию:

- названия и имена клиентов, а также список своих сотрудников;
- названия компаний, являющихся дочерними или их учредителями и которые могут получить преимущества или прибыль в связи с конкретной лоббистской деятельностью;
- указать перечень вопросов, по которым осуществляется лоббистская деятельность;
- указать имена должностных лиц, с которыми осуществляются контакты;
- перечислить все источники государственного финансирования проектов, если таковые имеются;
- указать способы, с помощью которых осуществляется общение с представителями органов власти;
- проинформировать регистрирующие органы об основных направлениях деятельности лоббистов.

Указанная информация хранится в электронном виде и доступна всем желающим на бесплатной основе в Интернете.

Органом, который уполномочен вести регистрацию лоббистов, является Уполномоченный по лоббизму в Канаде (*Commissioner of Lobbying of Canada*). Уполномоченный по лоббизму – это должностное лицо, назначаемое обеими палатами канадского парламента. Срок полномочий его составляет 7 лет. Компетенция Уполномоченного включает в себя:

- ведение учёта лоббистов и той информации, которые они предоставляют в регистрирующий орган;

- разработку и осуществление образовательных программ, позволяющих информировать представителей общества, бизнеса и власти о нормах, регулирующих деятельность лоббистов;

- проведение расследований, позволяющих обеспечить соблюдение норм Акта о лоббизме и Кодекса поведения лоббистов.

Уполномоченный предоставляет ежегодные отчёты о своей деятельности обеим палатам канадского парламента. Кроме того, при проведении расследований отчёт о расследовании предоставляется в парламента сразу по его завершении.

Кроме Акта о лоббизме 1988 г. (ранее именуемому Актом о регистрации лоббистов) в Канаде действует ещё Кодекс поведения лоббистов, вступивший в силу в 1997 г. Кодекс был принят для того, чтобы подтвердить, что лоббирование в Канаде осуществляется с соблюдением этических норм и принципов и с учётом самых высоких стандартов. Соответственно Кодекс устанавливает этические принципы и стандарты поведения лоббистов. Среди важнейших принципов можно отметить профессионализм, открытость, честность ведения лоббистской деятельности. Кроме того, кодекс подробно регулирует порядок обращения с информацией, порядок разрешения конфликтов интересов, если они возникают, а также устанавливает необходимость максимальной открытости ведения дел при осуществлении лоббистской деятельности.

В частности, лоббисты обязаны чётко и открыто информировать о себе; предоставлять своим контрагентам в органах власти максимально чёткую и соответствующую действительности информацию; информировать своих сотрудников о тех обязательствах, которые они взяли на себя в соответствии с Актом о лоббизме; крайне бережно обращаться с конфиденциальной и инсайдерской информацией; избегать конфликтов интересов, а также не втягивать своих контрагентов в органы власти в ситуации, которые приведут к конфликту интересов.

Рассматривая эволюцию законодательства Канады о лоббизме за последние десятилетия, сотрудник правительства Канады Джо Вайлд указывает на следующие изменения [4, р.3]. Общее число лоббистов в Канаде в 2012 г. достигло 5,5 тыс. Канадские учёные оценивают роль лоббистов в качестве источников информации для сотрудников органов власти довольно высоко. Они предоставляют своим контактным лицам на государственной службе максимально подробную и проработанную информацию по различным вопросам, которые могут быть полезны в рамках осуществления ими своих профессиональных обязанностей. Лоббисты весьма активно действуют на стадии принятия законопроектов в палате общин, участвуют в работе комитетов, особенно когда они проводят открытые слушания и привлекают учёных и практиков для предоставления экспертных мнений по различным вопросам.

■ Право

1989 г.	2012 г.
Регистрация лоббистов необходима в случаях, если присутствует «намерение оказать влияние»	Регистрация необходима при условии осуществления любой формы коммуникации по определённым вопросам
Лоббисты предоставляют ограниченный перечень информации, например адреса, имена	Лоббисты обязаны предоставить максимально полную информацию, включающую в себя информацию о лоббистах, клиентах, сотрудниках, интересах, целях и предметах лоббирования
Информация о взаимоотношениях с чиновниками не представляется	Лоббисты обязаны ежемесячно отчитываться о конкретных встречах с чиновниками
Отношения с лоббистами администрируются регистратором, осуществляющим свою деятельность в рамках правительства. При этом регистратор не имеет право проводить расследования	Уполномоченный по лоббизму является независимым органом, наделённым широкими правами по проведению расследований
Отсутствуют этические правила взаимодействия власти и лоббистов	Деятельность лоббистов должна соответствовать правилам, установленным Кодексом поведения лоббистов

Несмотря на некоторую либеральность канадского законодательства о лоббизме, оно содержит в себе серьёзные меры ответственности за нарушение установленных норм. Так, минимальные нарушения порядка регистрации уже влекут за собой соответствующую финансовую ответственность, максимальный размер которой может составлять до 50 тыс. канадских долл., тюремное заключение на срок до 6 мес., причём наказания могут суммироваться. Лоббисты, которые намеренно предоставили в регистрирующий орган ложные сведения или фальшивые документы, несут ответственность в размере до 200 тыс. канадских долл. и до двух лет лишения свободы.

Впервые вопрос о применении установленной законом ответственности встал ещё в 1999 г., однако в то время канадские государственные органы столкнулись со сложностью применения норм закона, поскольку закон содержал нечёткие формулировки и было достаточно сложно доказать «намерения по оказанию влияния» на одного из государственных чиновников. Указанный случай привёл к появлению инициативы об изменении закона, и в 2005 г. были приняты поправки, которые позволяют применять нормы ответственности за нарушения, совершаемые лоббистами, в полной мере. Так, за несколько лет, начиная с 2005 г., в парламент было представлено более 12 отчётов о расследованиях, при этом в десяти случаях нарушения закона подтвердились. Одиннадцать дел было передано в полицию.

Опыт Канады интересен ещё и тем, что нормативное регулирование деятельности лоббистов осуществляется не только на федеральном уровне, но и на уровне провинций. Так, провинция Квебек в 2002 г. приняла Акт об открытости и этичности лоббизма (*Lobbying Transparency and Ethics Act*). Принятию указанного акта предшествовала существенная активность местных лоббистов, зачастую перехлёстывавшая все этические нормы, что явно свидетельствовало о необходимости закрепления соответствующих правил поведения лоббистов на уровне субъекта канадской федерации.

Если сравнивать акты, действующие на федеральном уровне, и акт, принятый на уровне провинции, то можно отметить некоторые раз-

личия. Так, Акт об открытости и этичности лоббизма, принятый в провинции Квебек, выделяет всего две разновидности лоббистов, такие, как консультанты и сотрудники компаний. В данном случае сотрудниками компаний будут являться лица, работающие как в корпорациях, так и в других организациях. Интересно, что определение лоббиста даётся более широко, чем определение на федеральном уровне. Так, консультантом может являться любое лицо, чья профессиональная лоббистская деятельность осуществляется от имени и в интересах другого лица и за вознаграждение. Такое определение позволяет сделать «лоббистом» представителей различных профессий, таких, как специалисты по связям с государственными органами, юристы, экономисты, архитекторы, инженеры и другие консультанты. Категория сотрудников компаний тоже довольно широка. Сюда могут входить представители органов управления компанией, старшие сотрудники, а также иные сотрудники, в чей перечень трудовых обязанностей входит общение с представителями органов власти.

Кроме того, указанный акт довольно широко рассматривает перечень тех лиц, в отношении которых может осуществляться лоббирование. Кроме обычно присутствующих в таком списке министров, членов парламента, а также сотрудников парламента субъектами также являются любые лица, осуществляющие должностные обязанности в качестве сотрудников государственных учреждений, и, кроме того, к ним ещё добавляются и сотрудники муниципальных органов власти, как выборные, так и назначенные.

В Квебеке существует собственная служба регистрации лоббистов, и закон требует регистрации лоббистов, как только начинается их деятельность по лоббированию чьих-либо интересов. Лоббисты предоставляют информацию о тех, чьи интересы они продвигают, при этом не требуется указывать, с кем происходит общение в органах власти. Достаточно лишь указание органа власти, с которым лоббист взаимодействует по конкретному вопросу. Лоббисты также обязаны раскрывать финансовую информацию, определяя не конкретные суммы, а лишь определённые их пределы.

Контролем за деятельностью лоббистов занимается Уполномоченный по лоббизму провинции Квебек. Поначалу регистрационные и контрольные функции делились между уполномоченным и регистратором, однако позднее для удобства взаимодействия с лоббистами функции перешли уполномоченному. Как и на федеральном уровне, законом Квебека устанавливается ответственность лиц, нарушивших нормы закона, включающая в себя как уголовную, так и административную ответственность

Лоббирование может помогать органам власти принимать действительно продуманные и необходимые обществу решения, предоставляя полезную информацию, но в то же время может приводить и к несправедливым преимуществам для определённых групп лиц, в том случае, когда процесс взаимодействия представителей общества и власти происходит тайно и в режиме, закрытом для остальных. Нельзя не согласиться с авторами работы «Lobbyists, Governments and Public Trust», подготовленной в рамках организации ОЭСР в 2009 г., которые сделали вывод о том, что законодательное закрепление лоббизма особенно полезно в государствах, находящихся в состоянии экономического и финансового кризиса, когда власть принимает ключевые решения в условиях тотального давления извне и в короткие сроки [3, p.9].

Таким образом, рассмотренный автором опыт Соединённых Штатов Америки и Канады по законодательному регулированию лоббистских отношений позволяет выделить ключевые вопросы, которые требуют нормативного закрепления:

- включение в закон чёткого определения лоббизма и лоббиста;
- обязательное раскрытие информации о клиентах лоббиста, то есть тех лиц, чьи интересы лоббист представляет, общаясь в органах власти;
- закрепление правил поведения лоббиста, в частности запрет взяточничества, запрет ненадлежащего использования конфиденциальной и/или инсайдерской информации;
- закрепление механизмов контроля за деятельностью лоббистов, в частности предоставление информации о расходах и доходах;
- закрепление ответственности лоббистов за нарушения законов.

Не стоит забывать о том, что установление запретов и правил поведения лоббистов ни в коем случае не должно ограничивать конституционные права граждан, закреплённые конституциями, и, в частности, право петиций, право на свободный доступ к информации, а также лишать граждан возможности взаимодействия с органами власти, будь то органы государственной или муниципальной власти. Обеспечивая свободный доступ общества к органам власти, государство охраняет свою стабильность и демократический путь развития.

Очевидно, что каждое государство имеет свою специфику, и, сравнивая современную практику двух соседних североамериканских государств, мы видим различия в регулировании и в практической имплементации лоббистских отношений, поэтому использование опыта других государств полезно лишь с учётом особенностей конкретного государства. Опыт североамериканских государств показывает, что законодательное регулирование лоббизма за последние десятилетия изменилось очень существенно в сторону более строгого и даже жёсткого регулирования. Если раньше речь шла лишь о регистрации лоббистов, что не позволяло обеспечить максимальную открытость процессов взаимодействия бизнеса и власти, то в настоящий момент закон требует полной отчётности, в том числе и о полученных, и о потраченных денежных средствах. Всё это, по мнению североамериканских законодателей, должно обеспечить соблюдение надлежащих демократических процедур. Нельзя не отметить и развитие профильных лоббистских и других отраслевых организаций, создающих специальные этические кодексы – документы, содержащие этические нормы поведения лоббистов и являющиеся мощным механизмом влияния на лоббистское общество.

Принимая во внимание то, что фактически лоббистские отношения уже давно являются реальностью и в России, однако их открытость, прозрачность для общества ещё оставляет желать лучшего, опыт США и Канады, как и других стран, нормативно закрепивших и урегулировавших функционирование института лоббизма в своём законодательстве, может быть полезен и для Российской Федерации.

Список литературы

1. Конституции зарубежных государств. Американский континент / Под ред. А.В.Багдасаряна. Ер.:Изд. «Мхитар Гош» 1998. 392 с.
2. Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy. "Regulating Lobbying: a Global Comparison", Manchester University Press, 2010, 196 p
3. Lobbyists, Governments and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation. Volume 1. OECD publishing. 2009, 172 p.
4. Joe Wild. "Canada's Lobbying Act". [Электронный ресурс] /, <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/50659022.pdf> (дата обращения: 5 января 2014 г.).
5. Lobbying Disclosure Act of 1995 [Электронный ресурс] /, http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm (дата обращения: 5 января 2014 г.).
6. Lobbying Act. Canada [Электронный ресурс] /, <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html#docCont> (дата обращения: 5 января 2014 г.).

Об авторе

Кремянская Елена Александровна – к.ю.н., доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России. Входит в состав экспертно-консультативного совета по конституционному законодательству при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества. E-mail: elena.kremyanskaya@gmail.com

LEGAL ASPECTS OF REGULATING LOBBYING IN THE UNITED STATES OF AMERICA AND CANADA

E.A. Kremyanskaya

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia

Abstract: *The author reviews history and peculiarities of the legal regulations of lobbying in USA and Canada, points out the tendencies of the legislation development. USA and Canada are among the first countries, which included legal regulations on the lobbying relations in the state government. The author explores the evolution of development of the lobbying legislation in the USA, and in particular reviews the Foreign Agents Registration Act of 1938, Federal Regulation of Lobbying Act of 1976, Lobbying Disclosure Act of 1995, as well as evolution of the Canadian legislation, where the Act on Lobbying of 1989 is in force, which had substantial changes during the last ten years. Taking into consideration the territorial form of state, the author reviews not only the federal legislation, but also laws on the level of states and provinces of these federations.*

Besides, the author covers the activity of the control bodies, order of registration and reporting by lobbyists of their professional activity, reveals pro and cons of the legal regulations of such institution as lobbying. In the article there is the list of information, which should be provided by lobbyists to the control bodies and the author correctly mentions that this list in USA is much wider, comparing to Canadian regulations. In the article the author reviews the liability for violations of lobbying legislation. In particular, in the USA the criminal liability is applied up to 5 years of imprisonment and financial penalties up to 200 thousand US dollars.

Based on the USA and Canada experience the author reveals the key issues, which should be fixed by the legal regulations in the country and in particular: the clear definition of the lobbying and lobbyist, necessity of disclosure on the information about client and amounts paid, fixing in the control mechanisms and liability.

Key words: USA, United States of America, Canada, legislation, Lobbying Disclosure Act, lobbying, lobbyist, interaction between government and society, corruption.

References

1. Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv. Amerikanskij kontinent. [Constitutions of foreign states. American continent] / Pod red. A.V.Bagdasarjana. Er.:Izd. «Mhitar Gosh» 1998 -392s.
2. Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy "Regulating Lobbying: a Global Comparison", Manchester University Press, 2010, 196 p.
3. Lobbyists, Governments and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation. Volume 1. OECD publishing. 2009, 172 p.
4. Joe Wild "Canada's Lobbying Act". [Electronic resource] /,; <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/50659022.pdf> (accessed 5 of January 2014)
5. Lobbying Disclosure Act of 1995 [Electronic Resource] /,; http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm (accessed 5 of January 2014)
6. Lobbying Act. Canada [Electronic Resource] /,; <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html#docCont> (accessed 5 of January 2014).

About the author

Elena A. Kremyanskaya –PhD in Law, Associate Professor, Chair of Constitutional Law, Moscow State Institute for International Relations (University), Member of Advisory Board of the Council of the Federation Committee on Constitutional Legislation, Legal and Judicial Affairs and Civil Society Development, email: elena.kremyanskaya@gmail.com